

## SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y POBREZA

SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y POBREZA DOCUMENTO INTRODUCTORIO Y CONCEPTUAL .....	1
DOCUMENTO INTRODUCTORIO Y CONCEPTUAL.....	3
A. Introducción .....	3
B. Regulación y régimen de derechos.....	4
C. Privatización de servicios de agua potable e impacto en la pobreza.....	7
D. Programas sociales y subsidios en el sector del saneamiento básico.....	9
LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE EN ARGENTINA, BOLIVIA, CHILE, ECUADOR Y PERÚ: ESTUDIO COMPARATIVO DE SUS LEGISLACIONES SOBRE MARCOS INSTITUCIONALES, PROCEDIMIENTOS Y PRÁCTICAS REGULATORIAS .....	12
A. Visión general de los marcos regulatorios adoptados por los países andinos.....	15
Cuadro 1 .....	21
B. Competencias y atribuciones de los entes reguladores de los servicios de agua potable.....	24
C. Instrumentos de regulación existentes en el sector de los servicios de agua potable.....	33
D. Actos jurídicos contemplados en la legislación para otorgar derechos de prestación de servicios de agua potable .....	36
D. Mecanismos de participación o consulta ciudadana previstos en la regulación de servicios de agua potable .....	41
Cuadro 4.....	45
E. Mecanismos previstos para transparentar la información relativa a la regulación y los contratos de servicios de agua potable .....	47
Cuadro 5.....	52
F. Coincidencias y diferencias entre los marcos institucionales de regulación de la prestación de servicios de agua potable .....	54
G. Conclusiones .....	57
BIBLIOGRAFIA .....	58
CONFLICTOS DE LA EMPRESA PRESTADORA CON LAS PRÁCTICAS REGULATORIAS DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y ALCANTARILLADO Y SU IMPACTO EN LA POBREZA: EL CASO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES.....	59
I. INTRODUCCIÓN.....	59
II. EL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y EL ÁREA METROPOLITANA .....	60
A. Desde el inicio del contrato (1993) hasta 2001 .....	60
B. Período 2002-2005 .....	62
C. Evolución de las tarifas e indicadores de rentabilidad y endeudamiento.....	62
III. ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DEL ÁREA REGULADA .....	64
A. Descripción del área de referencia (geografía, población, división política).....	64

B. Indicadores socioeconómicos.....	66
C. Nivel de pobreza por ingreso .....	67
1. Línea de pobreza e indigencia.....	67
D. Análisis del nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas en el área regulada.....	69
E. Pobreza: comparación entre áreas servidas y no servidas .....	70
F. Inversiones realizadas y pobreza .....	70
1. Expansión y sustentabilidad del servicio .....	70
<b>IV. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LOS MUNICIPIOS. EXPERIENCIAS Y LECCIONES REFERIDAS AL TRATAMIENTO DE LA POBREZA EN LA CONCESIÓN.....</b>	<b>73</b>
A. Cargo de infraestructura.....	73
B. Programa de Tarifa Social.....	74
C. Caso Social.....	75
D. Programa de Barrios Carenciados y el Modelo Participativo de Gestión.....	75
E. Plan Agua más Trabajo .....	76
F. La participación de los usuarios .....	77
<b>V. CONCLUSIONES Y LECCIONES .....</b>	<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>80</b>
(Se uniformará al final).....	80
<b>CONFLICTO DE AGUAS DEL ILLIMANI: PRÁCTICAS REGULATORIAS DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SU IMPACTO EN LA POBREZA .....</b>	<b>82</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>82</b>
<b>II. MARCO INSTITUCIONAL Y SUS ROLES EN CUANTO A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA .....</b>	<b>83</b>
A. La Transferencia De La Prestación De Servicios De Agua Potable Y Alcantarillado Sanitario Al Sector Privado En Bolivia: El Caso De Agua Del Illimani.....	84
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>108</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>111</b>

## DOCUMENTO INTRODUCTORIO Y CONCEPTUAL<sup>1</sup>

### A. Introducción

El Proyecto Visión Social del Agua en los Andes, coordinado por la organización no gubernamental Agua Sustentable (Centro de Apoyo a la Gestión Sustentable del Agua y Medio Ambiente), con el respaldo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID/IDRC), identificó como uno de sus temas de investigación-acción el acceso al agua potable y los servicios de saneamiento básico y su relación con la pobreza. Con el fin de realizar estudios en este ámbito se definió una línea de trabajo denominada “Regulación, servicios de agua potable y pobreza”. Los objetivos de investigación previstos en esta línea fueron los siguientes:

- i) Identificar, describir y analizar los marcos institucionales, los procedimientos y prácticas de regulación de los servicios de agua potable establecidos en el ordenamiento jurídico de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú.
- ii) Identificar casos de conflicto surgidos como consecuencia de la concesión a entes privados de los servicios de agua potable y saneamiento, evaluar las prácticas regulatorias y fiscalizadoras de los servicios concesionados y su incidencia en los esfuerzos por superar la pobreza.

La motivación para encarar estos objetivos de investigación radica en el deseo de contribuir el debate que tiene lugar en los países andinos sobre los impactos generados por los procesos de privatización de los servicios de agua potable y sanitarios llevados a cabo en los años ochenta y noventa, en el marco de los programas de ajuste estructural de las políticas fiscales y de cara a la instauración de un modelo neo liberal de mercado. Dicho debate gira en torno a los modelos institucionales de regulación y su eficacia en términos de creación de condiciones para que los prestadores de servicios puedan resolver el problema de proporcionar cobertura de agua potable y alcantarillado sanitario, en particular a las poblaciones pobres.

Como resultado del proceso de investigación, que duró más de dos años, se realizaron tres investigaciones, encomendadas a destacados analistas de vasta trayectoria en la materia, cuyos ejes temáticos fueron los siguientes:<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Documento elaborado por René Orellana Halkyer y Nancy Yañez (AGUA SUSTENTABLE)

<sup>2</sup> En este libro, los lectores podrán acceder a una versión resumida de cada una de estas investigaciones. La versión completa puede encontrarse en [www.aguavisionsocial.org](http://www.aguavisionsocial.org)

- i) Los servicios de agua potable en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú. Estudio comparativo de sus legislaciones sobre marcos institucionales, procedimientos y prácticas regulatorias (Michael Hantke).
- ii) Conflictos de la empresa prestadora con las prácticas regulatorias de los servicios de agua potable y alcantarillado y su impacto en la pobreza. El caso de la Concesión del Área Metropolitana de Buenos Aires (Emilio Lentini).
- iii) Conflicto de aguas del Illimani. Prácticas regulatorias de los servicios de agua potable y su impacto en la pobreza (Carlos Crespo y Oscar Campanini).

A la luz de los nutridos insumos proporcionados por estas investigaciones y con el ánimo de contribuir al análisis de la problemática en cuestión, en esta introducción pretendemos presentar una síntesis de tales hallazgos y plantear, a la vez, algunas reflexiones sobre tres temas que nos parecen centrales: regulación y régimen de derechos; ii) privatización de servicios de agua potable e impacto en la pobreza, y iii) programas sociales y subsidios en el sector del saneamiento básico.

## **B. Regulación y régimen de derechos**

En su trabajo, Hantke pasa revista a los distintos modelos de regulación que existen en algunos países andinos, dejando de manifiesto que en los casos de Argentina Bolivia y Chile la tendencia apunta a la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento básico bajo la modalidad de concesión o licencia. En el caso de Ecuador, la situación difiere en la medida en que algunos entes públicos, en particular los municipios, mantienen sus facultades de operar servicios de agua potable y saneamiento, atribución que ejercen la mayoría de las veces.

Sin embargo, cuando se trata de instaurar un régimen de concesión de servicios a entes privados, las legislaciones coinciden en materia de regulación de estructura y de comportamiento. En efecto, en casi todos los países de la región, al aplicar el modelo la autoridad decidió restringir el acceso al sector del agua potable a un solo operador por área geográfica, generando un monopolio natural que, por lo mismo, debe ser objeto de regulación.

La bases estructurales de estos modelos regulatorios, afirma Hantke, se sustentan en la convicción de que los mercados libres son un modelo que se debe imitar y, por tanto, la idea primigenia de regular la industria del agua potable deriva precisamente de la falta de condiciones de competencia en tales

mercados, o lo que los economistas llamaría fallas de mercado, originadas en un monopolio natural.

Cabe tener presente que la regulación o el control de una actividad económica que se realiza bajo condiciones de monopolio requiere necesariamente de adecuados marcos regulatorios que permitan optimizar el bienestar social, garanticen la gobernabilidad y, finalmente, aseguren que la actividad así concebida responda a intereses públicos de salubridad y equidad.

El debate respecto de los modelos institucionales de regulación tiene gran relevancia en el sector de los servicios, en la medida en que la prestación de estos por parte de distintos operadores debe ser regulada por algún tipo de organismo estatal. En Bolivia, Chile y Perú, por ejemplo, se han creado entes reguladores autónomos, independientes del gobierno central y de los gobiernos regionales y municipales. En los tres países, la entidad reguladora se denomina superintendencia y responde a un modelo institucional unipersonal, en el que la máxima autoridad reguladora radica en un especialista en el tema, es decir, un técnico o profesional que tiene en sus manos las decisiones sobre temas relacionados con los servicios. Una característica de este modelo, como se ha mencionado, es su calidad de autónomo, lo que significa que cuenta con cierta cuota de poder autónómico para la toma de decisiones y con alguna distancia, al menos formal, respecto de los gobiernos. El caso de Argentina es destacable, ya que el sistema federal que regula el país determina que no haya un único régimen regulatorio, según se muestra en el estudio comparado de Hantke. En efecto, en el área de Buenos Aires, la autoridad encargada de la regulación es el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS); sin embargo, en el resto del país la regulación de los servicios recae en los gobiernos provinciales.

La autonomía y pretendida eficiencia técnica del órgano regulatorio, sin embargo, no han garantizado por sí mismas, la eficacia del modelo; por el contrario, según se muestra en los estudios de caso llevados a cabo en Argentina y Bolivia, mas bien han conducido al establecimiento de una institución permeable a la influencia privada y débil a la hora de fiscalizar el cumplimiento de los contratos de concesión sometidos a su competencia. En los casos analizados, la evidencia empírica revela que, por su trayectoria profesional, muchos de los expertos que han asumido la gestión de las superintendencias provienen del sector privado y han trabajado o tienen expectativas de desarrollarse profesionalmente en él; es también sintomática la constatación de que en algunos de estos mismos casos no se impusieron las multas y sanciones por incumplimiento que cabía aplicar conforme a los términos del contrato.

Con respecto al régimen de derechos, en Argentina, Bolivia y Ecuador rige la figura del contrato de concesión de prestación de servicios, en tanto que en

Chile se optó por la licencia. El régimen de derechos es muy importante porque tiene implicaciones para el proceso de regulación. En el caso de Bolivia, por ejemplo, el contrato entre la superintendencia y el prestador de servicios prácticamente sustituye las normas legales, en la medida en que hace ley entre la partes y prima sobre el régimen jurídico común, cualquiera sea la jerarquía de las normas regulatorias. Esto ha tenido graves implicaciones debido tanto al formato de estos contratos que, en general, propicia los intereses de los inversores por sobre el interés público representado por el Estado, como al hecho de que algunos de ellos, siguiendo esta misma tendencia *in dubio pro inversionista*, vale decir, a favorecer a este último en caso de ambigüedad, se sustentan en tratados bilaterales de inversión que amparan a los inversores extranjeros, estableciendo que los conflictos o controversias que pudieran suscitarse entre ellos y el Estado deben ventilarse en organismos especiales, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). Ejemplos reveladores de esta situación son el contrato entre el Estado de Argentina y la empresa Aguas Argentinas S.A. (de la cual son accionistas Suez Lyonnaise des Eaux, el grupo VIVENDI Universal, la Sociedad General de Aguas de Barcelona y el Anglian Water Group), así como el contrato entre la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB) de Bolivia y Aguas del Illimani (de la cual es accionista Suez Lyonnaise des Eaux), a los que se puso término por incumplimiento de las obligaciones contraídas por la concesionaria. En el primer caso, esto ha resultado en la presentación por parte de Aguas Argentinas de un proceso ante el CIADI por un monto que oscila entre 1.000 y 1.600 millones de dólares; y, en el segundo, en la permanente presencia en la mesa de negociaciones de la amenaza de un proceso de arbitraje, con la consiguiente presión en pro de un acuerdo.

Otra complejidad de la figura de la concesión es su temporalidad, es decir, el plazo durante el cual el prestador del servicio está legalmente autorizado para proveerlo. En el caso boliviano, el plazo máximo es de 40 años. El problema con la temporalidad estriba en el hecho de que el regulador puede decidir los límites de tiempo, teniendo el techo (40 años) como referencia; en Bolivia se han otorgado concesiones a cooperativas de agua potable por un término máximo de 15 años, cumplido el cual la ley prescribe que el servicio debe ir a licitación pública, a la que no puede postular el mismo prestador; esto implica la expropiación de facto de sus bienes, pues según la ley los activos pasan al operador que gane la licitación.

En el caso de Chile, la licencia no tiene límite de tiempo, lo cual da seguridad jurídica a la entidad prestadora del servicio; además, la regulación se rige por las normas legales y no por lo establecido en el contrato. Conforme a este modelo, la autonomía de la voluntad de los contratantes –superintendencia y prestador– no puede suplantar la voluntad soberana del legislador, quien define a través de la ley el marco jurídico que regula la licencia.

Según expone Hantke, en ninguno de los modelos institucionales de regulación analizados existen mecanismos o instancias de participación social en niveles decisorios, así como tampoco esquemas de participación o control social en el proceso de regulación, lo que significa que la institucionalidad se constituye y opera verticalmente desde el Estado y es gestionada por funcionarios estatales con especialidad técnica. En Bolivia se ha promovido la instancia de la audiencia pública, que permitiría el contacto directo entre el superintendente y las organizaciones sociales para escuchar opiniones. Esta figura, sin embargo, permite únicamente que el regulador escuche, responda y aclare dudas en conversación con organizaciones ciudadanas, pero no asigna a la opinión de estas últimas carácter vinculante para la adopción de decisiones públicas. Han sido precisamente el hermetismo y la poca flexibilidad de la institucionalidad reguladora las características que, en último término, han mostrado su ineficiencia para garantizar el pleno acceso al servicio y su calidad, generando duras críticas que se han traducido, por ejemplo en el caso boliviano, en protestas y movilización social.

En este escenario, lo que cabe es pensar en la instauración de modelos institucionales que establezcan espacios y mecanismos de participación social en el ente regulador y en el proceso de regulación, con énfasis en la autogestión local.

Merece un debate especial la tendencia observada en los modelos de prestación de servicios analizados en el marco de esta investigación; tal tendencia busca homogeneizar a los prestadores de servicios, es decir, adoptar una figura como la concesión y un instrumento de regulación como el contrato para reglamentar las actividades del prestador, sin establecer claras diferencias entre los tipos de prestadores y su capacidad para proveer el servicio, en términos técnicos y financieros, entre otros. No es lo mismo una prestación realizada por un pequeño comité con 70 conexiones de agua potable que la provista por una gran empresa en ciudades con más de 100.000 conexiones. Las condiciones financieras y técnicas son distintas y, por consiguiente, también tendrían que serlo los criterios de regulación. En consecuencia, el régimen de derechos debería tender a establecer cierta clasificación que permitiera regulaciones diferenciadas.

### **C. Privatización de servicios de agua potable e impacto en la pobreza**

En este libro los lectores podrán encontrar y comparar estudios sobre la intervención de operadores privados en la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en las ciudades de Buenos Aires (Argentina), La Paz y El Alto (Bolivia); en ambos casos, como hemos señalado anteriormente,

se realizaron experiencias de participación de sociedades de accionistas, con protagonismo de empresas transnacionales, como la Suez Lyonnaise des Eaux, de origen francés.

La tarifa y los precios de conexión ofrecen un indicador para medir el impacto de estas experiencias de prestación de servicios en la economía de los pobres. Las políticas públicas impulsadas a nivel internacional en el sector de los servicios han buscado promover la autosuficiencia financiera de los prestadores de servicios, limitando la participación del Estado en el ámbito de las inversiones públicas. El criterio de autosuficiencia financiera implica la obligación de los prestadores de resolver sus déficit o su rezago de inversión por la vía de castigar la tarifa, es decir, de cargar a los usuarios los costos para cumplir las metas de inversión, de tal modo que se reduzca la participación pública. El sustento de este enfoque en las políticas públicas –como ya se señaló– se encuentra en los procesos de ajuste estructural que en los años ochenta y noventa pretendían lograr el equilibrio macroeconómico mediante una drástica reducción del déficit fiscal, en el cual el gasto social se consideraba determinante.

En su investigación, Lentini afirma acertadamente que las políticas de privatización de los servicios fueron concebidas como parte de un retraimiento del Estado en la asunción de sus obligaciones sectoriales, incluido el saneamiento básico, y la cesión de dicha responsabilidad a los operadores privados, presumiendo que ellos se harían cargo de la responsabilidad de resolver las necesidades de inversión.

La excepción paradójica de esta visión la encontramos en Chile, país en el que, a contracorriente de enfoques dogmáticos, el Estado desempeña un papel fundamental en el subsidio a la inversión y a la tarifa de los usuarios particularmente pobres.

Los resultados de las experiencias de privatización en Bolivia y Chile son, como se puede observar en los estudios de Lentini y de Crespo y Campanini, dignos de reflexión en la medida en que ejercieron un impacto negativo sobre la economía de los pobres. Tanto en el caso de Aguas del Illimani como en el de Aguas Argentinas, se incrementaron los precios de conexión y se incumplieron tanto las metas de cobertura como los compromisos de inversión. Los mayormente afectados fueron los sectores de más bajos ingresos. En el Gran Buenos Aires (GB1) y (GB2) –áreas con mayor presencia de población pobre– la cobertura de agua potable y alcantarillado sanitario sigue siendo baja, de un 87% y un 57%, respectivamente. Es revelador el hecho de que en el GBA2 el alcantarillado sanitario tiene una cobertura de apenas un 37%. Un millón de personas carece de alcantarillado y cerca de 800.000 no cuentan con agua potable.



Con respecto a Aguas del Illimani, en Bolivia, Crespo y Campanini nos revelan que esta empresa se comprometió a instalar 71.752 conexiones en el primer quinquenio, pero solo totalizó 52.764. Los estudios demuestran que aun cuando, según lo estipulado en el contrato, un incumplimiento superior a un 25% implicaba el pago de multas, estas no fueron cobradas por el regulador, poniendo de manifiesto una actitud flexible y condescendiente frente al prestador privado.

Al incumplimiento de metas de conexión y de inversiones se sumó una serie de irregularidades. En el caso de Bolivia, por ejemplo, se instauró el cobro de una comisión por administración (*management fee*), que no estaba considerada en el contrato, y se recurrió a ardidés habilidosos para acrecentar la valoración de activos fijos con vistas a obtener indemnizaciones o reconocimientos económicos sobredimensionados. En el caso de Aguas del Illimani, por ejemplo, la auditoría reveló que de la inversión total reportada por la empresa, que ascendía a 42.2 millones de dólares, la mitad era cuestionable (22.3 millones de dólares), pues se habían registrado gastos sin sustento documentado ni comprobante contable, pagos excesivos por consultorías, y costos financieros no imputables a obras, entre otras serias irregularidades.

Lo que dejan en evidencia los estudios de caso presentados en esta publicación es que se llegó a esta situación como consecuencia de una regulación laxa, poco ajustada a la ley e incluso al contrato. Precisamente por ello, el Ministerio del Agua de Bolivia inició en 2006 un proceso judicial contra dos superintendentes, con contundentes acusaciones que los responsabilizaban por no haber aplicado disposiciones establecidas en los contratos.

#### **D. Programas sociales y subsidios en el sector del saneamiento básico**

Las experiencias de participación privada y la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la autosuficiencia financiera de los prestadores de servicios de saneamiento básico, separando o limitando la obligación del Estado de aportar a dicho sector, han dejado lecciones negativas, sobre todo si se considera que la resolución de los problemas de carencia de servicios en sectores sociales empobrecidos no ha sido encarada con eficacia.

Es precisamente a la luz de estas lecciones que las investigaciones cuyo resumen publicamos en este libro nos proporcionan insumos para pensar en la intervención del Estado en el futuro.

En el epílogo de la confrontación social originada por el incumplimiento de contrato en el caso de Aguas Argentinas, Lentini informa que el Estado tomó la iniciativa de impulsar programas sociales y exigió al prestador de servicios que

se alinea con esta intervención pública, además de incorporar a entidades públicas locales con el fin de que asumieran compromisos y funciones en esa misma dirección.

Por ejemplo, en los momentos difíciles que experimentó la economía argentina, el gobierno implementó un programa de subsidio a la factura del servicio, seleccionando a los beneficiarios mediante encuestas y focalizando el subsidio al consumo en usuarios residenciales pobres; por otra parte, inició una política intensa de apoyo a la inversión a través del Programa de Barrios Carenciados, que incluía la construcción de redes secundarias y el suministro de materiales para infraestructura de servicios mediante el trabajo comunitario, que consideraba el aporte de la fuerza de trabajo de los vecinos.

Un ejemplo digno de citar y de analizar, pese a que en este libro no figura un estudio al respecto, es el del papel del Estado en Chile en el sector de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario. En el país se han implementado programas de subsidio a la inversión y a la tarifa. A través de los municipios se identifica a los usuarios pobres o con poca capacidad de pago para costear la factura y se subsidia entre un 25% y un 75% de esta, con un límite de consumo de 20 metros cúbicos.<sup>3</sup>

Estas experiencias deberían sugerirnos que es necesario pensar en un enfoque distinto de la participación pública en el sector del saneamiento básico, superando la visión excluyente que caracterizó al Estado en el contexto de la aplicación de los denominados programas de ajuste estructural de las economías emergentes en las pasadas décadas.

En Bolivia, por ejemplo, en el proceso de elaboración de una ley sustitutiva sobre agua potable y alcantarillado sanitario, se ha planteado la necesidad de exigir a los municipios y las prefecturas (gobiernos departamentales) que en sus presupuestos anuales incluyan recursos para construcción de infraestructura de servicios, la que una vez registrada como patrimonio público debería ser cedida en calidad de usufructo no oneroso a los prestadores de servicios existentes.

En síntesis, las conclusiones extraídas de las investigaciones son las siguientes:

i) Las políticas de privatización fueron promovidas como una forma de superar las restricciones macroeconómicas que enfrentaban las economías emergentes en América Latina. Sus efectos en términos de reducción del déficit fiscal y equilibrio de las cuentas externas estimularon tal proceso y así este pasó a

---

<sup>3</sup> Denisse Charpentier Castro y María Angélica Alegría Calvo, *Avances y desafíos de la transversalización del enfoque de género en la práctica y en el desarrollo de políticas sociales en relación a la gestión integrada de recursos hídricos en Latinoamérica. Construyendo una visión para la acción*, ponencia para el taller “La comunidad como agente de cambio: programa nacional de agua potable en Chile”, s/f.

formar parte del paquete de políticas fiscales que sustentó el modelo económico en la década de 1980 y 1990.

ii) Se privatizaron las empresas, pero sin desplegar un esfuerzo similar para establecer marcos regulatorios eficaces, pese a que estas empresas prestaban servicios públicos en condiciones de monopolio.

iii) Los procesos de privatización adolecieron de graves fallas de instrumentación en el proceso de licitación, en la formulación de las cláusulas contractuales y en la fiscalización del servicio y el efectivo cumplimiento de los contratos de concesión.

iv) Los estudios de caso demuestran que, en la actualidad, los servicios concesionados presentan déficit en cuanto a cobertura, tratamiento y disposición de efluentes y niveles de contaminación de los cursos de aguas subterráneas y superficiales.

v) Los servicios concesionados discriminan en contra de los más pobres y, finalmente, en contra de todos aquellos usuarios cuya estructura de consumo no responde a los intereses de lucro que rigen la acción del concesionario. Las zonas más deficitarias son aquellas en las que se observan mayores niveles de pobreza.

También las investigaciones y las experiencias analizadas en los estudios de caso permiten formular algunas propuestas específicas, entre las cuales destacan las siguientes:

- En cuanto al regulador:
  - i) La institucionalidad debe estar blindada contra la influencia de intereses particulares –o contra su captura por parte de estos– que aleje las decisiones públicas de su objetivo de regulación mediante el control múltiple (social y público).
  - ii) El ente regulador debe contar con mecanismos efectivos de fiscalización y control.
  - iii) La institucionalidad regulatoria debe considerar no solo criterios económicos, sino también sociales y ambientales.
- En cuanto al marco regulatorio:
  - i) Las normas regulatorias de inversiones, utilidades y metas de los prestadores deben ser determinadas clara y específicamente.
  - ii) La regulación debe partir de un certero diagnóstico de los aspectos sociales y ambientales que caracterizan el área concesionada, así como de la problemática que debe ser abordada y superada por medio de la concesión.

- En cuanto a la participación privada en la prestación del servicio:
  - i) Los contratos tienen que ser modificados con el fin de instaurar una concesión integral que resuelva la problemática del servicio y que garantice el financiamiento de los costos con los ingresos tarifarios y el aporte privado directo.
  - ii) En casos de financiamiento mixto –público y privado– los aportes del Estado deben tener el carácter de reintegrables vía tarifa de asignación específica o aplicada a subsidios focalizados.
  
- Mejoramiento y fortalecimiento de los programas con que cuentan las concesionarias para atender a la población de bajos recursos mediante la implementación de alguno de los siguientes mecanismos –mencionados en un plano meramente referencial– o de otras alternativas de subsidio que cumplan los mismos objetivos:
  - i) Programas de tarifa social, que subsidian el pago de facturas y limitan el corte de servicios por falta de pago.
  - ii) Programa de barrios carenciados y Plan agua más trabajo (implementados en Argentina), que facilitan el acceso a los servicios mediante la participación de los vecinos y las autoridades locales en la construcción de redes secundarias.
  
- Finalmente, se sugiere desarrollar una red de prestadores locales y/o sistemas comunitarios de agua potable que autogestionen las fuentes de agua y provean los servicios necesarios a las comunidades locales, particularmente en los sectores rurales.

En este libro y en las anteriores reflexiones preliminares los lectores encontrarán, sin duda, evidencias que servirán de insumos para abordar los temas atinentes a la problemática identificada con el título “Regulación, servicios de agua potable y pobreza”. Esperamos que este aporte coadyuve a impulsar en los países andinos procesos más justos y equitativos que conduzcan al pleno respeto del derecho de todos los ciudadanos a los servicios de agua potable y saneamiento básico, que son indispensable para garantizar a la población una vida digna y saludable.

## **LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE EN ARGENTINA, BOLIVIA, CHILE, ECUADOR Y PERÚ: ESTUDIO COMPARATIVO DE SUS LEGISLACIONES SOBRE MARCOS INSTITUCIONALES, PROCEDIMIENTOS Y PRÁCTICAS REGULATORIAS**

**Michael Hantke-Domas, PhD**  
**Verónica Torres Salgado, LLM**  
*Hantke & Torres Consulting Ltda.*

En el presente documento se analizan los diferentes marcos regulatorios del agua potable existentes en los países de la región andina de América del Sur (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú), lo que implica pasar revista a sus esquemas institucionales, sus problemas, ventajas y desventajas. Se examinan las competencias y atribuciones de los entes reguladores, los instrumentos de que disponen, la transparencia de las empresas reguladas en términos de la información que deben proveer y los actos jurídicos que otorgan derechos de prestación. Finalmente, se reseñan los mecanismos de participación o consulta ciudadana presentes en las legislaciones de los países considerados.

El propósito de este documento es, por una parte, describir los diferentes marcos regulatorios del agua potable en los países de la región andina del oeste (Ecuador y Perú), central (Bolivia), y sur (Argentina y Chile); y, por la otra, identificar y analizar las estrategias legales adoptadas en cada caso.

En términos generales se observa que todos los países concuerdan en materia de *regulación de estructura* y de *comportamiento*. Así, por ejemplo, en los cinco estudiados la autoridad ha decidido restringir el acceso al sector del agua potable a un solo operador por área geográfica. Esto es claramente congruente con la percepción de que este tipo de industria presenta características de *monopolio natural*.

Con respecto a los poderes de que disponen los distintos entes reguladores se puede afirmar que, por regla general, se encuentran constreñidos por el ordenamiento legal, variando desde la rigidez chilena, hasta espacios de discrecionalidad administrativa más amplios, como los que se observan en Ecuador.

La forma de organización de las distintas industrias nacionales difiere de unas a otras. Por ejemplo, en Chile la gran mayoría de los servicios de agua potable es prestada por empresas privadas, mientras que en otros países, como Ecuador, solo hay una compañía de agua potable, la de Guayaquil, manejada por el sector privado.<sup>4</sup>

Una característica importante de los marcos regulatorios estudiados es la adscripción de cada uno de ellos a la idea de que los mercados libres son un modelo que se debe imitar. En efecto, el propósito de regular la industria del agua potable deriva de la falta de condiciones de competencia –o lo que los economistas llamarían *fallas*– en este mercado, originadas por su carácter de *monopolio natural*. Las legislaciones regulatorias pretenden corregir dichas imperfecciones, en vista de que entienden que la competencia, y no el monopolio (natural), maximiza el bienestar de la comunidad (*bienestar social*).

No obstante, la regulación o el control de una actividad económica o social responde no solamente a un afán por optimizar el bienestar social en términos económicos. Alternativamente, se regula por razones de seguridad nacional, de salubridad y de interés público, entre otras. Sin embargo, no deja de ser cierto que el principal motivo para regular el sector de los servicios de agua potable y saneamiento, independientemente de que sean provisto por el sector público o privado, es el poder monopólico que encierra y que puede perjudicar al consumidor.

---

<sup>4</sup> En el caso de Chile, pese a todo, el Estado posee en este mercado una participación patrimonial equivalente a un 39%. Esto significa que participa en la propiedad de las más grandes empresas proveedoras privadas de agua potable en el país, pero no las controla.

A las complejidades antes anotadas se suma el uso de una jerga particular en el ámbito de la regulación. Por cierto, ya el concepto de *regulación* es de por sí bastante equívoco, pues puede utilizarse en forma lata para referirse a cualquier actividad pública que intervenga en el ámbito de acción de los privados, como también en forma restringida, con el sentido de intervención pública en el control de industrias con tendencias monopólicas. Este último es el significado que se le da en este estudio y que, para mayor claridad, denominaremos *regulación económica* (Ogus, 1994). Otro concepto muy utilizado en este ámbito es el de *marco regulatorio*, referido en forma extensiva a todas las leyes, disposiciones reglamentarias del Poder Ejecutivo y normas administrativas emanadas de los entes reguladores. Por lo tanto, define la estructura normativa que se ocupa de la regulación económica.

### **A. Visión general de los marcos regulatorios adoptados por los países andinos**

Una primera aproximación a la comparación de los marcos regulatorios requiere presentar una visión general de cada uno de ellos. Por consiguiente, en este capítulo se muestra la forma en que los países han desarrollado sus estrategias de política respecto de la provisión de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado.

#### **1. Argentina**

En Argentina no se cuenta con una legislación nacional referida al agua potable y el saneamiento, sino que se entrega a las Regiones, Provincias y Municipios la jurisdicción sobre este tipo de servicios (OPS/OMS, 2000).

En la Constitución Política Argentina (1994), Art. 42, se dispone que las autoridades se encargarán de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, del control de los monopolios naturales, y de la calidad y eficiencia de los servicios públicos. Se agrega en el Art. que la legislación establecerá los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional.

Conforme a la Constitución, es la Provincia el poder concedente del servicio de agua potable y saneamiento (OPS/OMS, 2000).

Si bien cada Provincia tiene la potestad de regular el sector del agua potable y el saneamiento, los marcos regulatorios responden a un solo esquema: i) legislaciones que establecen la modalidad regulatoria, incluido su control, y ii) los contratos de concesiones. Con todo, cada Provincia sigue su propio modelo, pero ciñéndose a este esquema.

El organismo encargado de la organización y administración de la ejecución de los programas nacionales de infraestructura es el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Creado por la Ley N° 24.583, del 21 de noviembre de 1995.

Dado que en Argentina existen múltiples marcos regulatorios, este trabajo se centrará exclusivamente en el de la Ciudad de Buenos Aires.

El marco regulatorio para Buenos Aires se encuentra en distintos cuerpos legales: i) la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado; ii) el Decreto N° 999/92, o marco regulatorio para la concesión de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales; iii) el Contrato de Concesión de Aguas Argentinas S.A. (cuya sucesora en la provisión del servicio es Aguas y Saneamientos Argentinos S.A.); y iv) la Ley Orgánica de Obras Sanitarias de la Nación (ETOSS, 2006).

En el Decreto N° 999 se definen los objetivos del marco regulatorio a partir de la fijación, en el Art. 3, de los siguientes lineamientos generales que habrán de considerarse en los contratos: i) garantizar el mantenimiento y promover la expansión del sistema de provisión de agua potable y desagües cloacales e industriales; ii) establecer un sistema normativo que asegure la calidad y continuidad del servicio público regulado; iii) regular la acción y proteger adecuadamente los derechos, obligaciones y atribuciones de los Usuarios, del Concedente, del Concesionario y del Ente Regulador; iv) garantizar la operación de los servicios que actualmente se prestan y de los que se incorporen en el futuro en un todo de acuerdo con los niveles de calidad y eficiencia que se indican en este marco y, v) proteger la salud pública, los recursos hídricos y el medio ambiente.

En forma adicional, el Decreto N° 999 obliga al concesionario a prestar obligatoriamente el servicio, asegurando su continuidad, regularidad, calidad y generalidad, todo ello con el propósito de garantizar tanto una eficiente prestación del servicio a los usuarios, como la protección del medio ambiente.<sup>6</sup>

El organismo encargado de regular y controlar la concesión es el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS).

## 2. Bolivia

La Constitución Política del Estado de Bolivia (1967) no se ocupa expresamente de la materia, sino que solo se refiere a las concesiones de servicios públicos, las que califica de excepcionales; en el caso de que se lleguen a otorgar, la Constitución dispone que las concesiones no pueden ser por más de 40 años.<sup>7</sup> Sin perjuicio del silencio constitucional, la legislación boliviana regula en forma completa el sector del agua potable y el saneamiento.

La Ley N° 2.066 de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, del 11 de abril de 2000, regula la prestación y utilización de los servicios, establece el procedimiento para otorgar concesiones y licencias, fija los derechos y

---

<sup>6</sup> Art. 6.

<sup>7</sup> Art. 134, Constitución Política del Estado, Bolivia.



obligaciones de los prestadores y usuarios, establece los principios tarifarios y, finalmente, determina infracciones y sanciones.

La misma Ley, en su Art. 5, presenta los principios que rigen la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario: i) universalidad de acceso a los servicios; ii) calidad y continuidad de los servicios congruentes con políticas de desarrollo humano; iii) eficiencia en el uso y en la asignación de recursos para la prestación y utilización de los servicios; iv) reconocimiento del valor económico de los servicios, que deben ser retribuidos por sus beneficiarios de acuerdo con criterios socio-económicos y de equidad social; v) sostenibilidad de los servicios; vi) neutralidad de tratamiento a todos los prestadores y usuarios de los servicios, dentro de una misma categoría, y vii) protección del medio ambiente.

La Ley indica que la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario es de responsabilidad de los Gobiernos Municipales. El servicio debe ser provisto por una Entidad Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (EPSA), cuando la zona sea concesible por el Gobierno Municipal. En caso contrario, o en zona no concesible, la responsabilidad puede ser asumida por aquel Gobierno o por una EPSA.<sup>8</sup>

Para operar, los Gobiernos Municipales y las EPSA deben obtener la concesión de la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB).<sup>9</sup>

Según la Ley N° 2.066, quienes presten el servicio deben ajustarse a una serie de parámetros, tales como garantizar calidad (Art. 21), servicio universal (Art. 22), y protección del medio ambiente (Art. 23).

### 3. Chile

El modelo regulatorio adoptado en Chile considera la prestación de servicios de agua potable y saneamiento en áreas urbanas tanto por empresas públicas como privadas.

A diferencia de otros países, en ninguno de los artículos de la Constitución de la República de Chile (1980) se establece que el agua potable y el saneamiento sean un derecho de los ciudadanos ni que el Estado tenga la obligación de proveerlos.

El Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 382/89, o Ley General de Servicios Sanitarios, y su Reglamento, el Decreto Supremo (DS) N° 1199/05, regulan el régimen de explotación de los servicios sanitarios, el régimen de concesiones, la fiscalización de la normativa sanitaria, y las relaciones entre las concesionarias de servicios sanitarios y entre estas y el Estado y los usuarios.

---

<sup>8</sup> Art. 17, Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.

<sup>9</sup> Ídem, Art. 18.

Como contraprestación por el servicio sanitario, las concesionarias reciben una remuneración denominada *tarifa*, o precios máximos que se cobran a los clientes de estas empresas. Su regulación se encuentra en la Ley de Tarifas, o DFL N° 70/88, y en su Reglamento, el DS N° 453/89. Con todo, en la Ley N° 18.778, que Establece Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas, se considera un subsidio a la demanda del servicio, destinado a las familias de más escasos recursos.

Por su parte, de la calidad del servicio se ocupan el Reglamento de Prestación de Servicios Domiciliarios de Agua Potable y de Alcantarillado, DS N° 316/85, y parte del Reglamento de la Ley General de Servicios Sanitarios.

La Superintendencia de Servicios Sanitarios, organismo regulado por la Ley N° 18.902, de 1990, está encargada tanto de la concesión del servicio como de su supervigilancia.

#### 4. Ecuador

La Constitución Política del Ecuador (1998) impone al Estado el deber de reconocer y garantizar, dentro de los derechos civiles de las personas, el derecho a una calidad de vida que asegure el acceso al agua potable.<sup>10</sup>

La Constitución asocia la misma garantía de acceso al agua potable al derecho a la salud, solo que en este caso se agrega el saneamiento básico, con lo que se cierra el círculo de protección en torno a ambos servicios públicos.<sup>11</sup>

Por otra parte, la Constitución reconoce la esencialidad del abastecimiento de agua potable al prohibir la huelga en este tipo de servicio público.<sup>12</sup>

En forma particular, como ya se señalara, la Constitución Política del Ecuador entrega la responsabilidad de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de saneamiento al Estado. Este puede asumir dicha responsabilidad directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, ya sea mediante “concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley”.<sup>13</sup> En este último caso, la Constitución promueve el desarrollo de empresas comunitarias o de autogestión, entre las que se encuentran las *juntas administradoras de agua potable*.<sup>14</sup>

Además, la Constitución impone al Estado ecuatoriano el deber de garantizar que los servicios públicos de agua potable y de saneamiento responderán a principios de: i) eficiencia; ii) responsabilidad; iii) universalidad; iv) accesibilidad; v) continuidad, y vi) calidad.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Art. 23 N° 20, Constitución Política del Ecuador.

<sup>11</sup> Art. 42, Constitución Política del Ecuador.

<sup>12</sup> Ídem, Art. 35 N° 11.

<sup>13</sup> Ídem, Art. 249.

<sup>14</sup> Ídem, Art. 246.

<sup>15</sup> Ídem, Art. 249.

Otra característica de la modalidad de regulación ecuatoriana es la consagración constitucional de la *inmutabilidad de las condiciones contractuales* acordadas entre el Estado y los privados, cuando sean estos últimos quienes provean por delegación los servicios públicos de agua potable y de saneamiento.<sup>16</sup> Esta inmutabilidad, característica propia de los contratos según el derecho civil, contradice el propósito de buscar la regulación económica de los monopolios naturales, a la que nos referiremos más adelante.<sup>17</sup>

En materia tarifaria, según la Constitución ecuatoriana corresponde al Estado velar por que los precios o tarifas de los servicios de agua potable y saneamiento sean equitativos.<sup>18</sup>

Sin embargo, la claridad de la Constitución ecuatoriana no tiene un correlato similar en la legislación inferior, si se considera que la organización del sector del agua potable es más flexible y poco regulada en comparación con la de otras jurisdicciones nacionales.

En efecto, en Ecuador la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado es entregada por las municipalidades, de acuerdo con el mandato en este sentido que se establece en la Ley de Régimen Municipal (1971). Resulta así, por ejemplo, que el Municipio de Guayaquil tiene su propia Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG), la que a su vez ha otorgado la concesión de aquel servicio por 30 años a una tercera empresa, llamada Interagua.

## 5. Perú

La legislación peruana sobre la industria del agua potable tiene la particularidad de ser bastante extensa y abarcadora. Pero quizás lo que la destaca es el reconocimiento de los municipios provinciales y, por contraposición, no del Estado, como responsables de la prestación de los servicios de saneamiento. Estos servicios de saneamiento comprenden la prestación regular de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, y disposición sanitaria de excretas, en los ámbitos tanto urbano como rural.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Ídem, Art. 249.

<sup>17</sup> Sobre este punto, véase más adelante el capítulo G.

<sup>18</sup> Art. 249, Constitución Política del Ecuador.

<sup>19</sup> Art. 2, Ley N° 26.338, o Ley General de Servicios de Saneamiento. Hay que hacer presente que, a diferencia de Chile, en Perú se considera las aguas pluviales dentro de los servicios de saneamiento. En este caso, el regulador se ha opuesto a incluir en la tarifa la existencia de colectores unitarios y sumideros de aguas pluviales, toda vez que esto sobredimensiona la red. En Chile, para dar solución al problema de las aguas pluviales, se dictó una ley especial sobre aguas lluvia (Ley N° 19.525). Otra diferencia con Chile radica en el hecho de que la legislación sanitaria es aplicable solo a las áreas urbanizadas. Las áreas rurales, por el contrario, no se encuentran reguladas, pero tienden a organizarse en cooperativas. Actualmente se está debatiendo un proyecto de ley sobre agua potable rural.

La ley declara que los servicios de saneamiento son de necesidad y utilidad pública y de preferente interés nacional; también agrega que su finalidad es proteger la salud de la población y el ambiente.<sup>20</sup>

Los servicios de saneamiento son brindados por las denominadas *entidades prestadoras*, las que pueden ser de carácter público, privado o mixto. El objeto exclusivo de su funcionamiento es la prestación de los servicios de saneamiento, para lo cual estas entidades deben contar con patrimonio propio y gozar de autonomía funcional y administrativa.<sup>21</sup> Las entidades prestadoras de mayor envergadura adoptan la estructura de sociedades anónimas, y las de tamaño más reducido, otras formas, conforme al Reglamento de la Ley N° 26.338.<sup>22</sup>

El marco regulatorio peruano se estructura en torno a dos grandes áreas. La primera comprende los *servicios de saneamiento* y la segunda la *estructura del poder regulador*.

Por su parte, la estructura del poder regulador se encuentra contenida en la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (Ley 27.332), y su reglamento, el DS 042-2005-PCM; el Decreto Ley 25965, que crea la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (1992) y su reglamento, el DS 017-2001-PCM; y el Decreto que Fija la Alícuota del Aporte por Regulación, DS 105-2003-PCM.

---

<sup>20</sup> Art. 3, Ley N° 26.338.

<sup>21</sup> Ídem, Art. 6.

<sup>22</sup> Ídem, Art. 18.

**Cuadro 1**  
**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PAÍSES CONSIDERADOS Y SUS RESPECTIVAS**  
**AUTORIDADES EN MATERIA DE SERVICIOS SANITARIOS**

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	ECUADOR	PERÚ
<b>Organismo competente</b>	-Poder Ejecutivo Nacional. -Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS). -Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA).	Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB).	Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS).	-El Estado, o por delegación a empresas mixtas o privadas, ya sea mediante "concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley". -Las municipalidades. -Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG), sobre la concesionaria Interagua S.A.	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).
<b>Legislación relevante</b>	-Constitución Política Argentina (1994), Artículo 42. -Legislaciones estatales que	-Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario N° 2.029, del 29 de octubre de 1999.	-Decreto con Fuerza de Ley N° 382/89, Ley General de Servicios Sanitarios, y su reglamento (DS MOP	-Constitución Política del Ecuador (1998): Arts. 23, N° 20, 42, 35, N° 11, 246 y 249. -Ley de Régimen	-Ley General de Servicios de Saneamiento, N° 26.338, y su reglamento (DS 023-

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	ECUADOR	PERÚ
	<p>establecen la modalidad regulatoria, incluido su control.</p> <p>-Los contratos de concesiones.</p>	<p>-Ley N° 2066 del 11 de abril de 2000, modificatoria de la Ley N° 2.029.</p> <p>-Ley Programa de Saneamiento Básico de Pequeños Municipios, N° 2.138, del 23 de octubre de 2000.</p> <p>-Decreto Supremo N° 10.028 del 3 de diciembre de 1970, Proyecto de Tarifas.</p> <p>-Decreto Supremo N° 11.104 del 5 de octubre de 1973, del Consejo Nacional de Tarifas (CONATA).</p> <p>-Decreto Supremo N° 22.627 del 24 de octubre de 1990, sobre Política Financiera del Sector de Saneamiento Básico.</p> <p>-Decreto Supremo N° 22.964 del 1 de noviembre de 1991, sobre Lineamientos</p>	<p>N° 1199/04).</p> <p>-Decreto con Fuerza de Ley N° 70/88, Ley de Tarifas, y su Reglamento (DS N° 453/89).</p> <p>-Reglamento de Art. 67° de DFL MOP 382/88 (DS MOP N° 214/05).</p> <p>-Reglamento para Designación y Funcionamiento de Comisiones de Expertos (DS MINECON N° 385/01).</p> <p>-Reglamento de Enajenación Forzada de Acciones (DS MOP N° 1305/01).</p> <p>-Ley que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, N° 18.902 (1990).</p> <p>-Ley N° 19.821 (2002), que modifica Ley N° 18.902 y deroga Ley N° 3.133, en materia de residuos líquidos</p>	<p>Municipal (1971).</p>	<p>2005-VIVIENDA23).</p> <p>-Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas, Ley 27.838.</p> <p>-Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, N° 27.332, y su reglamento (DS 042-2005-PCM).</p> <p>-Decreto Ley 25965, que crea la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (1992), y su reglamento (DS 017-2001-PCM).</p> <p>-Decreto que Fija la Alícuota del Aporte por Regulación, DS 105-2003-PCM.</p>

<sup>23</sup> Este Reglamento fue promulgado originalmente por el DS 09-95-PRES, norma que fue posteriormente modificada en varias oportunidades, las que fueron consolidadas en el actual DS 023-2005-VIVIENDA.

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	ECUADOR	PERÚ
		<p>Básicos de la Lucha contra la Pobreza.</p> <p>-Decreto Supremo N° 22.965 del 1 de noviembre de 1991 Reordenamiento Sectorial.</p> <p>-Decreto Supremo N° 25.658 del 28 de enero de 2000, Reglamento del Programa de Saneamiento Básico para Pequeños Municipios (PROAGUAS).</p> <p>-Decreto Supremo N° 26.587 del 12 de abril de 2002.</p>	<p>industriales.</p> <p>-Ley de Subsidio al pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado, N° 18.778 (1989), y su reglamento (DS HACIENDA N° 195/98).</p> <p>-Reglamento de Instalaciones Domiciliarias de Agua Potable y Alcantarillado, DS MOP N° 50 (2003).</p>		

## **B. Competencias y atribuciones de los entes reguladores de los servicios de agua potable**

En este capítulo se presentan los organismos reguladores de cada país estudiado, con sus competencias y atribuciones.

### **1. Argentina**

El organismo regulador de los servicios de agua potable y saneamiento en Buenos Aires es el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), una entidad autárquica, con capacidad de derecho público y privado.<sup>24</sup> Bajo su control y regulación se encuentra la empresa Aguas y Saneamientos Argentinos S.A., concesionaria del servicio.

Conforme a lo que se dispone en el Art. Art.17 del Decreto N° 999/92, o Marco Regulatorio para la Concesión de los Servicios de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales, el ETOSS “tiene como finalidad ejercer el poder de policía y de regulación y control en materia de prestación del servicio público de provisión de agua potable y desagües cloacales en el Área Regulada, incluyendo la contaminación hídrica en lo que se refiere al control y fiscalización del Concesionario como agente contaminante, de conformidad con lo establecido en este Marco Regulatorio”.

Asimismo, el ETOSS debe “asegurar la calidad de los servicios, la protección de los intereses de la comunidad, el control, fiscalización y verificación del cumplimiento de las normas vigentes, y del Contrato de Concesión”.<sup>25</sup>

Por su parte, el concesionario también debe someterse a normas que regulan su persona. Se le exige, por ejemplo, que cuente con “probada experiencia en la prestación de servicios de agua potable y desagües cloacales, y con la suficiente y específica capacidad técnica y financiera, para prestar el servicio objeto de la Concesión”.<sup>26</sup> Sus deberes y atribuciones, en tanto, se establecen en el Art. Art.29 del Decreto N° 999/92.

En otro orden de ideas, en el Acápito VI del Decreto N° 999/92 se regula la calidad del servicio en cuanto a requerimientos generales, programa básico, provisión de información, certificación y verificación de aquella información, información a los usuarios y niveles de servicio.

### **2. Bolivia**

En la Ley N° 1.600 (1994) se reconoce el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), como institución encargada de regular, controlar y supervisar el sector

---

<sup>24</sup> Art. 15, Decreto 999/92.

<sup>25</sup> Ídem, Art. 15.

<sup>26</sup> Ídem, Art. 28.



del agua. Para este efecto, la Ley le impone al SIRESE tres objetivos: i) operación eficiente del sector del agua, de manera tal que contribuya al desarrollo de la economía boliviana y tienda a que todos los habitantes del país puedan acceder al servicio; ii) protección efectiva de los intereses de los usuarios, las empresas y demás entidades reguladas, y iii) legalidad en su accionar.<sup>27</sup>

El SIRESE comprende la Superintendencia General y las Superintendencias Sectoriales, y entre estas últimas se encuentra la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB). De esta manera, la legislación boliviana consagra un sistema multiregulador.

La Ley N° 1.600 reconoce el SIRESE como persona jurídica de derecho público, con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y económica.

La fuente de financiamiento de la SISAB es la *tasa de regulación* de hasta un 2% que se cobra a las prestadoras y que deben pagar los titulares de las concesiones y de las autorizaciones sobre sus ingresos netos, más otros recursos asignados por ley.<sup>28</sup>

Además, la Superintendencia de Aguas es la entidad que otorga las concesiones de servicios públicos y de aprovechamiento de aguas, conforme al procedimiento dispuesto en el Acápito II del Reglamento de la Organización Institucional y las Concesiones del Sector de Aguas.

Una vez adjudicada la concesión se procede a suscribir un contrato entre la Superintendencia y el interesado.<sup>29</sup>

### 3. Chile

El país cuenta con un organismo regulador, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, de competencia nacional, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervisión del Presidente de la República a través del Ministerio de Obras Públicas. Este organismo fue creado en virtud de la Ley N° 18.902 del año 1990.

Sin perjuicio de la independencia de este organismo, su presupuesto depende del erario nacional, y no de las contribuciones que hagan las empresas reguladas al ente regulador, como ocurre en otros países.

La autoridad máxima es el Superintendente, quien es nombrado y puede ser removido por el Presidente de la República.

---

<sup>27</sup> Art. 1, Ley N° 1.600.

<sup>28</sup> Art. 16, Ley 2.066.

<sup>29</sup> Art. 33, Reglamento de la Organización Institucional y las Concesiones del Sector de Aguas.

En términos generales, corresponde a la Superintendencia la fiscalización de los prestadores sanitarios, la exigencia del cumplimiento de la normativa regulatoria, la determinación de tarifas, y el control de los residuos industriales líquidos.

#### 4. Ecuador

Los municipios, por mandato emanado de la Ley de Régimen Municipal, tienen como función la dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado, y la prestación de los servicios.<sup>30</sup> Igualmente, les compete “reglamentar su uso y disponer lo necesario para asegurar el abastecimiento y la distribución de agua de calidad adecuada y en cantidad suficiente para el consumo público y el de los particulares”.<sup>31</sup>

A su vez, los Consejos Municipales están facultados para aprobar los programas “de servicios públicos, reglamentar su prestación y aprobar las especificaciones y normas a que debe sujetarse la instalación, suministro y uso de servicios de agua y desagüe”.<sup>32</sup>

En la Ley de Régimen Municipal se agrega que el Consejo Municipal debe reglamentar la contratación y concesión de los servicios públicos.<sup>33</sup>

En esta misma Ley se instituye como regulador al Consejo Municipal, el cual debe “fijar y revisar las tarifas para consumo de agua potable...mediante el pago de las respectivas tasas, cuando sean proporcionados directamente por el Municipio”.<sup>34</sup>

Para el cumplimiento de los deberes antes enunciados, los Consejos Municipales deberán crear comisiones permanentes de servicios públicos de agua potable y alcantarillado.<sup>35</sup> Sin embargo, es la Dirección de Servicios Públicos la entidad a la que le corresponde la prestación y administración de los servicios de agua potable y alcantarillado “en los casos en que el servicio lo preste directamente y de vigilar el cumplimiento por parte de los contratistas o concesionarios de las obligaciones contractuales, cuando el servicio se preste por contrato”.<sup>36</sup>

Las concesiones, sin embargo, no entregan la totalidad del servicio público al concesionario, pues la Ley de Régimen Municipal reserva a la Dirección de Obras Públicas “la programación, proyección y construcción de todas las obras públicas locales, bien sea por administración directa, contrato o concesión, la supervigilancia de la construcción de las obras cuando no las realice

<sup>30</sup> Art. 15 Letra 1a, en relación con Art. 163 Letra c, ambos de la Ley de Régimen Municipal.

<sup>31</sup> Art. 163 Letra c, Ley de Régimen Municipal.

<sup>32</sup> Art. 64 N° 14o, Ley de Régimen Municipal.

<sup>33</sup> Art. 64 N° 15o, en relación con el Art. 163 Letra j.

<sup>34</sup> Art. 64 N° 16o.

<sup>35</sup> Art. 89 en relación con Art. 97 N° 2o, Ley de Régimen Municipal.

<sup>36</sup> Art. 181, Ley de Régimen Municipal.

directamente y el velar por la correcta aplicación del estatuto sobre construcciones”.<sup>37</sup>

## 5. Perú

Conforme a lo dispuesto el Art. Art.8 de la Ley General de Servicios de Saneamiento, Ley N° 26.338, “Corresponde al Ministerio de la Presidencia actuar como el organismo rector del Estado en los asuntos referentes a los servicios de saneamiento y como tal, formular las políticas y dictar las normas para la prestación de los mismos”.

Según el Art. Art.9 de la misma Ley, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) es la encargada de garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en las mejores condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente.

Por su parte, en el Decreto Ley N° 25.965, mediante el cual se creó la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, al definirla se le confían las siguientes funciones:

- la proposición de normas para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, disposición sanitaria de excretas, reúso de aguas servidas y limpieza pública;
- fiscalización de la prestación de los servicios de saneamiento;
- evaluación del desempeño de las entidades que prestan los servicios de saneamiento;
- promoción del desarrollo de aquellas entidades;
- aplicación de las sanciones que establezca la legislación sanitaria, y
- recaudación de las multas y tasas que esa misma legislación disponga.

Conforme el Reglamento General de la SUNASS,<sup>38</sup> el organismo debe cumplir funciones que caen en cinco categorías: i) normativa; ii) reguladora; iii) supervisora; iv) fiscalizadora y sancionadora y, v) de solución de controversias y reclamos.

---

<sup>37</sup> Ídem.

<sup>38</sup> Art. 18, Reglamento General de la SUNASS.

**Cuadro 2**  
**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DE LOS ENTES REGULADORES DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE EN LOS PAÍSES CONSIDERADOS**

	<b>ARGENTINA</b>	<b>BOLIVIA</b>	<b>CHILE</b>	<b>ECUADOR</b>	<b>PERÚ</b>
<b>Ente regulador</b>	Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS).	Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB).	Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS).	-Municipios. -Consejos Municipales. -Dirección de Servicios Públicos.	-Ministerio de la Presidencia -Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).
<b>Normas</b>	Decreto N° 999/92.	-Ley N° 1.600 -Decreto Supremo 24504, de 21 de febrero de 1997	Ley N° 18.902 (1990)	Ley de Régimen Municipal.	-Ley General de Servicios de Saneamiento, Ley N° 26.338. -Decreto Ley N° 25.965. -Reglamento General de la SUNASS.
<b>Objetivos</b>	-Ejercer el poder de policía y de regulación y control de la prestación del servicio público de provisión de agua potable y desagües cloacales en el Área Regulada, incluida la contaminación hídrica en lo que respecta al control y fiscalización del Concesionario	-Hacer que el sector de aguas opere eficientemente a fin de que contribuya al desarrollo de la economía boliviana y procure que todos los habitantes del país puedan acceder al servicio.  -Brindar protección efectiva de los	-Fiscalización de los prestadores de servicios sanitarios.  -Exigencia de cumplimiento de la normativa regulatoria. -Determinación de tarifas. -Control de residuos industriales líquidos.	-Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado y prestación del servicio.  -Aprobación de los programas “de servicios públicos, reglamentar su prestación y aprobar las especificaciones y normas a que debe	-Actuar como el organismo rector del Estado en los asuntos referentes a los servicios de saneamiento y, como tal, formular las políticas y dictar las normas para la prestación de los mismos.  -Garantizar a los

	<b>ARGENTINA</b>	<b>BOLIVIA</b>	<b>CHILE</b>	<b>ECUADOR</b>	<b>PERÚ</b>
	como agente contaminante, de conformidad con lo establecido en este Marco Regulatorio.	intereses de los usuarios, las empresas y demás entidades reguladas; y  -Velar por la legalidad en su accionar.		sujetarse la instalación, suministro y uso de servicios de agua y desagüe”.  -Prestación y administración de los servicios de agua potable y alcantarillado “en los casos en que el servicio lo preste directamente y de vigilar el cumplimiento por parte de los contratistas o concesionarios de las obligaciones contractuales, cuando el servicio se preste por contrato”.	usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en las mejores condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente.
<b>Facultades</b>	En relación con el Concesionario: -Aprobar normas regulatorios de los trámites y reclamaciones de los usuarios. -Requerir informes para efectuar el control de la concesión. -Controlar que se cumpla con los	En relación con las Concesiones: -Otorgar concesiones y licencias para la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y suscribir los correspondientes contratos. -Declarar y disponer	-Explotar los servicios sanitarios y controlar las descargas de residuos líquidos industriales.  -Cumplir lo dispuesto en los Decretos con Fuerza de Ley sobre tarifas (Nº 70) y concesiones (Nº 382), y velar por el cumplimiento por		Función normativa

	<b>ARGENTINA</b>	<b>BOLIVIA</b>	<b>CHILE</b>	<b>ECUADOR</b>	<b>PERÚ</b>
	<p>planes de mejoras y expansión, operación y mantenimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Cumplir y hacer cumplir el marco regulatorio.</li> <li>-Aplicar las sanciones por incumplimiento de obligaciones.</li> <li>-Controlar al concesionario en relación con el mantenimiento de las instalaciones afectas al servicio.</li> </ul>	<p>la revocatoria de las Concesiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Velar por el cumplimiento de las obligaciones y derechos de los Titulares de las Concesiones.</li> </ul> <p>En relación con las EPSA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Intervenir las EPSA en los casos previstos en la Ley.</li> <li>-Aprobar metas de calidad, expansión y desarrollo de las EPSA.</li> <li>-Requerir información sobre la planificación, proyecciones técnicas, financieras y comerciales para evaluar objetivos, metas, reglas de acción y parámetros de calidad de prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado</li> </ul>	<p>parte de los entes fiscalizados de las disposiciones legales y reglamentarias, de las normas técnicas, instrucciones, órdenes y resoluciones que se dicten en relación con la prestación de servicios sanitarios y descargas de residuos líquidos industriales. Esta facultad comprende también la de interpretarlas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Aplicar las sanciones que señala esta Ley, conforme a su Título III.</li> <li>-Administrar provisionalmente el servicio, a expensas del infractor respectivo, por intermedio de un administrador delegado, designado entre las personas inscritas en el Registro de Administradores Delegados</li> </ul>		

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	ECUADOR	PERÚ
		<p>Sanitario.</p> <p>En relación con los derechos de los usuarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Proteger sus derechos.</li> </ul> <p>En relación con los Servicios de Agua Potable:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Asegurar que los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario cumplan con las disposiciones antimonopólicas y de defensa del consumidor.</li> <li>-Remitir información al Ministerio de Vivienda.</li> <li>-Aprobar y verificar la aplicación de los precios y tarifas máximos a los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.</li> </ul>	<p>Provisionales, establecido en virtud del Decreto con Fuerza de Ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Requerir la respuesta de las empresas prestadoras a los reclamos de los usuarios en los casos que corresponda.</li> <li>-Emitir informes periódicos sobre la calidad del servicio de las distintas prestadoras y divulgar cualquier otra información útil para el usuario de servicios sanitarios. Los informes deberán basarse en indicadores objetivos.</li> </ul>		

	<b>ARGENTINA</b>	<b>BOLIVIA</b>	<b>CHILE</b>	<b>ECUADOR</b>	<b>PERÚ</b>
		-Aplicar las sanciones determinadas por la Ley y los reglamentos, así como las establecidas en los contratos de concesión.			



## **C. Instrumentos de regulación existentes en el sector de los servicios de agua potable**

El alcance de este capítulo es muy amplio, pues por "instrumento" pueden entenderse diferentes cosas. En concreto, aquí se asume que el principal instrumento regulatorio es el cálculo de los precios que los prestadores cobran a sus usuarios. Además, en cada legislación se identifican algunos instrumentos particulares.

### **1. Argentina**

A diferencia de otros países andinos, en el Decreto N° 999/92 se indica que el régimen tarifario de la concesionaria de Buenos Aires debe estar contenido en el contrato de concesión.<sup>39</sup>

Sin perjuicio de aquello, en el Art. Art. 44 se enumeran los principios generales a los que debe ajustarse el régimen tarifario:

- Propenderá a un uso racional y eficiente de los servicios brindados y de los recursos involucrados para su prestación.
- Posibilitará un equilibrio consistente entre la oferta y la demanda de servicios. El Concesionario no podrá restringir voluntariamente la oferta de servicios.
- Atenderá a objetivos sanitarios y sociales vinculados directamente con la prestación.
- Los precios y tarifas tenderán a reflejar el costo económico de la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales incluyendo el margen de beneficio del Concesionario e incorporando los costos emergentes de los planes de expansión aprobados.
- 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 este opere eficientemente, obtener ingresos suficientes para satisfacer los costos implícitos en la operación, mantenimiento y expansión de los servicios prestados.

---

<sup>39</sup> Art. 43.

Inicialmente, las tarifas (cuadros tarifarios y precios) se fijan en el contrato de concesión, para que luego, en la siguiente revisión tarifaria, el concesionario pueda proponer al ETOSS modificaciones asociadas a planes de mejoras y expansión. Sin perjuicio de lo anterior, también pueden realizarse revisiones extraordinarias.<sup>40</sup>

En términos generales, el cálculo tarifario se realiza sobre la base de los planes de mejoras y expansión del concesionario. En lo fundamental, se determina el ingreso que el concesionario necesitará para prestar el servicio (mantenimiento, operación y expansión) en forma eficiente durante el período intertarifario.<sup>41</sup>

Entre los instrumentos regulatorios figuran también los *planes de mejoras y expansión*, los que deberán mostrar: i) los montos de inversión previstos, y ii) los objetivos y metas por alcanzar según las condiciones fijadas en el Contrato de Concesión. Estas presentaciones tendrán que ser aprobadas por el Ente Regulador.

Otro de los mecanismos regulatorios con que cuenta el Poder Ejecutivo Nacional es la posibilidad de *extinguir la concesión*, sea por vencimiento del plazo contractual, sea por rescisión, o bien por el rescate de los servicios. Las causales específicas deberán estar establecidas en el contrato.

Finalmente, conforme a lo estipulado en el contrato de concesión, el regulador cuenta con *garantías* efectivas para asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el concesionario en materia de inversión y de desarrollo de los servicios.

## 2. Bolivia

Entre los mecanismos de que dispone la Superintendencia de Aguas se encuentra el de *intervención preventiva*.<sup>42</sup> Este consiste en intervenir la empresa concesionada cuando “se ponga en riesgo la normal provisión de los servicios por incumplimiento de las metas de expansión, calidad o eficiencia”.<sup>43</sup> Dicha intervención no puede superar los seis meses.

Otro instrumento de regulación es la *revocatoria* de las concesiones.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Art. 46. Las modificaciones extraordinarias se encuentran establecidas en el Art. 48.

<sup>41</sup> Arts. 47 y 48.

<sup>42</sup> Materia que se encuentra regulada en el Acápite II del Título IV de la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.

<sup>43</sup> Art. 38, Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.

<sup>44</sup> Materia que se encuentra regulada en el Acápite II del Título IV de Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.

### 3. Chile<sup>45</sup>

Al igual que en los demás países, en Chile la *regulación de tarifas* es uno de los instrumentos contemplados en la legislación.

En la Ley de Tarifas Sanitarias, DFL N° 70/88, Art. 4, se dispone la obligación de determinar las tarifas sobre la base de los *costos incrementales de desarrollo* (en adelante CID), los *costos totales de largo plazo* (CTLP), la *empresa modelo*, el *plan de desarrollo* y los *grandes consumidores*.

### 4. Ecuador

Instruye la Ley de Régimen Municipal que las “municipalidades y las empresas municipales de Agua Potable, fijarán las tasas de agua en función del costo de producción del servicio y de la capacidad contributiva de los usuarios”.<sup>46</sup>

Agrega dicha Ley que la tasa “es obligatoria para todas las personas que utilicen el servicio, sean naturales o jurídicas, de derecho público o privado”.<sup>47</sup> No obstante, “las instituciones de asistencia social y las educacionales gratuitas pagarán media tarifa por los servicios de agua”.<sup>48</sup>

Con respecto a las tasas por alcantarillado y canalización de aguas servidas, estas “no podrán exceder del costo de mantenimiento y operación del servicio y su cobro se realizará de acuerdo con el volumen de agua potable consumida por cada usuario”.<sup>49</sup> Si bien en este apartado de la Ley no se impone a los usuarios el pago de los costos de inversión, sí se hace más adelante, en el Art. 420, como “contribución especial de mejoras”; esta recae en los dueños de los inmuebles beneficiados, ya que se señala que la construcción y la ampliación de obras y sistemas de agua potable y de alcantarillado se encuentran sujetas a ese tributo.

### Perú

En la Ley General de Servicios de Saneamiento se sujeta “a regulación de tarifas, los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial proporcionados por las entidades prestadoras, tanto a usuarios finales como a otros que actúen como intermediarios respecto de aquellos. No están sujetos a regulación de tarifas aquellos servicios de agua potable y alcantarillado sanitario

<sup>45</sup> Parte de este apartado ha sido tomado de Hantke y Arellano (2005), *Orden público económico y monopolios naturales ¿es la eficiencia económica parte de aquel orden?* (inérito).

<sup>46</sup> Art. 407, Ley de Régimen Municipal.

<sup>47</sup> Ídem, Art. 408.

<sup>48</sup> Ídem, Art. 408.

<sup>49</sup> Ídem, Art. 411.

y pluvial prestados en condiciones especiales, de acuerdo a la calificación prevista en el Reglamento de la presente Ley”.<sup>50</sup>

La misma Ley reconoce como principios de tarificación la *eficiencia económica*, la *viabilidad financiera*, la *equidad social*, la *simplicidad* y la *transparencia*; también que será la SUNASS la entidad que, conforme a la Ley, se encargue de normar el procedimiento de cálculo tarifario.<sup>51</sup>

Con respecto a las fórmulas tarifarias para el cálculo, estas deben “reflejar los costos económicos de prestación de servicio. Estos costos consideran la eficiencia en la gestión de las entidades prestadoras, en cada uno de los sistemas. En el cálculo se tomará en cuenta las variaciones estacionales y los planes maestros optimizados, los que originan los respectivos cargos tarifarios”.<sup>52</sup>

Una particularidad de la legislación peruana se encuentra en el Art. 43 de la Ley, según el cual si el servicio de disposición sanitaria de excretas se presta en condiciones de competencia, entonces su tarifa será libre.

Finalmente, en el caso de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado provistos en áreas rurales, la Ley indica que las tarifas deben cubrir como mínimo “los costos de operación y mantenimiento de dichos servicios”.<sup>53</sup>

#### **D. Actos jurídicos contemplados en la legislación para otorgar derechos de prestación de servicios de agua potable**

En este capítulo se reconocen, principalmente, dos fórmulas de concesión. Por una parte, el *contrato de concesión* –empleado en Argentina, por ejemplo–, que según Cicero (1996) “Consiste en el acto mediante el cual el Estado encomienda a una persona física o jurídica, pública o privada, la organización y el funcionamiento de la prestación de un servicio público”. La segunda fórmula es la *licencia* –aplicada en Chile–, definida por el mismo autor en los siguientes términos: “El concepto de licencia es similar al de concesión, ambas implican la delegación estatal a favor de una persona privada de la gestión de un servicio público. Sin embargo, la diferencia sustancial entre ambos institutos, radica en que el otorgamiento de licencias implica que el Estado cedente no conserva su papel de titular de la actividad que licencia, sino que, en principio la abandona en forma definitiva en manos de los particulares sin posibilidad de retomarla”.

---

<sup>50</sup> Art. 28.

<sup>51</sup> Arts. 29 y 30.

<sup>52</sup> Art. 31.

<sup>53</sup> Art. 44.

## 1. Argentina

Argentina entrega sus servicios públicos para ser gestionados por privados a través de *contratos de concesión*. Estos contratos permiten no solo dar en concesión el servicio público, sino también transferir transitoriamente la tenencia de los activos esenciales del servicio para luego, una vez terminada la concesión, reasumir su posesión. No obstante, el derecho administrativo argentino reconoce otras figuras, como las *licencias* y los *permisos*,<sup>54</sup> que autorizan igualmente para prestar un servicio.<sup>55</sup>

## 2. Bolivia

La modalidad adoptada por Bolivia consiste entregar tanto *concesiones* de servicios públicos como *licencias*; una vez otorgadas, se procede a suscribir un *contrato* entre la Superintendencia de Saneamiento Básico, que actúa a nombre del Estado, y el interesado.

En Bolivia, conforme a la ley, el contrato de concesión no es renovable, sin perjuicio de que su titular pueda participar en el nuevo proceso de licitación.<sup>56</sup>

## 3. Chile

Quien desee prestar un servicio sanitario, bajo cualquiera de sus modalidades, deberá solicitar una *concesión*, cuyo objeto es permitir el establecimiento, la construcción y la explotación de aquellos servicios.<sup>57</sup> Todo el procedimiento de concesión se detalla en el Título II de la Ley General de Servicios Sanitarios (DFL N° 382).

Toda concesionaria debe ser una sociedad anónima que tenga por única finalidad el establecimiento, construcción y explotación de los servicios sanitarios.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> De acuerdo con Nidia Karina Cicero (1996, pp. 44-45), el permiso "Consiste en una *tolerancia* concedida *unilateralmente* por la Administración Pública en exclusivo interés del permisionario. La nota distintiva del permiso es la precariedad por lo que resulta esencialmente *revocable* mediante el ejercicio de una facultad discrecional *sin* generar derecho a *indemnización*, pues no da nacimiento a un derecho nuevo, como ocurre en la concesión, ni tampoco supone el reconocimiento del ejercicio de algún derecho preexistente, como la autorización".

<sup>55</sup> Art. 15 N° 7, Ley N° 23.696.

<sup>56</sup> Art. 38, Reglamento de la Organización Institucional y las Concesiones del Sector de Aguas.

<sup>57</sup> Art. 7, DFL 382/89.

<sup>58</sup> Ídem, Art. 8.

## 4. Ecuador

En la Constitución Política del Ecuador, Art. 249, se establece que es responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos de agua potable y de saneamiento. Se agrega en el mismo artículo que el Estado podrá prestar el servicio en forma directa o por delegación a empresas mixtas o privadas, sea mediante “concesión, o asociación, o capitalización, o traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley”.

Con relación a las condiciones contractuales, la Constitución señala que estas son inmutables, toda vez que el Estado no puede modificarlas a su arbitrio, sea mediante leyes u otras disposiciones.<sup>59</sup>

## 5. Perú

La Ley N° 26.338, o Ley General de Servicios de Saneamiento, establece en su Art. 45 que serán las Municipalidades provinciales quienes podrán otorgar “el derecho de explotación de los servicios de saneamiento a una entidad prestadora privada o mixta, en todo el ámbito de su jurisdicción, en la modalidad de concesión, conforme a lo que se establezca en el Reglamento” de la Ley.

En el Art. 46 se agrega que el plazo de vigencia del derecho de explotación se fijará de acuerdo con el mismo reglamento.

No obstante, y con el ánimo de “propiciar la participación del sector privado para mejorar [la] gestión empresarial” de las entidades prestadoras municipales, el Art. 47 les faculta para suscribir contratos “sin mérito restrictivo”, bajo ciertas modalidades.

---

<sup>59</sup> En el Art. 249 se indica que “Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones”.

**Cuadro 3**  
**DESCRIPCIÓN COMPARATIVA DE LOS ACTOS JURÍDICOS CONTEMPLADOS EN LA LEGISLACIÓN DE LOS PAÍSES CONSIDERADOS PARA OTORGAR DERECHOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE**

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	ECUADOR	PERÚ
<b>Formas de Otorgamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Contratos de Concesión; se entrega la concesión del servicio público y la tenencia de los activos esenciales del servicio. Luego, terminada la concesión, se reasume la posesión.</li> <li>-Licencias.</li> <li>-Permisos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Contratos de Concesión.</li> <li>-Licencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Contrato de Licencia, total o parcial.</li> <li>-El concesionario adquiere la propiedad sobre la concesión pudiendo transferirla a terceros en su totalidad o conservando para sí su titularidad, pero entregando su explotación o manejo a terceros.</li> <li>-Contratos de concesión a 30 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Contratos de Concesión.</li> <li>-Asociación.</li> <li>-Capitalización.</li> <li>-Traspaso de Propiedad Accionaria.</li> <li>-El Estado podrá prestar el servicio en forma directa o por delegación a empresas mixtas o privadas.</li> <li>-La Ley de Régimen Municipal establece que los Municipios podrán crear empresas municipales mixtas para la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Prestación de servicios por una persona natural o jurídica que por acuerdo con la entidad prestadora realiza una función propia del servicio de saneamiento.</li> <li>-Asociación en participación, mediante el cual la entidad prestadora municipal acuerda con otra entidad prestadora privada que esta última aporte bienes o servicios para la prestación de uno o más servicios de saneamiento, participando en las utilidades en la proporción que ambos convengan.</li> <li>-Concesión, mediante el cual la entidad prestadora municipal</li> </ul>

					<p>acuerda con otra entidad prestadora privada que esta preste uno o más servicios de saneamiento.</p> <p>-Otras modalidades establecidas en la normativa.</p> <p>-Las Municipalidades provinciales otorgan “el derecho de explotación de los servicios de saneamiento a una entidad prestadora privada o mixta, en todo el ámbito de su jurisdicción...”.</p>
--	--	--	--	--	--



## **D. Mecanismos de participación o consulta ciudadana previstos en la regulación de servicios de agua potable**

### **1. Argentina**

En la legislación argentina se contemplan varias instancias de participación, tanto de los usuarios como de las autoridades locales y nacionales.

El reglamento considera la participación de los usuarios en las siguientes instancias: i) forman parte de la Comisión Asesora ad honorem del Ente Regulador;<sup>60</sup> ii) conocen la información que debe publicar el concesionario, y iii) deberán ser consultados sobre proyectos de planes periódicos detallados, montos de inversión previstos, y objetivos y metas por alcanzar bajo las condiciones fijadas en el Contrato de Concesión.<sup>61</sup>

El Ente regulador ha intensificado la participación de los usuarios en el proceso regulatorio por la vía de instituir audiencias públicas para la revisión del plan quinquenal de la concesionaria.

Además, se creó la Comisión de Usuarios, integrada por distintas asociaciones de consumidores que se encuentran registradas (Resolución ETOSS N° 38/99).

### **2. Bolivia**

Comparada con las demás legislaciones analizadas, la de Bolivia muestra un desarrollo más amplio de la participación ciudadana en la provisión del servicio. En primer lugar, la Ley de Participación Popular regula la promoción de la participación ciudadana en general. Y en particular, por ejemplo, el Reglamento de la Organización Institucional y las Concesiones del Sector del Agua impone a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano la tarea de fomentar la participación de las Organizaciones Territoriales de Base “en la preinversión, elección de alternativas, inversión, operación, mantenimiento, ordenamiento y modernización de los Servicios Públicos de Agua, en los pequeños centros poblados”.<sup>62</sup>

También se contempla la participación de los gobiernos municipales en la licitación de las concesiones, ya que en el Art. 11 del Reglamento de la Organización Institucional y las Concesiones del Sector de Aguas se dispone que la Superintendencia tiene la obligación de poner en conocimiento de dichos gobiernos los pliegos de licitación.

---

<sup>60</sup> Art. 21.

<sup>61</sup> Art. 56.

<sup>62</sup> Art. 5 Letra E.

### 3. Chile

Una de las carencias de la legislación chilena, en comparación con otras, se refiere precisamente a la apertura del proceso regulatorio a la participación ciudadana.

En efecto, el Art. 13 del DFL N° 70/88 y el Art. 4 del DS N° 453/89 permiten a “quienes tengan interés comprometido” hacer observaciones al inicio del procedimiento de cálculo tarifario de una empresa determinada, teniendo para ello un plazo de 60 días; sin considerar que el procedimiento pasa posteriormente por etapas importantes, como la elaboración de los estudios tarifarios, su intercambio entre el regulador y la empresa regulada, y su posible discusión ante una comisión de expertos, la legislación no permite la participación ciudadana en ellas. Esta es la única oportunidad contemplada por la legislación chilena para que la ciudadanía participe en el proceso regulatorio.

### 4. Ecuador

En la legislación ecuatoriana es hoy la Ley de Régimen Municipal (1971) la que regula, entre otras materias, el sector del agua potable y el alcantarillado. En lo pertinente, esta ley reconoce variadas formas de participación social propias de estos gobiernos descentralizados, mas no específicas respecto de la actividad de provisión de los servicios que nos ocupan.

Como los servicios son prestados por las municipalidades, los consumidores aprovechan los mecanismos de participación establecidos en la legislación pertinente. Es así que instituciones como las *Juntas Parroquiales* y el *Cabildo ampliado* permiten una participación solo indirecta de los usuarios, dado que están integradas por representantes de la comunidad local y no específicamente por los usuarios.<sup>63/64</sup>

El caso excepcional es el de la empresa Interagua, concesionaria de la ciudad de Guayaquil, que es controlada y supervisada por la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG). De este modo, la relación más o menos directa de los usuarios con el Municipio proveedor del servicio resulta limitada al interponerse ECAPAG entre los consumidores y la empresa.

Pese a esto, la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor reconoce derechos a los consumidores y deberes a los proveedores, que en alguna medida son genéricos y buscan proteger los derechos de los usuarios, pero en ningún caso se consideran fórmulas de participación social especiales.<sup>65</sup> En este sentido, solo las *asociaciones de consumidores*, reguladas en el Acápite XI de la citada

<sup>63</sup> Juntas Parroquiales, Art. 139 en adelante, Ley de Régimen Municipal.

<sup>64</sup> Cabildo Ampliado, Art. 151 en adelante, Ley de Régimen Municipal.

<sup>65</sup> Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, Codificación N° 2000 – 21.

Ley, permiten reducir los costos de transacción que enfrentan los consumidores individuales, transformándose en vehículos de participación.

## 5. Perú

La legislación peruana contempla la participación de los usuarios en distintas etapas del proceso regulatorio. En una primera instancia, impone al regulador (SUNASS), como medida de transparencia, el recurso a las *audiencias públicas* cuando sea necesario recibir la opinión de los “administrados” con respecto a decisiones generales, normativas y regulatorias. En todo caso, aquellas decisiones deben ser prepublicadas.<sup>66</sup>

En materia de tarifas existen disposiciones que articulan la participación, en particular la Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas.

Con relación al procedimiento tarifario, también hay instancias de *audiencias* en las que las distintas partes puedan ser oídas.

En la primera de ellas, o *audiencia pública*, el organismo regulador debe dar cuenta de sus decisiones respecto del procedimiento tarifario, para lo cual tiene que realizar audiencias públicas descentralizadas. A mayor abundamiento, el regulador tiene la obligación de sustentar y exponer “los criterios, metodología, estudios, informes, modelos económicos o dictámenes que servirán de justificación en la fijación de las tarifas reguladas...El mismo trámite debe seguirse en aquellos casos en los cuales se haya producido una variación en los criterios, metodología o modelos económicos utilizados”.<sup>67</sup>

Estas audiencias públicas adoptan el carácter de *preliminar* –y opcionales–,<sup>68</sup> cuando los prestadores solicitan al regulador celebrar audiencias públicas para exponer al público “su propuesta de fórmula tarifaria, estructuras tarifarias y metas de gestión contenida en su Plan Maestro Optimizado”. En todo caso, si la prestadora no hiciera al regulador tal solicitud con respecto al contenido del Plan Maestro Optimizado, entonces este último deberá adoptar “los mecanismos de difusión que considere pertinentes, entre ellos, conferencias, talleres, charlas, publicaciones, con el fin de dar a conocer al público en general el contenido del Plan Maestro Optimizado del Solicitante”.<sup>69</sup> En cambio, serán *obligatorias* las audiencias públicas cuando el regulador deba exponer los resultados del estudio tarifario.<sup>70</sup>

<sup>66</sup> Art. 5, Decreto Supremo N° 017-2001-PCM, o Reglamento General de la SUNASS.

<sup>67</sup> Art. 7 de la Ley N° 27.838, o Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas.

<sup>68</sup> Art. 11, Resolución de Consejo Directivo N° 033 - 2005-SUNASS-CD, que Aprueba Directiva sobre el Procedimiento de aprobación de la Fórmula Tarifaria, Estructuras Tarifarias y Metas de Gestión en los Servicios de Saneamiento y la Directiva para la Formulación de los Planes Maestros Optimizados.

<sup>69</sup> Art. 12, ídem.

<sup>70</sup> Art. 14, ídem.

La segunda instancia, en cambio, que recibe el nombre de *audiencias privadas*, permite a las empresas prestadoras y a las organizaciones representativas de usuarios “solicitar y obtener audiencias con los funcionarios del Organismo Regulador, a fin de intercambiar opiniones respecto del proceso de fijación de precios regulados, sin perturbar el normal desenvolvimiento del procedimiento”.<sup>71</sup>

Para dar transparencia a estas audiencias, la ley obliga al regulador a publicar en su página en Internet una relación de las reuniones que hubiere celebrado con la o las empresas prestadoras y organizaciones representativas de usuarios, publicación que habrá de contener: i) el nombre de las empresas prestadoras y sus representantes; ii) el de los funcionarios del Organismo Regulador; iii) el de las organizaciones de usuarios y sus representantes; iv) el de otras personas jurídicas y entidades públicas, vinculadas a los procedimientos de fijación de precios regulados, así como de sus representantes, y v) el lugar, fecha y hora de la reunión, los asuntos tratados en ella y las conclusiones a las que se hubiera arribado.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Art. 8 de la Ley N° 27.838, o Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas.

<sup>72</sup> Ídem.

**Cuadro 4**

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN O CONSULTA CIUDADANA PREVISTOS EN LA REGULACIÓN DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE EN LOS PAÍSES CONSIDERADOS**

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	ECUADOR	PERÚ
<b>Participación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Participación de usuarios, y</li> <li>-Participación de autoridades locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Participación ciudadana.</li> <li>-Participación gobiernos municipales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Participación de “quienes tengan interés comprometido”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La ley reconoce variadas formas de participación social propias de los Municipios.</li> <li>-Las Juntas Parroquiales y el Cabildo ampliado permiten una participación indirecta de los usuarios.</li> <li>-La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor reconoce derechos a los consumidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Participación de los usuarios en distintas etapas del proceso regulatorio.</li> </ul>
<b>Instancias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Participan de la <i>Comisión Asesora ad honorem</i> del Ente Regulador.</li> <li>-Conocen la información que debe publicar el concesionario sobre los planes de mejoras y expansión de la red operada y del servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Participación en la preinversión;</li> <li>-Elección de alternativas, inversión, operación, mantenimiento, ordenamiento y modernización de los Servicios Públicos de Agua, en los pequeños centros poblados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-En el procedimiento de cálculo tarifario de una empresa determinada, para hacer observaciones dentro del plazo de 60 días, al inicio del procedimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Las <i>asociaciones de consumidores</i>, permiten reducir los costos de transacción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se contemplan las audiencias públicas, para recibir opiniones de los “administrados” con relación a decisiones generales, normativas y regulatorias.</li> <li>-Las audiencias privadas permiten a las empresas prestadoras y a las</li> </ul>

	<b>ARGENTINA</b>	<b>BOLIVIA</b>	<b>CHILE</b>	<b>ECUADOR</b>	<b>PERÚ</b>
	Deberán ser consultados sobre los proyectos de planes periódicos detallados, sobre montos de inversión previstos, objetivos y metas por alcanzar en las condiciones fijadas en el Contrato de Concesión.	-Participación de los gobiernos municipales en la licitación de las concesiones.			organizaciones representativas de usuarios “solicitar y obtener audiencias con los funcionarios del Organismo Regulador, a fin de intercambiar opiniones respecto del proceso de fijación de precios regulados”.

## **E. Mecanismos previstos para transparentar la información relativa a la regulación y los contratos de servicios de agua potable**

En este capítulo se aborda el tema de la información desde una perspectiva dual. Por una parte se entiende que el regulador se enfrenta a un problema mayor cuando trata de determinar las ganancias de eficiencia que obtiene la empresa regulada, en el contexto de lo que se denomina *asimetría de información*. Por regla general, los marcos regulatorios revisados consideran disposiciones para este tipo de situación.

Por otra parte, la información que maneja el regulador resulta tan interesante para la comunidad como la información del prestador para aquel. En todos los países estudiados encontramos leyes especiales sobre transparencia que otorgan derechos a la comunidad para requerir la información que posee el regulador.

### **1. Argentina**

Argentina tiene un avanzado sistema de recopilación de información con fines comparativos a través de indicadores de gestión (IG). Según señala el ETOSS (2006), la Regulación por Comparación consiste en la recolección de la información necesaria para la formación de los IG, para luego compararlos con los del propio operador, en forma histórica, permitiendo conocer la evolución de los distintos aspectos de la gestión de la empresa; o bien para compararlos con otros operadores, de manera de poder establecer los rangos que hagan posible fijar las nuevas metas de eficiencia, de un modo más realista. A partir de la información disponible, el ETOSS ha implementado asimismo un sistema de *contabilidad regulatoria*, que no solo entrega información financiera relevante sobre el funcionamiento de Aguas y Saneamientos Argentinos S.A., sino también sobre transacciones entre empresas relacionadas, las que al ser detectadas como sobrevaloradas representan ineficiencias que deben ser corregidas con el fin de que los consumidores no paguen de más en sus cuentas.

En materia de contratación se le impone al concesionario la obligación de realizar *licitaciones u otros procedimientos competitivos comparables* “cuando el monto contractual o el monto anual de contrataciones similares exceda los diez millones de pesos (\$ 10.000.000.-)”.<sup>73</sup> Para este efecto, el concesionario deberá “Publicar un aviso en un medio y forma adecuados, detallando la contratación prevista y la fecha para la cual se requiere la prestación, e invitando a cualquier persona a ofertar los bienes o servicios requeridos”, como asimismo “Otorgar la

---

<sup>73</sup> Art. 31, Decreto 999/92.

debida consideración a las ofertas recibidas, procurando que la contratación sea a precio razonable y el menor entre las ofertas admisibles”.<sup>74</sup>

## 2. Bolivia

En el Art. 15, letra k) de la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Ley N° 2066), se dispone que el regulador puede “requerir de las EPSA información sobre la planificación, proyecciones técnicas, financieras y comerciales para evaluar objetivos, metas, reglas de acción y parámetros de calidad de prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario”; a lo que se agrega en la letra l) que deberá “implementar y mantener un sistema de información técnica, financiera, comercial e institucional de las EPSA y los contratos de Concesión, así como de las Licencias para la prestación de servicios”.

En relación con la transparencia de la información que maneja el regulador, existen varias disposiciones que cabe mencionar. Primero, en el Art. 50 de la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley N° 2.341), se establecen las *audiencias públicas* como mecanismos de participación de la sociedad cuando así lo prevea la legislación para la resolución del procedimiento o cuando afecte a sectores profesionales, económicos o sociales.<sup>75</sup>

El Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo (DS 27.172) es más explícito aún que su propia norma inspiradora al garantizar el *acceso a la documentación* existente en la Superintendencia “que se relacione con el procedimiento en el que intervienen o con el derecho o interés que invocan”.<sup>76</sup> Ahora bien, no todos los usuarios tienen derecho de acceso a la información, pues para otorgárselo la misma ley requiere que sean los mismos que intervienen, o aquellos “que acrediten un derecho subjetivo, interés legítimo o derecho de incidencia colectiva”.

Sin perjuicio de todo lo anterior, la legislación boliviana se reserva el instrumento del *procedimiento de oposición*, mediante el cual las personas con un interés legítimo que pueda verse afectado por el otorgamiento de una concesión o autorización, podrán oponerse conforme a lo dispuesto en el Art. 44 y siguientes del DS N° 24716, Reglamento de la Organización Institucional y de las Concesiones del Sector de Aguas y el Reglamento de Uso de Bienes de Dominio Público y de Servidumbres para Servicios de Aguas.

---

<sup>74</sup> Art. 31, Decreto 999/92.

<sup>75</sup> Normadas in extenso en el Reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Sistema de Regulación Sectorial (DS 27172).

<sup>76</sup> Art. 22.



### 3. Chile

Por regla general, en Chile el regulador posee facultades muy generales en lo que respecta a la recopilación de información de las empresas concesionadas. Dichas facultades se ven constantemente puestas en entredicho por las empresas concesionarias, que se oponen a entregar su información, muchas veces alegando la falta de competencia del regulador para exigir antecedentes detallados y lo onerosa que resulta tal medida.

Sin embargo, la Superintendencia ha insistido en su potestad de solicitar la información necesaria para el ejercicio de sus funciones. En este plano se pueden identificar tres momentos clave de demanda de información: i) antecedentes necesarios para fiscalizar el desempeño del concesionario en el cumplimiento de sus obligaciones; ii) datos requeridos para el proceso de cálculo tarifario; y iii) información financiera.

En la misma línea, la legislación chilena dispone que determinadas licitaciones para la adquisición de bienes y la contratación de servicios sean públicas.

Siguiendo la misma tendencia de los demás países latinoamericanos, en Chile se reguló, mediante la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, un procedimiento genérico de petición de información a los órganos que integran la Administración del Estado, incluyéndose de manera específica los informes y antecedentes que empresas privadas que presten servicios de utilidad pública proporcionen a las entidades estatales encargadas de su fiscalización.<sup>77</sup> En este caso, el interesado tiene derecho a requerir la información por escrito al Jefe de Servicio, quien deberá pronunciarse sobre la aceptación o denegación de la solicitud formulada dentro de un plazo de 48 horas. La Ley establece causales taxativas para la denegación de información –por ejemplo, que la publicidad impida o entorpezca el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido o que haya oposición de terceros a quienes afecte la divulgación de la información–, dado que el principio general que inspira el quehacer administrativo del Estado es el de la publicidad y transparencia.<sup>78</sup> En particular, la legislación sobre tarifas (DFL N° 70, Art. 10) prevé el secreto de los estudios, antecedentes, procedimientos de cálculo e informes usados en la fijación de tarifas, incluidos los documentos que se mantuvieran bajo custodia notarial, los que serán públicos una vez concluido el proceso de fijación tarifaria.

### 4. Ecuador

La legislación aplicable al sector del agua potable y el saneamiento no contempla normas particulares sobre requerimiento de información a los prestadores. La explicación podría radicar en el hecho de que todos los

<sup>77</sup> Art. 13 de la Ley N° 18.575, modificado por la Ley N° 19.653 en 1999.

<sup>78</sup> Art. 8° de la Constitución Política de la República.

prestadores, a excepción de Interagua, son servicios municipales, por lo que el problema de la asimetría de información aparentemente no existiría.

Sin perjuicio de que pueda ser así, subsiste la circunstancia de que regulado y regulador son parte de la misma estructura municipal, a excepción de Interagua. Este problema está asociado a la transparencia de la información pública, que en el caso de Ecuador está regulada por la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>79</sup> La fuente de esta norma se encuentra en el Art. 81 de la Constitución Política del país, que garantiza:

“el derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales.

...

No existirá reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley”.

En lo pertinente, la Ley Orgánica de Transparencia obliga tanto al Estado como a sus concesionarios a que su información sea pública, con excepciones basadas en la seguridad nacional y en la misma ley.<sup>80</sup> Hay que destacar el hecho de que no solo las empresas municipales están obligadas a transparentar su información, sino también sus concesionarias (por ejemplo, Interagua), lo que extiende los niveles de información más allá de lo usual, al contrario de aquellos casos en que los privados buscan eximirse de estas obligaciones, como en Chile.

## 5. Perú

Las facultades que le entrega el Reglamento General a la SUNASS son genéricas y extensivas. El Art. 29 permite a la SUNASS “requerir a las empresas prestadoras toda la información que considere necesaria”. La misma norma le otorga al regulador la facultad de hacer comparaciones de información (*benchmarking*) entre empresas prestadoras, sean nacionales o extranjeras.

Sin perjuicio de lo anterior, la legislación peruana considera relevante transparentar a los usuarios y al mismo regulado la información que maneja el Organismo Regulador en materias tales como “los informes, estudios,

<sup>79</sup> Registro Oficial No. 337 de 18 de mayo del 2004.

<sup>80</sup> Art. 1, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

dictámenes, modelos económicos y memorias anuales que constituyan el sustento de las Resoluciones que fijan los precios regulados”.<sup>81</sup>

Del mismo modo, en sus decisiones la SUNASS debe transparentar los criterios aplicados, de modo que estos sean conocibles y predecibles por los administrados. En esta misma línea, en el Art. 5 del Decreto Supremo N° 017-2001-PCM, o Reglamento General de la SUNASS se agrega:

“Las decisiones de la SUNASS serán debidamente motivadas y las decisiones normativas y/o reguladoras serán prepublicadas para recibir opiniones del público en general. De ser pertinente se realizarán audiencias públicas a fin de recibir opiniones de los administrados. Se excluye de esta obligación aquellas disposiciones que por su urgencia o necesidad no puedan quedar sujetas al procedimiento de prepublicación”.

---

<sup>81</sup> Art. 4, Ley N° 27.838.

**Cuadro 5**  
**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MECANISMOS PREVISTOS EN LOS PAÍSES CONSIDERADOS PARA**  
**TRANSPARENTAR LA INFORMACIÓN RELATIVA A LA REGULACIÓN Y LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE**  
**AGUA POTABLE**

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	ECUADOR	PERÚ
<b>Mecanismos de transparencia de Información</b>	El Regulador puede requerir y comparar información mediante los indicadores de gestión (IG), la denominada <i>regulación por comparación</i> .	Requerimiento del Regulador.	El Regulador posee facultades generales para solicitar información, la cual es constantemente puesta en entredicho por las empresas concesionarias.	No contempla normas particulares sobre requerimiento de información a los prestadores.	El regulador puede requerir toda la información que considere necesaria.  También puede hacer comparación de información ( <i>benchmarking</i> ) entre empresas prestadoras, sean nacionales o extranjeras.
<b>Tipo de información disponible</b>	-Entrega información de gestión y financiera relevante. -Información sobre transacciones entre empresas relacionadas.  -Licitaciones u otros procedimientos competitivos comparables.	-Planificación, proyecciones técnicas, financieras y comerciales para evaluar objetivos, metas, reglas de acción y parámetros de calidad de prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. -Información técnica, financiera, comercial e institucional de las	-Información necesaria para fiscalizar el desempeño del concesionario en el cumplimiento de sus obligaciones.  -Información para el proceso de cálculo tarifario.  -Información financiera.  Determinadas licitaciones para la	La información es pública, con excepciones basadas en la seguridad nacional y en la ley.	-Informes, estudios, dictámenes, modelos económicos y memorias anuales que constituyen el sustento de las Resoluciones que fijan los precios regulados.  -Proyecto de la Resolución que fija la tarifa regulada.

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	ECUADOR	PERÚ
		EPSA. -Los contratos de Concesión, así como las Licencias para la prestación de servicios.	adquisición de bienes y la contratación de servicios.		

## **F. Coincidencias y diferencias entre los marcos institucionales de regulación de la prestación de servicios de agua potable**

La revisión de la legislación de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú revela convergencias y divergencias en cuanto a la forma en que cada país encara distintos objetivos.

Lo cierto es que todas las legislaciones se orientan a dejar en manos privadas el manejo del agua potable. En algunos casos, como en Chile, se decidió entregarles la inversión y la operación del servicio, sin esperar su retorno a la esfera pública; en cambio en otros, como en Perú, se ha optado por ceder solo la operación (caso de Tumbes), y recuperar los activos una vez terminada la concesión, como en Argentina.

A continuación, y habida cuenta de las diferencias, trataremos de analizar desde una perspectiva legal las coincidencias y las diferencias entre los marcos institucionales ya revisados.

Una nota de precaución antes del análisis. En este estudio no se informa sobre las circunstancias que han rodeado la construcción de los marcos legales en cada país, por lo que no es posible compararlos solo a partir de su aplicación. En otras palabras, como en este trabajo no se analiza, por ejemplo, el término de la concesión de Aguas Argentinas S.A., no se cuenta con suficientes datos para sacar lecciones respecto del marco legal argentino en relación con los problemas enfrentados por el país.

En el capítulo B y los anexos de este trabajo se puede observar que Bolivia, Chile y Perú tienen una más nutrida normativa regulatoria, en comparación con la existente en Ecuador y Argentina. Ahora bien, desde la perspectiva de los contratos incompletos, una legislación extensa podría conllevar una ventaja, dado que hay un mayor número de contingencias reguladas ex ante. Por contraposición, una legislación más reducida podría ser fuente de mayores conflictos futuros.

En forma ya más particular, en el capítulo B se presenta una visión general de los marcos regulatorios, en la que resaltan las distintas formas de consagrar el encargo del negocio del agua potable a los privados. Por una parte, llama la atención el hecho de que en todas las constituciones, a excepción de la de Chile, en alguna medida se trate la provisión de agua potable como una función del Estado. En el caso de Chile, su Constitución política no hace referencia alguna a esta función, ni tampoco a los mecanismos generales para introducir capital privado en los servicios públicos.

También sobresaliente es el hecho de que la Constitución del Ecuador consagre la *inmutabilidad* de las condiciones contractuales acordadas entre el Estado y los privados, cuando estos últimos provean por delegación el servicio público de agua potable y saneamiento.<sup>82</sup> Como ya se señalara en el capítulo

---

<sup>82</sup> Art. 249, Constitución Política del Ecuador.

B, la inmutabilidad es propia del derecho de los contratos y contradice el propósito de buscar la regulación económica de los monopolios naturales.<sup>83</sup>

Por ejemplo, en el contrato original pudo no haberse considerado la contratación entre la empresa proveedora de agua potable y otras vinculadas a ella, como en el caso de que la primera adjudique un proyecto de infraestructura a una empresa constructora y que ambas pertenezcan a los mismos dueños. En principio, este tipo de contratos puede redundar en menores costos, pero también puede ocurrir que la empresa de agua potable adjudique el contrato a un precio más alto y que para cubrir esa diferencia de costos los usuarios del servicio tengan que pagar tarifas más altas. Si en el contrato original no se contemplaba esta posibilidad, dado el hecho de que la Constitución de Ecuador impide la modificación del contrato por una ley u otra disposición, y suponiendo falta de voluntad de la empresa prestadora del servicio para aceptar cambios de su contrato, el gobierno se ve imposibilitado de evitar el costo no indispensable, lo que finalmente conduce a la siguiente paradoja: se busca regular un monopolio natural para evitar precios monopólicos, pero un contrato incompleto puede asegurar aquellos precios al mismo monopolio. El caso ecuatoriano es aún más extremo, pues una ley posterior no podría cambiar el contrato, sino que se requeriría una reforma constitucional, lo que transforma en inmutable una situación que es contradictoria con el espíritu y propósito de la regulación económica de los monopolios naturales y con los principios constitucionales de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad. Una eventual reforma constitucional, por su parte, podría llevar a otro absurdo: que el monopolista acuda a un tribunal internacional para demandar la expropiación de su propiedad sobre rentas monopólicas.<sup>84</sup>

Con respecto a las competencias y atribuciones de los reguladores nacionales, por regla general, estas muestran, en mayor o menor medida, una similitud. Ahora bien, si existe esta similitud cabe preguntarse, entonces, por qué hay experiencias más y menos exitosas entre países cuyos reguladores están dotados de similares competencias y atribuciones. ¿Podrá una explicación basada en el mayor o menor número de atribuciones constituir un baremo de análisis?

Respecto de los instrumentos de regulación, llama la atención que en los casos de Argentina y Ecuador los precios sean fijados en el contrato de concesión. Esta práctica se diferencia de la adoptada en Chile, donde las fórmulas tarifarias y su procedimiento de cálculo están contenidos en la ley y sus reglamentos. Sobre este particular resalta la inmutabilidad del contrato por sobre la de la ley, pues en el primer caso su modificación depende de las dos partes interesadas, mientras que en el segundo depende de la voluntad del gobierno y de los congresistas de modificar situaciones que puedan no favorecer el bienestar general. Visto desde otra perspectiva, un contrato puede asegurar una serie de condiciones de entrada al inversionista, que se

<sup>83</sup>Sobre este punto, véase Hantke (2005).

<sup>84</sup>No está demás advertir al lector que esta paradoja constituye una hipótesis ya planteada por Hantke en su tesis doctoral, en la que concluyó que, por definición, los derechos de propiedad se ven limitados por la regulación económica.

mantendrán invariables –en la medida de lo acordado– en el tiempo. Esta virtud asociada a la seguridad jurídica a corto plazo es menos clara a largo plazo, toda vez que las condiciones generales pueden variar y afectar al inversionista, lo que hace que el argumento de la seguridad jurídica se torne menos claro desde la perspectiva de este último.

En la misma línea, un contrato bien concebido debería ser capaz de soportar los imprevistos que depara el largo plazo. Sin embargo, el costo para las partes puede ser muy elevado. La solución alternativa, esto es, que sea la legislación la que contenga estas disposiciones, puede resultar igualmente onerosa, si se considera que el costo de modificar una ley no es cero; pero, a diferencia del costo del contrato, el de la modificación de la ley irá, principalmente, en contra del erario público.

Pasando al capítulo E, los actos jurídicos contemplados en la legislación de los cinco países para otorgar derechos de prestación de servicios de agua potable son variados. En este plano resalta la diferencia entre Chile, donde se ha adoptado la *licencia*, y los demás países, que se han inclinado por el *contrato de concesión*. La diferencia estriba en la propiedad de los activos. Es así que en Chile los bienes que el Estado tenía en dominio en las empresas estatales fueron transferidos junto con la participación accionaria en ellas, de modo que si el Estado decidiera retomar esta actividad –cosa que por lo demás su Constitución no le encomienda ni le reconoce– debería readquirir todos los bienes. Por consiguiente, la forma en que en Chile se regula la actividad de los privados en la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado es mucho más una función del Estado que en el caso de las demás aproximaciones, más cercanas a la lógica del derecho civil de los contratos.

En lo que se refiere a los mecanismos de participación o consulta ciudadana previstos en la legislación comparada sobre servicios de agua potable, en todos los países considerados existen instancias para estos efectos. Destacables son la Ley de Participación Popular de Bolivia y las normas previstas en la legislación sectorial de Perú, que permiten un alto grado de participación de la comunidad en materia regulatoria. También cabe subrayar la iniciativa argentina de instituir audiencias públicas, modalidad que pese a no encontrarse contemplada en la legislación, ha sido implementada por el regulador (ETOSS) a través de sus normas reglamentarias. Contrastan estas iniciativas con la legislación chilena, que no permite la participación ciudadana<sup>85</sup> y prescinde de la consulta al público para que el regulador pueda tomar sus decisiones.

Finalmente, en lo que respecta a los mecanismos previstos para transparentar la información sobre la regulación y los contratos de servicios de agua potable, en este trabajo se analizaron dos perspectivas.

La primera se relacionaba con las facultades que tenían los reguladores para recabar información de sus regulados, en un proceso considerado crítico para lograr el objetivo de maximización del bienestar de la ciudadanía. En general se

---

<sup>85</sup> Para ser precisos, los «interesados» durante el lapso inicial del procedimiento de cálculo tarifario podrán hacer observaciones con respecto a las bases que servirán posteriormente para la elaboración de los estudios tarifarios del regulador y de la empresa. Tendrán para esto un plazo de 60 días.



observa que en los países donde más se ha profundizado en materia de entrada de capital privado a la industria de los servicios de agua potable y saneamiento, como Argentina y Chile, la legislación contempla un alto grado de regulación en materia de recopilación de información sobre el regulado. Argentina, en particular, presenta un desarrollo importante en materia de contabilidad regulatoria, al igual que Chile.

La segunda perspectiva se refería a la transparencia de la información que maneja el regulador en relación con la comunidad. En este caso, en todos los países existen normas sobre publicidad de la información que mantiene el sector público, normas que, descontando algún tecnicismo interno que aparte a los reguladores del sector público, son extensivas a los organismos reguladores bajo estudio.

### **G. Conclusiones**

Como es de esperar, la legislación sectorial sobre el agua potable en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú es bastante extensa y diversa. Del mismo modo, la experiencia de estos países difiere en cuanto al éxito logrado con el ingreso de capital privado a la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado. Baste recordar el término de la concesión de Aguas Argentinas S.A. y Azurix en Buenos Aires, Aguas del Aconquija en Tucuman, Aguas del Illimani y del Tunari en Bolivia, para poner de relieve la necesidad de profundizar en el tema de la eficacia de los marcos regulatorios nacionales.

Luego de revisadas estas cinco legislaciones, queda por establecer las causalidades tras las experiencias exitosas y las no exitosas. Esto favorecerá la formulación de políticas públicas pertinentes a las realidades que cada uno de estos países enfrenta.

## BIBLIOGRAFIA

ETOSS (2006). Página Web.

Ref Type: Generic

Ogus, A. (1994), *Regulation: Legal Form and Economic Theory* Oxford University Press, Oxford.

OPS & OMS (2000). Evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento 2000 en las Américas. Informe analítico : Argentina.

Ref Type: Generic

## **CONFLICTOS DE LA EMPRESA PRESTADORA CON LAS PRÁCTICAS REGULATORIAS DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y ALCANTARILLADO Y SU IMPACTO EN LA POBREZA: EL CASO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES<sup>86</sup>**

**Licenciado Emilio J. Lentini<sup>87</sup>**  
*Buenos Aires, Argentina*

### **I. INTRODUCCIÓN**

Durante la década de 1990, en la mayoría de los países de la región se han hecho intentos encaminados a superar las deficiencias y retrasos de los servicios de agua y alcantarillado. En varios países se aplicó una estrategia basada en la participación del sector privado como operadores e inversionistas de los servicios, en un marco de reorganización de las funciones sectoriales, entre las cuales se destaca la creación de organismos específicos para la regulación y el control de los servicios.

Por otra parte, se reconoce que las deficiencias de los servicios de agua y alcantarillado afectan principalmente a la población en condiciones de pobreza, entre la cual se observa una proporción más alta de déficit de cobertura y mayores problemas de calidad de los servicios, además de sufrir los impactos del deterioro del medio ambiente que las condiciones de los servicios provocan. Esta situación agrava y potencia las situaciones de pobreza en la medida en que la falta de servicios y la baja calidad de estos inciden negativamente en las condiciones de salud y no satisfacen las necesidades básicas de la población de bajos recursos.

El objetivo de este artículo es analizar la conjunción de las dos dimensiones enunciadas en los párrafos precedentes en relación con las políticas públicas sectoriales, es decir, cómo y de qué manera los conflictos de las empresas prestadoras y la práctica regulatoria han influido en la calidad de vida de la población en condiciones de pobreza.

Con esta finalidad, el análisis se encara a través de un estudio de caso habiéndose elegido para esto el Contrato de Concesión de los Servicios de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales del Área Metropolitana de Buenos Aires, suscrito entre el Estado Nacional y Aguas Argentinas S.A., el

---

<sup>86</sup> Este artículo fue finalizado en los primeros días marzo de 2006. Cabe mencionar que el día 22 de marzo de 2006 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 303/06 mediante el cual se rescindió el Contrato de Concesión de Aguas Argentinas S.A.

<sup>87</sup> El documento se elaboró con la participación del Licenciado Leandro Rodríguez en carácter de coautor, y la colaboración de la señorita Federica Brenner como asistente técnico en la búsqueda de información y procesamiento de datos.

cual, por su magnitud y antigüedad en la instrumentación de la agenda de los años noventa, constituye una experiencia emblemática.

## II. EL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y EL ÁREA METROPOLITANA

Para una mejor descripción y análisis del desempeño de la Concesión resulta conveniente identificar dos períodos: el primero que abarca desde el inicio del Contrato de Concesión (mayo de 1993) hasta diciembre de 2001; y el segundo, desde enero de 2002 hasta diciembre de 2005.

### A. Desde el inicio del contrato (1993) hasta 2001<sup>88</sup>

El 1º de mayo de 1993, Aguas Argentinas S.A. se hizo cargo de la prestación de los servicios concesionados que hasta ese entonces estaban a cargo de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación.

El marco legal original de la Concesión estaba constituido por la ley 23.696 de Reforma del Estado, el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) N° 999/92 que fijó el marco regulatorio para la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, el Contrato de Concesión y, en lo que sea de aplicación, la ley orgánica de Obras Sanitarias de la Nación. Las renegociaciones contractuales habilitadas por el Decreto PEN N° 149/97 modificaron dicho marco legal original en dos oportunidades: por Decreto PEN N° 1167/97 y por las resoluciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) N° 601/99 y 602/99. A partir del año 2002 el Contrato de Concesión se estuvo renegociando en los términos previstos en la Ley 25.561 y sus reglamentaciones.

La participación privada se implementó mediante un Contrato de Concesión por un plazo de 30 años. El contrato contenía compromisos de inversión del orden de los 4.000 millones de dólares, metas explícitas de cobertura y calidad del servicio y en él se establecían mecanismos de revisiones tarifarias ordinarias quinquenales, así como revisiones extraordinarias por incremento de costos.

La empresa concesionaria, Aguas Argentinas S.A., es un consorcio integrado por accionistas extranjeros y nacionales, cuyo principal accionista y operador responsable es el grupo empresarial de origen francés Suez (antes Lyonnaise des Eaux – Dumez).

Si bien la prestación de los servicios mejoró con respecto a la gestión estatal, no se cumplieron las metas fijadas en el Contrato de Concesión. Se registraron importantes incumplimientos en el plan de inversión para la expansión del

---

<sup>88</sup> Los cuadros y gráficos presentados en este capítulo son de elaboración propia sobre la base de los Informes Anuales de la concesionaria y de sus estados contables.

servicio y en el nivel de calidad de éste, especialmente en cuanto al tratamiento de las aguas servidas.

**Cuadro 1**

**Principales datos de la Concesión. Comparación 1993 - 2001**

Concepto		Inicio concesión	Año 2001	Diferencia
<b>POBLACIÓN SERVIDA</b>	Habitantes Area Concesión (en miles)	9115	9199	84
	Cobertura del servicio de agua	71%	79%	8%
	Cobertura del servicio de alcantarillado	57%	63%	6%
<b>REDES Y DATOS DE PRODUCCIÓN</b>	Red de agua (en miles de kms.)	11	14,3	3,3
	Red de alcantarillado (en miles de kms.)	7,2	9,5	2,3
	Agua producida (millones de m3/día)	3,8	4,1	0,3
<b>COMERCIALES</b>	Facturación anual (en millones de u\$s)	304	608	304
	Cantidad de usuarios agua (en miles)	2036	2635	599
	Cant. de usuarios alcantarillado (en miles)	1729	2184	455
	Porcentaje de usuarios medidos	5%	12%	7%

Aguas Argentinas S.A. no ejecutó el total de las inversiones previstas. Según el contrato original al año 2001 debían haberse invertido 1.976,9 millones de dólares de Estados Unidos pero se ejecutaron 1.300 millones de dólares. En ese mismo año la cobertura del servicio de agua potable era del 79% de los habitantes del área concesionada en comparación con el 88% estipulado en el contrato original (incumplimiento equivalente a 800.000 habitantes sin servicio).

**Cuadro 2**

**Situación del servicio al año 2001**

En materia del servicio de alcantarillado, el retraso afecta aproximadamente a 1.032.000 habitantes, dado que la cobertura alcanzada fue de un 63% en vez del 74% previsto en el contrato original.

Conceptos	Metas originales del Contrato	Metas Alcanzadas	Déficit (miles de hab)
Cobertura Agua	88%	79%	<b>800</b>
Cobertura Alcantarillado	74%	63%	<b>1032</b>
Cobertura de Tratamiento Primario de Aguas Servidas	74%	7%	<b>6180</b>

El rezago en materia de tratamiento de aguas servidas resulta aún más relevante, ya que en el contrato original se preveía que en el 2001 el tratamiento primario de los desagües debía cubrir al 74% de la población y sólo se alcanzó el 7%.

De acuerdo con lo planeado originalmente, las inversiones en rehabilitación y renovación de la infraestructura no han sido eficaces para mejorar los niveles de pérdida de la red de agua y los desbordes de las redes de alcantarillado ("espiches"). Esta deficiencia se ha traducido en problemas de baja de presión en casi el 70% de la red de agua potable, afectando en numerosos casos la continuidad del servicio, particularmente durante los meses de verano.

En materia de atención a usuarios, Aguas Argentinas S.A. ha demostrado alta eficacia en la resolución de reclamos que no inciden en su rentabilidad y baja en aquellos que sí la perjudican.

## **B. Período 2002-2005**

A partir del año 2002, la Concesión entró en una etapa de renegociación que, como ya se mencionó, está desembocando en el retiro del Grupo Suez como operador y de los otros accionistas internacionales.

Las inversiones realizadas durante este período se han destinado principalmente a preservar la calidad del servicio y, en menor medida, a expandir las redes. Las inversiones correspondientes al plan de saneamiento (colectoras, interceptoras y plantas de tratamiento de efluentes), han sido prácticamente nulas.

La facturación acumulada durante el período 2002-2005 fue de 870 millones de dólares, con costos operativos por 570 millones de dólares; las inversiones fueron de 160 millones de dólares, mientras que lo restante se destinó al pago de los servicios de la deuda. La tarifa ha quedado congelada frente a una inflación del 72% para el período 2002-2005, por lo que la posibilidad de realizar inversiones se ha ido deteriorando.

Recientemente se ha creado un fideicomiso como mecanismo de control para realizar obras de expansión y para la correcta aplicación de los fondos recaudados por la concesionaria. El fideicomiso se ha concentrado en financiar obras de redes primarias, es decir, grandes conductos, con el criterio de asegurar la capacidad de transporte con fondos de la Concesión y encarar la construcción de las redes secundarias con financiamiento externo a ésta. Durante el año 2005 los fondos del fideicomiso se destinaron primordialmente a obras de renovación y rehabilitación de las redes existentes.

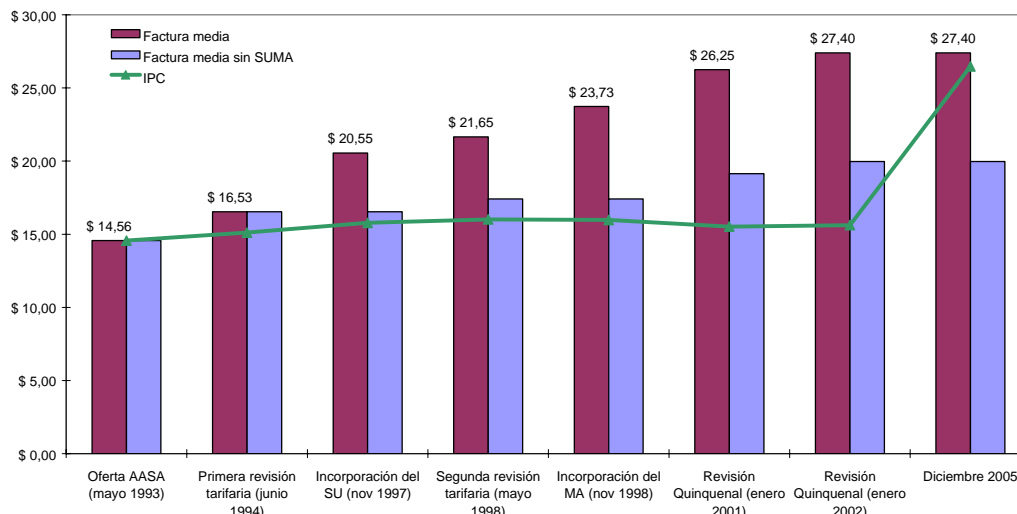
En el proceso de renegociación, la concesionaria inició los trámites para la rescisión del contrato alegando culpa o responsabilidad de la autoridad concedente. El Estado, por su parte, rechazó la presentación de la concesionaria e inició el proceso de ejecución de las garantías del contrato por el valor de las multas impagas por la concesionaria.

## **C. Evolución de las tarifas e indicadores de rentabilidad y endeudamiento**

La factura media que pagan los usuarios residenciales de los servicios de agua potable y alcantarillado se incrementó en un 88% durante el período mayo 1993-enero 2002, muy por encima de la inflación de los precios minoristas, que en el mismo período fue del 7,3%. El alza ha sido producto de varias revisiones tarifarias que sufrió la Concesión, originadas tanto por el aumento en los costos debido a la inflación, como por reclamos de la empresa prestadora, los que pueden ser caracterizados como renegociaciones contractuales.

**Gráfico 1**

**CONCESIÓN AGUAS ARGENTINAS S.A. : EVOLUCIÓN DE LA FACTURA MEDIA 1993-2005**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Índice de precios al consumidor (IPC) y las revisiones tarifarias.

Cabe mencionar que si bien la tarifa media ha crecido en un 88%, la tarifa mínima de los servicios ha tenido un aumento del 200% debido a la introducción de cargos fijos que se cobran a todos los usuarios por igual, sin importar el consumo o el monto de la factura. Sin duda ello ha recaído en muchos casos en los usuarios más pobres de la Concesión.

La primera revisión de tarifas ocurrió al año de otorgado el contrato y resultó en un aumento del 13,5%. Luego, en 1997 y 1998, como parte de una renegociación contractual, se aprobó la creación de un cargo fijo denominado Servicio Universal y Medio Ambiente (SUMA), que compensaba la eliminación del cargo de conexión para nuevos usuarios y de nuevas obras de saneamiento, y significó un incremento de la tarifa media residencial de 37%.

En el año 1998 también se puso en vigencia otro aumento del orden del 5,31%, por inflación de costos. Por último, de la primera revisión quinquenal de tarifas realizada al finalizar la renegociación contractual que tuvo lugar durante el período 1997-1999 –con un atraso de dos años– resultaron aumentos tarifarios de un 12,3% distribuidos en tres cuotas de 3,9% aplicables en los años 2001 al 2003, más un incremento del 1% en el año 2001 y del 0,5% en el 2002 por ajustes de costos o inflación. El aumento correspondiente al 2003 fue suspendido por la ley de emergencia económica del año 2002. Además, se crearon otros cargos fijos, por lo que el impacto final en la tarifa media residencial fue de 10,4% en el año 2001 y del 4,4% en el 2002. Estos

aumentos fueron, en gran parte, resultado de la renegociación contractual, que en numerosos aspectos favoreció a la empresa concesionaria.

Desde la crisis económica del año 2002, que culminó con una importante devaluación del peso argentino, las tarifas no han tenido cambios debido a la aplicación de la ley antes mencionada.

**Cuadro 3**

En términos de rentabilidad contable, los aumentos tarifarios se han traducido en cifras altamente satisfactorias para una empresa privada que actúa en un mercado regulado y cuya demanda media resulta asegurada. Ello se verifica claramente al medir la rentabilidad de la compañía en relación con las ventas y el patrimonio neto. Asimismo, Aguas Argentinas S.A. optó por una estructura de capital con un nivel de endeudamiento elevado, aun con respecto a los admisibles para este tipo de compañías a nivel internacional.

Rentabilidad y Endeudamiento de Aguas Argentinas S.A. (Promedio Años 1994-2001)	
Resultado Neto/Ventas	13%
Result.Netto / Patrimonio Neto	23%
Deuda / Patrimonio Neto	2,4

### III. ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DEL ÁREA REGULADA

Este apartado tiene como objeto describir el área de referencia de la Concesión y la situación socioeconómica de sus habitantes. En él se analizan varias dimensiones: la cobertura de los servicios, los niveles de pobreza por ingreso y estructural y el grado de cobertura de los servicios públicos, demostrándose a través del análisis de los indicadores las desigualdades que se presentan en el área de la Concesión.

#### **A. Descripción del área de referencia (geografía, población, división política)**

La Concesión de agua potable y saneamiento de la ciudad de Buenos Aires y el área metropolitana abarca 3.000 km<sup>2</sup> de extensión, aunque el área que se debe servir es de 1.200 km<sup>2</sup>, y cuenta con una población de alrededor de 9.200.000 habitantes.

La división política administrativa del área regulada está conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 partidos pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires. Resulta conveniente, con el fin de afinar el análisis, distinguir dos subconjuntos entre los partidos pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires.

- El **Primer Cordón del Gran Buenos Aires (GBA1)**, que comprende los partidos más cercanos a la Ciudad de Buenos Aires: Avellaneda, General San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López.
- El **Segundo Cordón del Gran Buenos Aires (GBA2)**, integrado por los partidos del área metropolitana más alejados de la Ciudad de Buenos Aires.



Aires: Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, San Fernando y Tigre.<sup>89</sup>

La cobertura de los servicios de agua potable es del 82%, lo que equivale a 7.566.000 habitantes, mientras que la del alcantarillado es del 62%, extendiéndose a 5.710.000 habitantes.

La Ciudad de Buenos Aires alberga a 2.770.000 habitantes, cubre el 7% de la superficie del área concesionada y concentra el 30% de la población. Asimismo, tiene prácticamente un 100% de cobertura de agua potable y de alcantarillado. En el cuadro 4 se muestran los datos de población y cobertura, desagregados por jurisdicción.

**Cuadro 4**  
**POBLACIÓN Y COBERTURA DEL SERVICIO,**  
**POR PARTIDOS (año 2004)**

Partido	Población	Población Servida Agua	Cobertura Agua	Población Servida Alcantarillado	Cobertura Alcantarillado
Capital Federal	2.776.138	2.776.138	100%	2.776.138	100%
Almirante Brown	515.556	200.199	39%	46.613	9%
Avellaneda	328.980	317.175	96%	215.333	65%
E. Echeverría	243.974	115.828	47%	44.492	18%
Ezeiza	118.807	17.812	15%	22.284	19%
General San Martín	403.107	385.316	96%	205.665	51%
Hurlingham	172.245	41.775	24%	0	0%
Ituzaingó	158.121	15.659	10%	0	0%
La Matanza	1.255.288	826.433	66%	744.072	59%
Lanús	453.082	442.772	98%	161.253	36%
Lomas De Zamora	591.345	493.583	83%	164.557	28%
Morón	309.380	261.737	85%	169.935	55%
Quilmes	518.788	518.788	100%	329.514	64%
San Fernando	151.131	135.601	90%	93.006	62%
San Isidro	291.505	291.505	100%	192.486	66%
Tigre	301.223	170.862	57%	17.402	6%
Tres de Febrero	336.467	280.957	84%	253.719	75%
Vicente López	274.082	274.082	100%	274.082	100%
<b>TOTAL</b>	<b>9.199.219</b>	<b>7.566.222</b>	<b>82%</b>	<b>5.710.551</b>	<b>62%</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda 2001. Informe Anual de la Concesionaria, año 2004.

A modo de resumen de datos, en el cuadro 5 se exponen la población y la cobertura de los servicios de la Ciudad de Buenos Aires, el GBA1 y el GBA2.

<sup>89</sup> Cabe aclarar que en la definición de segundo cordón que emplea el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) también se incluyen los partidos de Berazategui, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, Florencio Varela, Merlo y Moreno, pero estos partidos no integran al área de la Concesión de Aguas Argentinas S.A..

**Cuadro 5**  
**POBLACIÓN Y COBERTURA DEL SERVICIO. CUADRO RESUMEN**  
**(año 2004)**

Partido	Población	Población Servida Agua	Cobertura Agua	Población Servida Alcantarillado	Cobertura Alcantarillado
Cdad Bs As	2.776.138	2.776.138	100%	2.776.138	100%
Total GBA1	3.837.102	3.323.349	87%	1.966.544	51%
Total GBA2	2.585.979	1.466.735	57%	967.869	37%
Área de concesión	9.199.219	7.566.222	82%	5.710.551	62%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda 2001. Informe Anual de la Concesionaria, año 2004.

Como puede observarse, el grado de cobertura de los servicios disminuye a medida que uno se aleja de la Ciudad de Buenos Aires. Mientras que en ella la cobertura de los servicios es prácticamente total, en el GBA2 sólo seis de cada 10 ciudadanos tiene acceso a la red de agua potable, y sólo cuatro de cada 10 a las redes de alcantarillado. Esta heterogeneidad se verá plasmada en el análisis socioeconómico del área que se presenta en la subsección siguiente.

Cabe mencionar también que, en algunos casos, los datos aquí expuestos omiten a la población de bajos recursos que vive en villas de emergencia o asentamientos precarios.

### **B. Indicadores socioeconómicos**

Dado que no existe información estadística desagregada por partidos para el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), se considerará el conglomerado urbano utilizado por el INDEC. Este abarca la Ciudad de Buenos Aires más 24 partidos de la provincia de Buenos Aires, es decir, la totalidad del área de Concesión más otros siete partidos del conurbano bonaerense.<sup>90</sup> Esta área más extensa será denominada AMBA-INDEC.

En el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA-INDEC), la tasa de desocupación es del 12% y la de subocupación se eleva al 14,3%, según los datos del tercer trimestre de 2005.

A su vez, cabe hacer notar que la tasa de mortalidad infantil en la Ciudad de Buenos Aires es de 9,3‰ pero aumenta hasta 16‰ en los partidos del Gran Buenos Aires, y que el 54% de las personas que residen en el AMBA-INDEC posee algún tipo de cobertura de salud (obra social, plan privado o mutual).

Al considerar aspectos relevantes concernientes a las viviendas se observa que en la Ciudad de Buenos Aires el 71% de los hogares se localiza en

<sup>90</sup> Estos partidos son: Berazategui, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, Florencio Varela, Merlo y Moreno, cuya población representa aproximadamente el 20% del AMBA-INDEC.

viviendas de propiedad horizontal, mientras que en los partidos de la provincia de Buenos Aires este porcentaje baja al 12%, reflejando la disparidad de densidad entre ambas zonas. Otra característica es que en las casas habitan familias compuestas por un mayor número de integrantes que en los departamentos.

Asimismo, se observa que en el AMBA-INDEC alrededor del 70% de los hogares son propietarios de la vivienda y del terreno en el que habitan, sin registrarse mayores discrepancias entre las áreas. No ocurre lo mismo respecto de los inquilinos, que en la Ciudad de Buenos Aires alcanzan a un 22% de los hogares, mientras que en los partidos bonaerenses son tan solo un 8%

Cabe destacar que en el conurbano bonaerense cuatro de cada 10 hogares presentan algún elemento de precariedad en los materiales de la vivienda, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires más del 90% de las viviendas no registra parámetros de precariedad (categoría CALMAT I empleada por el INDEC).

También se manifiesta la precariedad de las condiciones sanitarias de un porcentaje relativamente alto de habitantes en el conurbano bonaerense: el 15,31% posee cañerías dentro del terreno, pero fuera de la vivienda, y un 2,45% se abastece con provisión fuera de su terreno. Es decir, alrededor de 1.500.000 personas no poseen cañería dentro de la vivienda.

Las soluciones alternativas son cuantitativamente importantes. Ante la falta de red pública de agua potable, el 26% de la población del conurbano que posee cañerías dentro de la vivienda extrae el agua para beber y cocinar de perforaciones, mientras que el 30% cuenta con desagüe a cámara séptica y pozo ciego debido a la falta de desagüe a la red pública, y el 15%, desagüe a pozo ciego, hoyo o excavación en la tierra por la misma razón.

## **C. Nivel de pobreza por ingreso**

### **1. Línea de pobreza e indigencia**

El método para medir la línea de pobreza consiste en evaluar la capacidad de satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias esenciales. Para esto se determina el precio de la canasta básica total, y si los ingresos totales del hogar se encuentran por debajo del valor de esta canasta, se considera que el hogar y las personas que lo integran son pobres. El importe de la canasta básica total en enero de 2006 fue de \$273.01 pesos (91 dólares a un tipo de cambio de 3 pesos por dólar) por adulto, es decir, \$843.60 (281.2 dólares) por familia tipo.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Un hombre y una mujer entre 30 y 59 años de edad, un niño entre 7 y 9 años, y otro entre 4 y 6 años.

De acuerdo con los últimos datos disponibles, que corresponden al primer semestre de 2005, el nivel de pobreza en el aglomerado del Gran Buenos Aires asciende a 37,7% de las personas, observándose una gran disparidad entre la Ciudad de Buenos Aires (13,8%) y el conurbano bonaerense (45,1%).

Si bien no existen datos recientes por cordones urbanos, puede observarse que existe una diferencia considerable entre el primer y el segundo cordón urbano de la provincia. Esta afirmación es corroborada por los datos del primer semestre del año 2003, según los cuales en la Ciudad de Buenos Aires el 21,7% de los habitantes era considerado pobre, mientras que en el GBA1 el porcentaje aumenta al 48% y en el GBA2 al 71,3%, de acuerdo con información del INDEC. Estos datos muestran el nivel de desigualdad de la población del área de la Concesión.

A diferencia de la línea de pobreza, el concepto de la línea de indigencia se centra exclusivamente en la canasta alimentaria. En este caso, se compara el nivel de ingresos totales con el valor de la canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. El valor de esta canasta era de \$125,81 (41,94 dólares) por adulto en enero de 2006, es decir, alrededor de \$388,75 (129,58 dólares) por familia tipo.

En el primer semestre de 2005 los registros muestran que el 12,6% de las personas que habitan el aglomerado del Gran Buenos Aires se encontraban por debajo de la línea de indigencia. Mientras que en la Ciudad de Buenos Aires el 3,9% de la población era indigente, en el conurbano bonaerense este porcentaje se elevaba al 15,3%. Al igual que en el caso de la línea de pobreza, nuevamente se encuentra una marcada diferencia entre la ciudad y el conurbano, así como una disparidad entre el primer y el segundo cordón urbano.

Asimismo, puede verse que la incidencia de la pobreza y de la indigencia es mayor entre las personas que entre los hogares, lo que demuestra que es mayor el número de integrantes en los hogares pobres que en los hogares que superan la línea de pobreza.

**Cuadro 6**  
**PORCENTAJE DE HOGARES Y POBLACIÓN POBRES E INDIGENTES**  
**EN EL AMBA-INDEC**

Primer semestre 2005	Aglomerado Gran Buenos Aires		Ciudad de Buenos Aires		Partidos del conurbano	
	Porcentaje hogares	Porcentaje personas	Porcentaje hogares	Porcentaje personas	Porcentaje hogares	Porcentaje personas
Indigencia	<b>8,7</b>	<b>12,6</b>	2,7	3,9	11,2	15,3
Pobreza	<b>27,4</b>	<b>37,7</b>	9,7	13,8	34,7	45,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

La estrecha conexión entre pobreza, desocupación y caída del producto bruto interno (PIB) tiene también una significativa incidencia en la evolución de la cobertura y la calidad del servicio. La inestabilidad macroeconómica, así como el proceso de concentración de la riqueza y el desempleo, en conjunto con políticas de desatención de la infraestructura pública por parte del Estado (en sus papeles de inversor, promotor, regulador o contralor) son barreras que forman parte de un sistema que no ha logrado alcanzar los niveles de cobertura y calidad de los servicios para satisfacer de forma adecuada las necesidades de la población, especialmente de aquella con mayores carencias.

#### **D. Análisis del nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas en el área regulada**

Otra forma de medir la pobreza es mediante el análisis de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en el que se considera la falta de acceso a servicios como vivienda, agua potable, electricidad, educación y salud. A continuación se presentan los datos del último censo, año 2001, para el área regulada:

**Cuadro 7**

#### **HOGARES Y POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI). CUADRO RESUMEN**

Partido	Hogares		Población	
	Con NBI		Con NBI	
Cdad Bs As	72.658	7,09%	212.489	7,80%
Total GBA1	114.128	10,08%	460.655	12,08%
Total GBA2	115.176	16,89%	514.964	20,01%
Área de concesión	301.962	10,64%	1.188.108	13,04%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda, 2001.

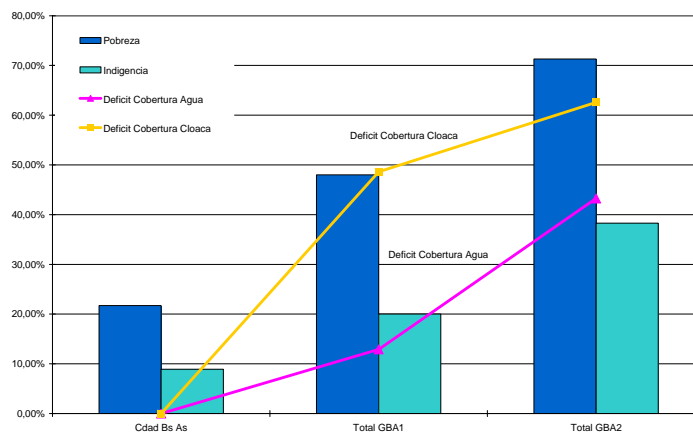
Puede observarse nuevamente la gran disparidad entre los niveles socioeconómicos que separan las tres zonas de la Concesión. Mientras que en la Ciudad de Buenos Aires el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas es de 7,8 %, en el Segundo Cordón del Gran Buenos Aires una de cada cinco personas vive con sus necesidades básicas insatisfechas.

## **E. Pobreza: comparación entre áreas servidas y no servidas**

Tal como se ha verificado en el presente apartado, la pobreza por ingreso muestra una relación inversa respecto del nivel de cobertura del servicio; es así que a mayor pobreza, menor cobertura. La pobreza estructural, por su parte, está íntimamente ligada al servicio, puesto que dentro de las necesidades básicas insatisfechas figura la falta de servicios de agua y saneamiento.

**Gráfico 2**

Si bien los usuarios servidos pagan hoy una tarifa “solidaria”, el cargo SUMA para la expansión del servicio, la inflación a partir del período de renegociación contractual y el congelamiento de las tarifas ha hecho que en la actualidad ese cargo se esté utilizando para obras de renovación y rehabilitación del servicio.



Asimismo, cabe mencionar que la mayor parte de las redes existentes no fueron pagadas por sus usuarios, sino que, dado el carácter deficitario de las empresas estatales bajo cuyo régimen se construyó una gran proporción de las redes existentes, hubo una contribución sustantiva del conjunto de la población, vía impuestos (explícitos e inflacionarios), a su financiamiento.

Como conclusión de este apartado se puede decir que existe una gran “deuda” con los usuarios no servidos, que en su gran mayoría pertenecen a la población de menores recursos, situación que no puede desconocerse a la hora de promover políticas de inversión y esquemas regulatorios.

## **F. Inversiones realizadas y pobreza**

### **1. Expansión y sustentabilidad del servicio**

En estos 12 años de concesión se ha invertido 1.460 millones de dólares, y se ha expandido la red de agua a alrededor de 1.000.000 de habitantes y la de alcantarillado a cerca de 550.000 habitantes. Estas extensiones han alcanzado a parte de la población más pobre del área regulada. Por otro lado, para aquellos hogares conectados, en los que la calidad del servicio no era del todo satisfactoria, los índices de calidad han mejorado.

Además, un panorama de crecientes exigencias, impuestas por la evolución de la realidad social, política, económica, climática y física, fue poniendo de manifiesto las debilidades de la Concesión para darles respuesta adecuada.

En este sentido, las demandas sociales han variado radicalmente en la última década. El comportamiento del concesionario, los incumplimientos contractuales acumulados a fines del año 2001 y las renegociaciones fallidas, generaron una valoración negativa de la Concesión por parte de la opinión pública, de las asociaciones de usuarios, de las nuevas autoridades gubernamentales y otros organismos conexos (Defensorías del Pueblo, entidades de control, municipios), creando un contexto desfavorable para la nueva renegociación contractual iniciada a principios del año 2002.

Las consecuencias en la actividad familiar y el estado de la salud de la población que ha tenido el déficit de cobertura de los servicios y del tratamiento y disposición de los efluentes han tornado socialmente intolerables las condiciones actuales de la prestación. Esto se hace evidente si se tiene en cuenta que actualmente en el área de la Concesión existen alrededor de 1.600.000 habitantes que no cuentan con servicio de agua potable por red, y que cerca de 3.500.000 habitantes no disponen de servicio de alcantarillado, mientras que sólo el 10% del caudal de los efluentes captados recibe tratamiento. Se estima que alcanzar tales metas demandará una inversión de aproximadamente 3,5 millones de dólares en los próximos 15 años.

Este desafío supone reconocer las características socioeconómicas del área regulada y del área que es preciso cubrir. Supone, además, reconocer las externalidades positivas que conllevan la conexión del servicio y el saneamiento integral de la cuenca, así como generar en ella sustentabilidad social, sanitaria, ambiental y económica.

A continuación se incluye un cuadro que muestra cómo ha sido el cumplimiento de las metas de cobertura por jurisdicción o partido, comparando lo logrado hasta el año 2004 con lo previsto originalmente en el contrato.

**Cuadro 8**

**Metas de cobertura estipuladas en el contrato de concesión respecto de las alcanzadas hasta el 2004 por partidos**

Partido	Agua				Alcantarillado			
	Cobertura al inicio	Cobertura 2004			Cobertura al inicio	Cobertura 2004		
		Meta contrato (1)	Alcanzada (2)	Grado de cumplimiento (2)/(1)		Meta contrato (1)	Alcanzada (2)	Grado de cumplimiento (2)/(1)
Ciudad de Buenos Aires	99,0%	100,0%	100%	<b>100,00%</b>	99,0%	100,0%	100%	<b>100,00%</b>
Vicente López	98,0%	100,0%	100%	<b>100,00%</b>	95,0%	100,0%	100%	<b>100,00%</b>
San Isidro	81,0%	100,0%	100%	<b>100,00%</b>	35,0%	100,0%	66%	<b>66,03%</b>
Tigre	24,0%	74,2%	57%	<b>76,45%</b>	8,0%	62,6%	6%	<b>9,23%</b>
San Fernando	64,0%	93,0%	90%	<b>96,48%</b>	24,0%	69,8%	62%	<b>88,17%</b>
Morón - Morón (a)	30,0%	93,2%	49,89%	<b>53,53%</b>	26,6%	26,6%	26,56%	<b>100,00%</b>
Morón - Ituzaingó (a)								
Morón - Hurlingham (a)								
La Matanza	54,0%	77,0%	66%	<b>85,50%</b>	55,0%	69,4%	59%	<b>85,41%</b>
Tres de Febrero	69,0%	97,6%	84%	<b>85,56%</b>	57,0%	91,0%	75%	<b>82,86%</b>
San Martín	77,0%	98,4%	96%	<b>97,14%</b>	40,0%	67,0%	51%	<b>76,15%</b>
Avellaneda	83,0%	97,6%	96%	<b>98,78%</b>	37,0%	96,8%	65%	<b>67,62%</b>
Lanús	76,0%	98,4%	98%	<b>99,31%</b>	17,0%	98,4%	36%	<b>36,17%</b>
Lomas De Zamora	53,0%	94,4%	83%	<b>88,42%</b>	30,0%	54,8%	28%	<b>50,78%</b>
Almirante Brown	13,0%	72,2%	39%	<b>53,78%</b>	9,0%	38,0%	9%	<b>23,79%</b>
E. Echeverría - E.Echeverría	10,0%	59,8%	36,84%	<b>61,60%</b>	8,0%	37,0%	18,41%	<b>49,75%</b>
E. Echeverría - Ezeiza								
Quilmes (b)	89,0%	98,4%	100%	<b>101,63%</b>	48,2%	60,9%	64%	<b>104,30%</b>

Fuente: Contrato de Concesión, Decreto 1167/96 e Informe Anual 2004 de Aguas Argentinas S.A.

(a) Por Contrato de Concesión el área no servida de alcantarillado en el Partido de Morón quedó excluida de la Concesión.

(b) Dado que Quilmes se incorpora a la concesión en 1996, "cobertura al inicio" corresponde a 1996 y "metas contrato" al decreto 1167/96.



## **IV. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LOS MUNICIPIOS. EXPERIENCIAS Y LECCIONES REFERIDAS AL TRATAMIENTO DE LA POBREZA EN LA CONCESIÓN**

En este capítulo se analizan diferentes experiencias llevadas a cabo en la Concesión relacionadas con la participación de la sociedad civil, los usuarios y los municipios respecto de los problemas del servicio. Se han impulsado especialmente los temas vinculados a la expansión del servicio, atendiendo a que, como ya se ha mencionado, la exclusión de los habitantes sin servicio constituye el principal problema de la Concesión y de su relación con la pobreza.

Se exponen también experiencias registradas en la Concesión, como el conflicto por el Cargo de Infraestructura, el Programa de Tarifa Social, el Caso Social, el Programa de Barrios Carenciados, el Plan Agua Más Trabajo y la participación de los usuarios en general. Como conclusión se aborda el tema de la importancia de la participación de los usuarios, la sociedad civil y los municipios en la construcción y operación de las redes.

### **A. Cargo de infraestructura**

Los conflictos iniciales generados por el Contrato de Concesión estuvieron relacionados con la expansión de las redes de agua y alcantarillado; en particular, se produjo una fuerte movilización de las organizaciones no gubernamentales cuando el Cargo de Infraestructura (CI) que debían pagar los nuevos usuarios fue aumentado tras la revisión tarifaria del año 1994.

El Cargo de Infraestructura era un concepto tarifario incluido en el contrato; cubría los costos de la red de distribución secundaria y de conexión y debían pagarlo los usuarios nuevos. Los valores originales establecidos en el contrato eran de \$325 para el servicio de agua y de \$460 para el servicio de alcantarillado.<sup>92</sup> En 1994, estos cargos se incrementaron a \$450 y \$670, respectivamente, para luego descender hasta llegar a \$415 y \$606 en el momento de su anulación.

Estos valores provocaron reclamos y el no pago del cargo. Ante las dificultades que enfrentaba la cobranza y en el marco de la renegociación del contrato en 1997, se creó el cargo denominado Servicio Universal (SU), con un valor original de \$2 por servicio y bimestre, como compensación por el Cargo de Infraestructura. También se creó el cargo denominado Medio Ambiente (MA), con un valor de \$1 por servicio y bimestre para inversiones adicionales en saneamiento no contempladas en el contrato original. Para los nuevos usuarios se estableció,

---

<sup>92</sup> El tipo de cambio vigente en ese entonces era de \$1 = 1 dólar.

además, el Cargo de Incorporación al Servicio (CIS), con un valor de \$120 por servicio, que se debería pagar en 30 bimestres.

La creación del SU significó un subsidio por parte de los usuarios existentes a favor de los nuevos usuarios, que fueron beneficiados con una disminución del orden del 25% al 50% de su pago, considerando un cálculo de actualización de los pagos durante el período de la Concesión, mientras que para los usuarios conectados significó un incremento del 37% de la factura residencial promedio. Tal como estaba concebido este esquema, los ingresos generados por estos nuevos cargos –SU, MA y CIS– no se traducían en su totalidad en incrementos netos del ingreso, ya que su creación iba acompañada de la eliminación de cargos tarifarios preexistentes y de mayores inversiones (Plan de Saneamiento Integral, con un costo aproximado de 750 millones de dólares del año 1998).

## **B. Programa de Tarifa Social**

En la primera revisión quinquenal de tarifas, que finalizó el 9 de enero de 2001, se introdujo el concepto de tarifa social, estableciendo para su financiación un fondo de 4 millones de pesos por año que se constituía mediante un subsidio cruzado aportado por la totalidad de los usuarios de la Concesión. En ese entonces dicha suma equivalía a 4 millones de dólares.

El beneficio de la tarifa social consiste en el otorgamiento de rebajas del valor de la facturación de los servicios mediante módulos de descuento de \$4 por servicio y bimestre, pudiéndose otorgar uno o más módulos por usuario según la evaluación que se realice sobre las carencias del mismo.

La administración del programa quedó a cargo del ente regulador. Para su ejecución se creó una comisión ejecutiva con participación del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) y la Comisión de Usuarios. Este esquema cuenta con un equipo técnico encargado de llevar a cabo las auditorías y el control de las listas elaboradas por los Municipios, los cuales son los responsables primarios del trabajo de campo y de la selección de los beneficiarios. Estas listas son aprobadas finalmente por el Directorio del ETOSS, que los comunica a la concesionaria para que efectúe el descuento en la factura, que aparece en forma discriminada.

Desde el 2002, año de la puesta en marcha del programa, hasta fines de 2005, se han incorporado 106.133 cuentas de servicios, lo que equivale a alrededor de 400.000 habitantes. Asimismo, se implementó un programa de instituciones sin fines de lucro (Res. ETOSS N° 10/03), que prevé descuentos tarifarios para entidades que presten asistencia social y sanitaria directa. Desde su inicio hasta

diciembre de 2005, el Programa de Tarifa Social ha incorporado 1.049 instituciones.

### **C. Caso Social**

En la primera revisión quinquenal se acordó que, junto con el Programa de Tarifa Social, se establecería un mecanismo para limitar el corte de servicio por falta de pago en los casos sociales críticos.

Respecto de la implementación de dicha restricción de corte, el ETOSS consultó al Colegio de Graduados en Trabajo Social de la Capital Federal, con vistas a determinar la definición y alcance del término “caso social”, atendiendo a las particularidades de los servicios de agua potable y saneamiento.

Sobre la base del precitado aporte y la experiencia de campo acumulada en el estudio de casos desde la implementación del Programa de Tarifa Social, se aprobó la Resolución ETOSS N° 112/04 en la que se establece:

- Impedimento de corte y/o restitución inmediata del servicio en caso de haberse hecho efectivo el corte, sin cargo.
- Cambio de categoría en caso de que el inmueble sea usado como vivienda, a fin de posibilitar la asistencia económica requerida.
- Monto de asignación acorde con la situación socioeconómica, de tal manera que permita el acceso al servicio.
- Examen del espectro de pequeñas unidades económicas equivalentes a emprendimientos familiares y/o comunitarios que se utilicen también como unidades residenciales.
- Para el tratamiento de la deuda (aquellos usuarios no comprendidos en la Resolución ETOSS N° 112/03), evaluación de la situación socio-económica del grupo conviviente en el momento en que la deuda se contrajo.

### **D. Programa de Barrios Carenciados y el Modelo Participativo de Gestión**

El Programa de Barrios Carenciados también fue previsto en la revisión quinquenal de tarifas concluida en el año 2001. Se trata de una acción tendiente a emprender obras de redes secundarias para la expansión de los servicios de agua y alcantarillado en barrios de población pobre y en villas de emergencia (agrupaciones de viviendas de población de muy bajos recursos, sin tramado urbano y carentes de infraestructura básica).

El Programa de Barrios Carenciados está organizado sobre la base de una mecánica en cuyo marco la concesionaria suministra los materiales e insumos

necesarios, los vecinos aportan la mano de obra para la realización de los trabajos de expansión y el Estado facilita la logística necesaria a través de las autoridades locales o municipios. La gestión de la ejecución está a cargo de Aguas Argentinas S.A. y la coordinación y el control corresponden al ETOSS.

El objetivo del Programa consiste en lograr la expansión o regularización técnico-comercial del servicio en barrios precarios y villas de emergencia; el concepto básico es que la comunidad debe aportar su trabajo para realizar la expansión. Se estima que en el área de la Concesión hay alrededor de 2 millones de personas que habitan en barrios y villas de las tipologías comprendidas en este Programa.

Hasta el año 2005 se habían finalizado obras que permitieron proveer el servicio de agua a alrededor de 30.000 habitantes y se encuentran en ejecución obras que comprenden aproximadamente a 65.000 habitantes, con un presupuesto previsto de 1.000.000 de dólares.

### **E. Plan Agua más Trabajo**

Este Plan fue concebido en el año 2004 con el objetivo de mitigar el riesgo sanitario de la población que carece del servicio de agua potable por red en el área de la Concesión, mediante la construcción de obras de expansión del servicio. También fue considerado como una forma de suplir los incumplimientos de los planes de expansión por parte de Aguas Argentinas S.A., y de prevenir el agravamiento de esta situación a partir de la crisis económica del 2001-2002.

El Plan se está implementando, en esta primera etapa, en el Partido de La Matanza de la provincia de Buenos Aires y comprende inicialmente a alrededor de 125.000 habitantes, con un presupuesto de 3,5 millones de dólares.

El plan fue promovido por el Poder Ejecutivo Nacional, y prevé el aporte y la participación de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, del ENOHSA (Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento), del ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios), del Municipio de La Matanza, de Aguas Argentinas S.A. y de Cooperativas de Trabajo de Saneamiento (establecidas especialmente para tales efectos e integradas por ciudadanos desocupados y beneficiarios de programas nacionales de asistencia social).

Las obras son solventadas en su totalidad bajo la modalidad de subsidio, y los recursos para su financiamiento provienen de fondos fideicomitidos de la Concesión para proveer los materiales, y del ENHOSA para pagar el costo de organización y formación de las cooperativas, así como para completar los costos de mano de obra.

Actualmente está en marcha una segunda etapa del plan con la cual se proyecta incorporar al servicio a 175.000 habitantes adicionales.

## **F. La participación de los usuarios**

En abril de 1999, en virtud de la Resolución ETOSS N° 39, se creó la Comisión de Usuarios (CU) dentro del ámbito de dicho ente y con su financiamiento. Asimismo, en la Resolución se dispone que el Directorio debe someter a consideración de la Comisión temas referidos a régimen tarifario, planes de inversión y expansión, modificaciones de la calidad del servicio y modificaciones del reglamento y regímenes de atención y reclamos de los usuarios.

Respecto de la participación efectiva de la Comisión de Usuarios deben destacarse los siguientes temas: reglamento del usuario, comisión de tarifa social y proceso de renegociación.

La participación de los usuarios y la sociedad civil en forma organizada plantean grandes desafíos a la logística, contención y formación de grupos de trabajo, pero este desafío no puede ser ignorado a la hora de proponerse nuevos métodos de expansión del servicio teniendo en cuenta, que en el área de la Concesión viven 300.000 habitantes en villas de emergencia. En este sentido, entre otras cuestiones, para un desarrollo eficaz de estas modalidades participativas habría que superar las prácticas políticas oportunistas que suelen interferir en la organización comunitaria en este medio.

## **V. CONCLUSIONES Y LECCIONES**

Los conflictos contractuales originados por el comportamiento oportunista del concesionario y la incapacidad de las autoridades estatales para corregir los desvíos provocados por la empresa quedaron en evidencia en el incumplimiento de las metas del servicio previstas en el Contrato de Concesión original.

En consecuencia, el diagnóstico de la situación actual está signado por los déficit en cuanto a cobertura de los servicios, tratamiento y disposición de efluentes y contaminación de los cursos de agua superficiales y subterráneos.

Es evidente que este desempeño deficitario incidió en mayor proporción en la población en condiciones de pobreza del área de la Concesión, ya que esta población es la que carece mayoritariamente de estos servicios. Una apreciación similar puede efectuarse en relación con los incumplimientos en materia de tratamiento de los efluentes del sistema de alcantarillado.

En definitiva, luego de 12 años de operación privada, los servicios presentan aún importantes déficit cuya futura superación representa un gran desafío. Para satisfacer las necesidades de la comunidad en términos del servicio y de la protección del medio ambiente es preciso concretar inversiones dirigidas a lograr la expansión del servicio de agua potable para incorporar a alrededor de 1,6 millones de habitantes, la ampliación del servicio de alcantarillado para suministrarlo a 3,5 millones de habitantes, y dar tratamiento a las aguas servidas para 8,6 millones de habitantes. Se estima que alcanzar tales metas demandará una inversión de aproximadamente 3.500 millones de dólares, con una fuerte concentración en los próximos 10 años.

Estas circunstancias obligan a replantear el actual marco contractual a fin de lograr un esquema sustentable cimentado en los siguientes lineamientos:

- Introducir cambios al contrato tendientes a modificar su naturaleza actual sobre la base de una concesión integral y el financiamiento de la totalidad de los costos casi exclusivamente con los ingresos tarifarios y el endeudamiento de terceros.
- Procurar un financiamiento genuino a través de aportes de capital propio del prestador privado, aportes del Estado con carácter reintegrable vía tarifa de asignación específica o aplicados a subsidios focalizados y participación de otros prestadores mediante contratos del tipo “construir operar y transferir”, particularmente para inversiones en plantas de tratamiento de efluentes.
- Estructurar una mayor participación del Estado en el financiamiento de los servicios a fin de garantizar la inclusión de la población sin cobertura en el menor plazo posible y mitigar rápidamente la contaminación ambiental que en la actualidad provocan los servicios.
- Potenciar el mecanismo de fideicomiso en vigor con recursos tarifarios asignados, mediante la absorción de los aportes directos del Estado, préstamos de organismos multilaterales de crédito obtenidos por el Estado y desarrollo de instrumentos financieros que posibiliten “apalancar” los recursos propios.
- Mejorar y fortalecer los programas con que actualmente cuenta la Concesión para atender las necesidades de la población de bajos recursos: i) el Programa de Tarifa Social, que subsidia el pago de la facturas y limita el corte del servicio por falta de pago, ii) el Programa de Barrios Carenciados y el Plan Agua más Trabajo, que facilitan el acceso a los servicios mediante la participación de los vecinos y las autoridades locales en la construcción de redes secundarias. De acuerdo con esta modalidad, las autoridades políticas de las jurisdicciones intervinientes deberían aplicar políticas activas relacionadas con el otorgamiento de subsidios directos para garantizar el acceso a los servicios a la población de bajos recursos. En este sentido se requiere que las autoridades promuevan la organización

de la comunidad para la construcción y operación de los servicios, incluso con la utilización de tecnologías y modalidades que supongan menores costos, pero cuya operación y mantenimiento requiere una mayor participación comunitaria.

- Desarrollar una red de prestadores locales a pequeña y mediana escala para que participen en aquellos casos en los que se den las condiciones técnicas y económicas que lo permitan.

## BIBLIOGRAFÍA

### (Se uniformará al final)

- Aguas Argentinas S.A. Programa de Barrios Carenciados. Varios documentos.
- Aguas Argentinas S.A. Informe anual y Estados Contables.
- Alcazar, L., Abdala M.A., Shirley M.M. (2000) "The Buenos Aires Water Concession, The World Bank". Washington D.C.
- Arza, Camila (2002). "El impacto social de las privatizaciones. El caso de los servicios públicos domiciliarios". FLACSO, Segunda serie de documentos de informes de investigación N°10.
- Azpiazu, D., Catenazzi, A., y Forcinito, K. (2004). "Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA." Colección Investigación. Serie Informes de Investigación N° 19. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bondorevsky, D. y Petrecolla, D. (2001) "Concesiones de agua y saneamiento en Argentina: impacto en los sectores pobres.". Texto de discusión N° 32. Centro de Estudios Económicos de la Regulación. UADE.
- Bosch, C., Hommann, K., Sadoff, C. y Travers, L. (1999). "Agua, saneamiento y la pobreza". Banco Mundial.
- Clemente, A. y González Rozada, M. (2004) Evaluación económica-financiera y de salud del Modelo Participativo de Gestión. Informe de avance.
- Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo (2004) Estudio Análisis de la Situación Sanitaria en el Área del Proyecto de Alcantarillado en el Partido de la Matanza (Programa BID 1059-oc/ar)
- Concesión de los Servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales de la Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Conurbano de la Provincia de Buenos Aires. Contrato de Concesión entre el Estado Nacional y Aguas Argentinas S.A. 1993.
- Dupré, E. y Lentini, E. J. (2000) "Experiencia en América Latina" en Privatización del Sector Sanitario Chileno: Análisis de un Proceso Inconcluso. Ed. Oxman, S. y Oxeer, J.P.
- Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios –ETOSS- (2004) "Bases de una nueva estrategia de los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento de la Ciudad de Buenos Aires y 17 Partidos de la Provincia de Buenos Aires Concesionados a Aguas Argentinas S.A. Resumen Ejecutivo". Disponible en sitio web: [www.etoss.org.ar](http://www.etoss.org.ar)
- Estache A., Foster, V. y Wodon, Q. (2002) "Accounting for poverty in infrastructure reform". Banco Mundial.



- ETOSS. Gerencia de Calidad de Servicio. Informe Estadístico sobre Vulnerabilidad Sanitaria.
- ETOSS. Programa de Tarifa Social. (2002) Informe Estadístico de la Población Beneficiaria del Programa de Tarifa Social.
- ETOSS. Gerencia de Economía del Sector y Gerencia de Relaciones Institucionales. (2002) Programa de Tarifa Social.
- ETOSS. Schprejer, A., Méndez, W., y Abait, A. (2005). Área de políticas sociales.
- ETOSS. Resoluciones N° 81/94, Resolución N° 34/98, N° 38/99, N° 02/02, N° 13/02, N° 112/03, N° 05/04, N° 99/04, N° 112/04, N° 130/04, N° 58/05, N° 71/05.
- Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo – Aguas Argentinas S.A. (2004). Seguimiento y Evaluación del Programa Barrios Carenciados, Modelo Participativo de Gestión. Síntesis del informe final.
- Ferro, Gustavo. (1999) “Evolución del cuadro tarifario de Aguas Argentinas: el financiamiento de las expansiones en Buenos Aires”. Texto de discusión N° 11. Centro de Estudios Económicos de la Regulación. UADE.
- Ferro, Gustavo. (2004) “Sector de Agua y Saneamiento, Tarifa Social en Argentina”. Texto de discusión N° 32. Centro de Estudios Económicos de la Regulación. UADE.
- Galiani, S., Gertler, P., y Schargrotsky, E. (2002). “Water for life: the impact of the privatization of water services on child mortality”. Working Paper N°154. Center for research on economic development and policy reform.
- Gobierno de la República Argentina. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 999/92. 1992.
- Gobierno de la República Argentina. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 149/97. 1997.
- Gobierno de la República Argentina. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1167/97. 1997.
- Gobierno de la República Argentina. Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1369/99. 1999.
- Gobierno de la República Argentina. Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. Ley 25.561 y sus prórrogas y reglamentaciones.
- Guasch, J. L. (2004) Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right WBI Development Studies
- Hutton, G. y Haller, L. (2004). “Evaluation of the costs and benefits of water and sanitation improvements at the global level”. World Health Organization.
- INDEC (2005). “Incidencia de la pobreza y de la indigencia en 28 alglomerados urbanos”.
- INDEC. Censo 2001
- Lentini, E. J. (2003) “La Régulation de la Concession de Buenos Aires: Diagnostic et Propositions” publicado en Eaux et Réseaux : Les défis de la Mondialisation. Dirección de Graciela Schneier-Madanes y Bernard de

- Gouvello. Institut des Hautes Études de L'Amérique Latine (IHEAL) – Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique Latine (CREDAL) – Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris III – Rés –EAU-Ville.
- Lentini, E. J. (2004) “La regulación de los servicios de agua y saneamiento: el caso de la concesión de Buenos Aires”. Rega, Revista de Gestión del Agua de América Latina. Vol. 1, n°2.
  - Mazzuccheli, S., Rodríguez Pardina M. y González Tossi, M. (1999). “Participación del sector privado en agua potable y saneamiento en Buenos Aires. Equilibrando los objetivos económicos, ambientales y sociales.” IIED-América Latina y UADE.
  - Schneier-Madanes, Graciela (2001) “From well to network: water supply and sewerage in Buenos Aires (1993-2000)”, Journal of Urban Technology, vol. 8, number 3, 45-63.
  - Schneier-Madanes, Graciela. (2003) “Conflicts de l'eau à Buenos Aires: les enjeux urbains”. Publicado en Eaux et Réseaux : Les défis de la Mondialisation (ob.cit.)
  - Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. Resoluciones N° 1103/98, N° 601/99, N° 602/99, N° 1111/99.
  - Solanes, Miguel (2003) “Regulación y Gobernabilidad. Impactos sobre el agua y sus servicios”. Seminario Internacional Transferencias de Experiencias del Programa de Reforzamiento de la SISS de Chile y Tercer Encuentro de ADERASA.
  - Solanes, Miguel (2005) “Efficiency, equity and liberalization of water services in Buenos Aires, Argentina”. OECD.
  - Tova, M., Perez, E. y Joyce S. (1993) “Constraints in providing water and sanitation services to the urban poor”. WASH Technical Report No. 85
  - Villadeamigo, José (2003) “Portrait économique de l'utilisateur de l'eau à Buenos Aires”. Publicado en Eaux et Réseaux : Les défis de la Mondialisation (ob.cit)

## **CONFLICTO DE AGUAS DEL ILLIMANI: PRÁCTICAS REGULATORIAS DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SU IMPACTO EN LA POBREZA**

**Carlos Crespo y Oscar Campanini**  
*La Paz, Bolivia*

### **I. INTRODUCCIÓN**

El gobierno, la cooperación internacional y el sector privado en Bolivia, efectuaron una valoración positiva de la concesión del servicio de agua potable y alcantarillado en las ciudades de La Paz y El Alto, resaltando como argumentos de esta valoración el enfoque orientado a los pobres, “pro poor”, y el cumplimiento de las metas fijadas (Nickson, 2001).

En este contexto, lo que cabe preguntarse es porqué Aguas del Illimani (AISA), si es aparentemente una concesión “pro poor”<sup>93</sup> exitosa, actualmente se enfrentó a un proceso de auditoria regulatoria como parte de la terminación de su contrato. Proceso iniciado a raíz de denuncias y movilizaciones de la población alteña y paceña que revelaron el incumplimiento del comportamiento ancestral particularmente hacia los sectores mas pobres.

En febrero del 2003 las oficinas de AISA en El Alto fueron quemadas por la multitud, en el contexto de la revuelta contra el denominado “impuestazo” establecido por gobierno de Sánchez de Lozada. Este hecho se explica por la pésima opinión de los usuarios acerca de la gestión de la empresa:

En este trabajo intentaremos mostrar cuales fueron los impactos de esta concesión sobre la economía de la población alteña y paceña y su acceso a agua potable y servicios de saneamiento, principalmente la población empobrecida de estas ciudades, previa evaluación del marco regulatorio.

## II. MARCO INSTITUCIONAL Y SUS ROLES EN CUANTO A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

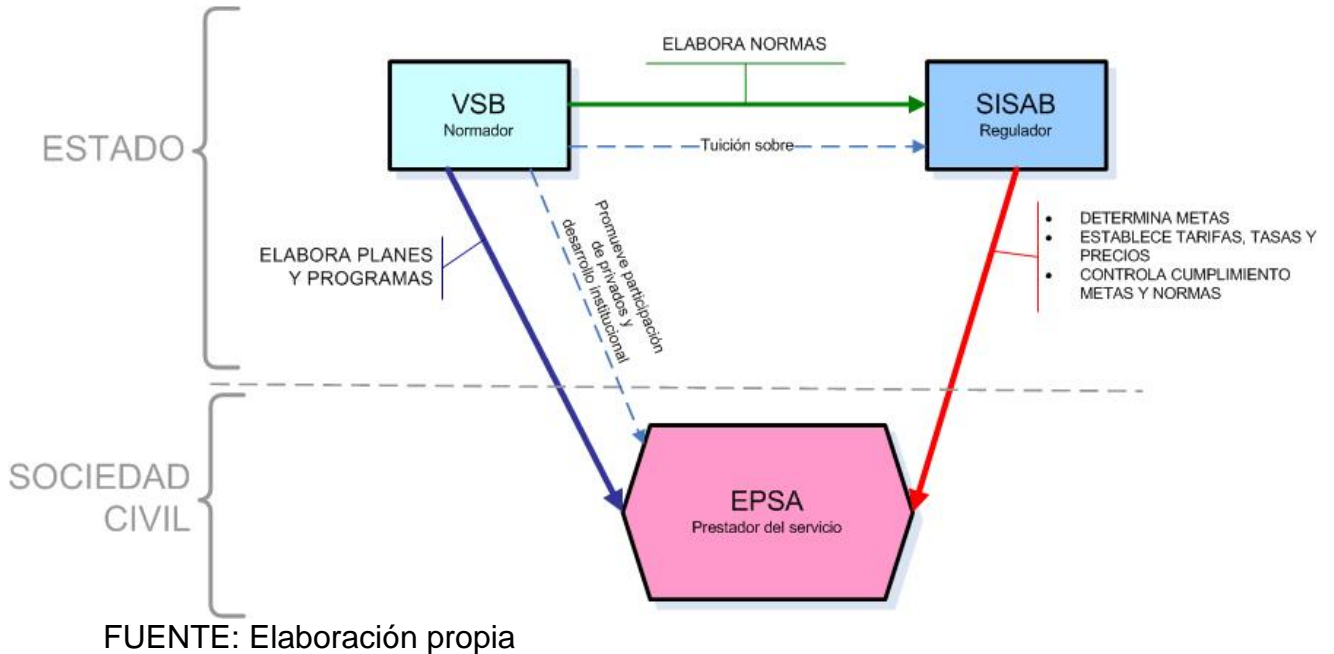
En Bolivia, los servicios básicos son por disposición constitucional responsabilidad del Estado, por lo que corresponde al gobierno velar por la universalización, calidad y continuidad del servicio. Sin embargo, desde 1997 y como parte de la nueva política económica, se impulsaron políticas y normas desde el Estado para delegar parte de esta responsabilidad al capital privado y concentrar las atribuciones regulatorias y fiscalizadora en instancias autónomas denominadas superintendencias. El objetivo de estas medidas fue liberalizar la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario transfiriéndola al sector privado

Una de las primeras medidas adoptadas fue la concesión del servicio de agua potable y alcantarillado de las ciudades de La Paz y El Alto a la empresa Aguas del Illimani S.A. Posteriormente, con la Ley 2029 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, se consolida esta política a través de la conformación de un marco institucional y un régimen de concesiones para la prestación del servicio y el uso de recursos hídricos a través de empresas privadas.

---

<sup>93</sup> Sobre el enfoque “pro poor” en el sector, ver Crespo, Carlos (2002) “Manejo Jerárquico de las diferencias y Biopolítica en el Enfoque “Pro-Poor” del Agua y Saneamiento”, en Tania Ricaldi (ed.) *La Construcción de la Ecología Humana*, La Paz: Plural Editores/CESU/UNESCO/ LIDEMA/ Fundación Konrad Adenauer.

**Cuadro 1: Principales entidades del sector y sus relaciones**



### **A. La Transferencia De La Prestación De Servicios De Agua Potable Y Alcantarillado Sanitario Al Sector Privado En Bolivia: El Caso De Agua Del Illimani**

Estas transferencias se efectúan bajo la convicción de que para poder incrementar la cobertura y mejorar la calidad del servicio, además de establecer normas, políticas y planes reguladores que normen la prestación del servicio es imprescindible realizar grandes inversiones y no existen condiciones para hacerlo con cargo al presupuesto público. Mas aun en Bolivia donde los indicadores de coberturas son aun muy bajos (72.01% en agua potable y 41.69% en alcantarillado sanitario) y existe un rezago inversor<sup>94</sup> muy elevado en el sector.

La Conferencia Mundial del Agua de 1992 aprobó nuevas orientaciones en la gestión del agua, entre ellas la participación privada en la distribución de agua potable. En 1993, Gonzalo Sánchez de Lozada fue elegido presidente e impulsó la

<sup>94</sup> Rezagó inversor son las “Inversiones no realizadas oportunamente para la producción de agua, distribución de agua potable, recolección y tratamiento de aguas residuales, expansión de cobertura de ambos servicios, mantenimiento y/o reposición de activos sistemas de agua y alcantarillado sanitario e impacto ambiental generado, para la prestación óptima de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en un área carente de ellos o con servicios deficientes” (VSB 2005:8)

privatización de empresas de servicios públicos<sup>95</sup>; promoviendo que el capital privado se encargue de realizar las inversiones requeridas y otorgando al inversionista privado una garantía de retorno a estas inversiones<sup>96</sup>

Una de las decisiones más importantes fue la aprobación de la Ley del sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), para regular y controlar varios sectores de la economía, entre ellos el agua (*Gaceta Oficial de Bolivia*, 1994a:1).

Complementariamente, se implementó una política de fortalecimiento institucional de las tres empresas de agua más importantes del país, para sanearlas y luego privatizarlas. El Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de La Paz (SAMAPA) recibió \$US 490,000 del Banco Mundial, con el propósito de mejorar la capacidad institucional de la empresa, y transferir al sector privado una empresa saneada y eficiente.

## LA PAZ Y EL ALTO: POBREZA Y SERVICIOS BÁSICOS

Si bien las ciudades de La Paz y el Alto se encuentran estrechamente relacionadas es bastante visible la diferencia entre ambas, desde la perspectiva de la inversión pública y privada. El presupuesto municipal es un caso ilustrativo de estas diferencias: mientras que ambas ciudades son casi de la misma dimensión el presupuesto municipal de la ciudad de La Paz es aproximadamente 5 veces mayor que la ciudad de El Alto (Arbona y Kohl 2004).

Estas diferencias finalmente se manifiestan en la diferencia en los índices de pobreza: el Alto se halla entre las ciudades con mayor índice de necesidades básicas insatisfechas, a pesar de que ha experimentado una reducción en el periodo intercensal, de 73.8% en 1992 a 66.9% el 2001, cifra que todavía está por encima de la tasa nacional (58.6) (<http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO>). Adicionalmente, el 25.6% de la población se encuentra en el umbral de la pobreza (INE, 2005). El 60% de la población de esta ciudad vive con menos de 11,2 Bs. (\$1.40 per capita) por día y cerca del 40% con menos de 7,6 Bs. (\$0.90 per capita) (Foster Vivien & Irusta Osvaldo, 2003:6-7).

### 1.1.1.1 El Agua Potable y Alcantarillado Sanitario

Según datos obtenidos en el Censo 2001, uno de los componentes de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) en el municipio de El Alto fueron los

<sup>95</sup> Para un análisis de las políticas hídricas en Bolivia, en el contexto del Ajuste Estructural, ver Crespo, Carlos (2003).

<sup>96</sup> Si bien de forma inicial se pretendía promover la participación de privados (Art. 19, de la 2066) solamente en las grandes ciudades en las que este retorno de inversiones (Art. 53 de la 2066) fuera posible, se pretendía promover mancomunidades de municipios (Art. 12 de la 2066 y Plan Bolivia) en las zonas dispersas y rurales para poder hacer factible este retorno de inversiones a través de la tarifa.

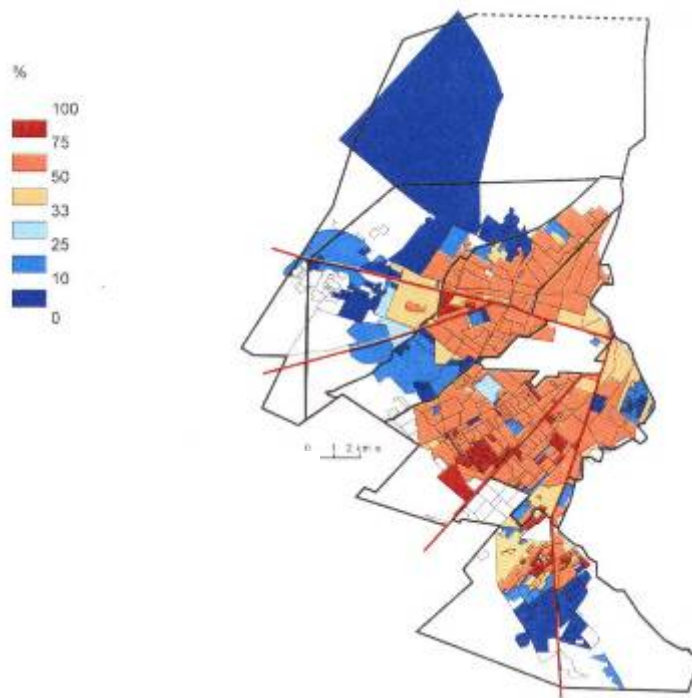
inadecuados servicios de agua y saneamiento cuya cobertura era de 50,75% (INE, 2005). Es decir, se constató que la mitad de la población alteña no había resuelto adecuadamente el acceso al agua y saneamiento.

El 2001 en el municipio de El Alto, 147.531 hogares tenían procedencia de agua por cañería de red o pileta pública, 5.694 de carro repartidor, 5.530 de pozo o noria con o sin bomba y 464 de río, vertiente o acequia. Si tomamos en cuenta que de acuerdo al INE el tamaño medio del hogar particular en El Alto es de 3.89 personas, 569.470 habitantes tenían acceso a la red o pileta pública, esto es el 88%.

Para la eliminación de aguas servidas en el municipio de El Alto, 75.838 hogares contaban con alcantarillado, lo cual representa solamente el 45% de la población alteña; 60.599 no tenían baño o sistema de eliminación de excretas, 25.521 hogares contaban con pozo ciego o a la superficie y sólo 3.362 hogares contaban con cámara séptica.

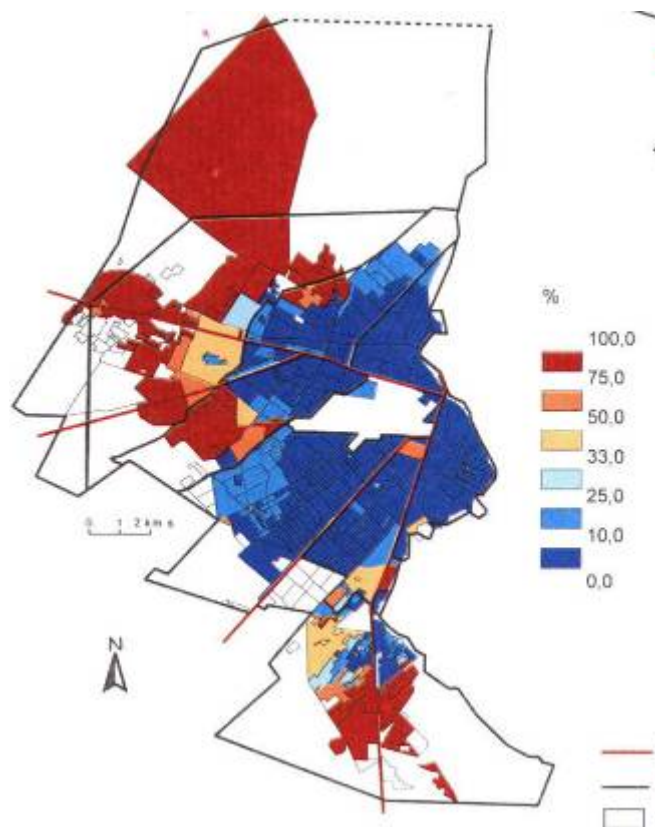
Los siguientes mapas nos permitirán identificar las zonas en las que se carece de este servicio:

### Mapa 1: Viviendas con cañería afuera



FUENTE: CODEPO-IRD 2005:43

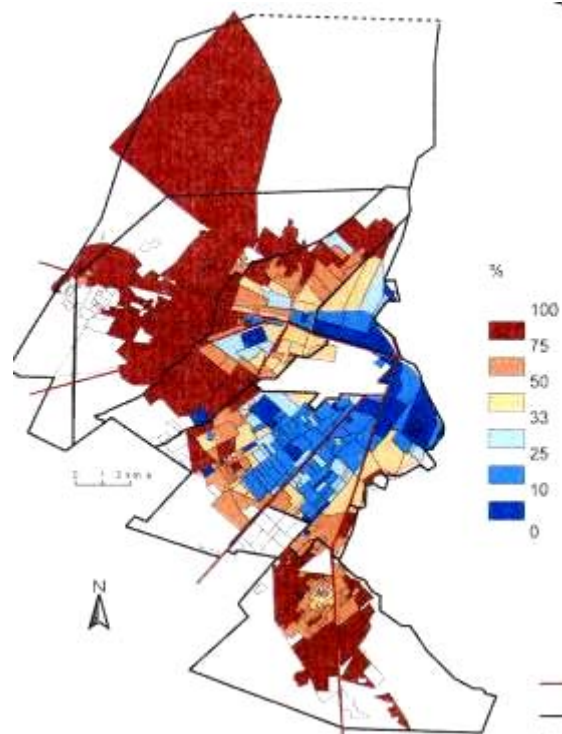
## Mapa 2: Viviendas sin cañería



FUENTE: CODEPO-IRD 2005:43



### Mapa 3: Viviendas sin sanitario



FUENTE: CODEPO-IRD 2005:43

#### 1.1.1.2 POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA AL SECTOR PRIVADO: LA CONCESIÓN DE AGUAS DEL ILLIMANI

En este acápite se dan evidencias acerca de aspectos no regulados del contrato y falencias en su ejecución, que afectan directa o indirectamente a los sectores más pobres del área de concesión, particularmente en El Alto, demostrando la ineficacia de la concesión para coadyuvar a la superación de la pobreza y otorgar un adecuado servicio.

#### 1.1.1.3 COBERTURA DEL SERVICIO

Uno de los principales objetivos de la concesión era mejorar la provisión del servicio a la población paceña y alteña, razón por la cual el número de conexiones ofertadas se establece como base para el otorgamiento de la concesión al consorcio Aguas del Illimani.

**Tabla 1: Cobertura de Agua Potable y Alcantarillado y las metas según contrato (1997-2001) (%)**

	1997	1998	1999	2000	2001	Meta
<b>Agua Potable</b>						
Achachicala	93,0	95,2	96,8	97,9	100	<b>100</b>
Pampahasi	79,6	88,1	91,0	93,6	100	<b>100</b>
El Alto	85,1	92,8	98,1	98,0	100	<b>82</b>
<b>Alcantarillado</b>						
Achachicala	93,2	92,7	92,3	92,0	100	<b>81</b>
Pampahasi	70,3	73,3	79,1	79,4	81,3	<b>83</b>
El Alto	37,2	41,8	46,8	51,3	57,4	<b>41</b>

FUENTE: Fitch Ratings, Marzo, 2005

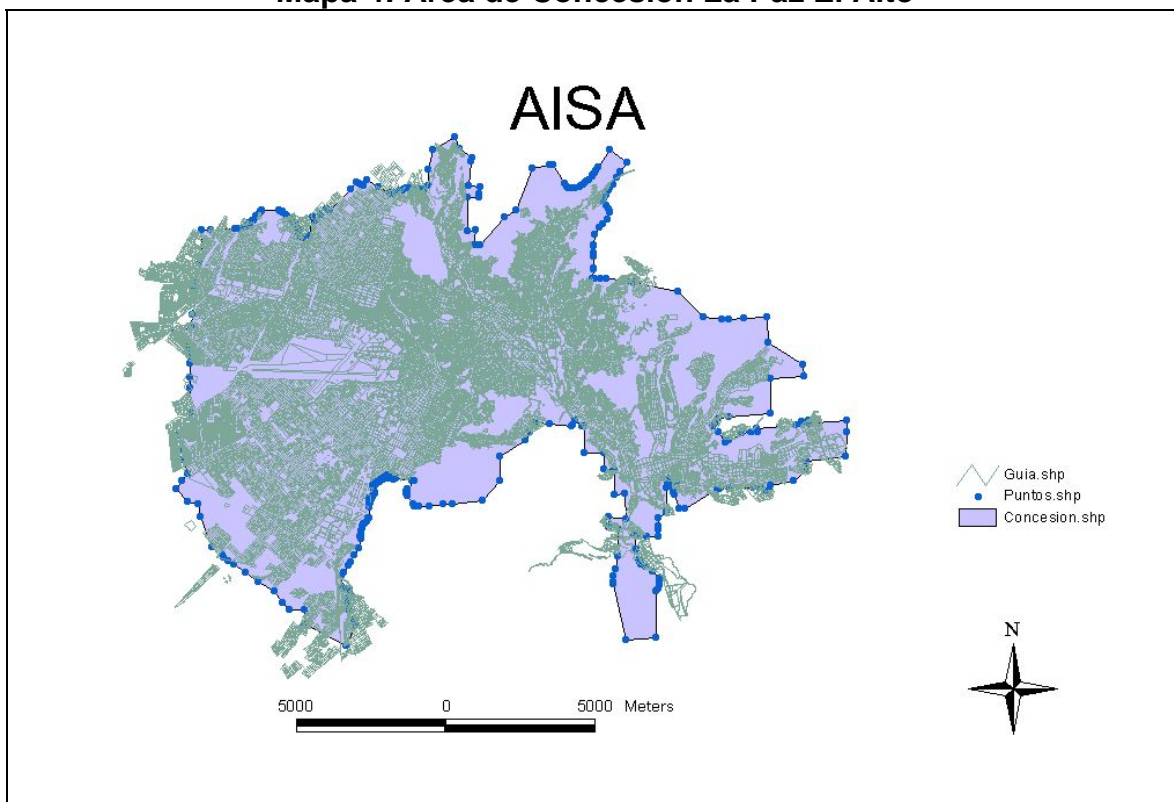
De acuerdo a la tabla, AISA habría superado las metas fijadas por el contrato. Más aún, al 2001 ya se habría alcanzado el 100% de cobertura de agua potable en ambas ciudades. En los hechos la realidad es más compleja de la que se afirma, pues los datos difundidos por AISA y la Superintendencia tienen dos problemas, por un lado son datos del área servida, y no del área de concesión, y por otro son datos imprecisos. El presente acápite analiza este aspecto de la concesión.

#### 1.1.1.4 Área de Concesión vs. Área Servida

Debemos comenzar con una constatación identificada por SAMAPA acerca del contrato de concesión: “no existen prescripciones de cobertura para los pobres” (Arroyo, 2004). Llama la atención la ausencia de obligaciones que establezcan el acceso obligatorio de la cobertura en zonas pobres, considerado uno de los principales problemas en La Paz y El Alto (SAMAPA Residual 2000:vii). Una concesión “pro poor” debería realizar una “discriminación positiva”, priorizando la ampliación de la red hacia las zonas más deprimidas y pobres de ambas ciudades; sin embargo, parece haber ocurrido lo contrario pues la delimitación del área de prestación dejó a gran parte de esta población pobre sin el servicio.

El área de concesión se refiere al área geográfica donde el concesionario está obligado a prestar el servicio (Cláusula I. Definiciones), y de acuerdo al contrato, está conformado por los municipios de La Paz y El Alto, cuyos límites están definidos por la Ley de Participación Popular (Anexo 3)<sup>97</sup>. Por su parte, el Área Servida son aquellas áreas, localizadas dentro de los límites geográficos del Área de Concesión, servidas originalmente por SAMAPA o incluidas en las metas de expansión y que fueron objeto de negociaciones con la Superintendencia (cláusula I. Definiciones).

**Mapa 4: Área de Concesión La Paz El Alto**



FUENTE: [http://www.sisab.gov.bo/gis\\_intermedio.php?gis=aisa](http://www.sisab.gov.bo/gis_intermedio.php?gis=aisa)

El mapa de arriba muestra el área de concesión, según SISAB, que no coincide con los límites de los municipios de La Paz y El Alto. El problema es que el Área Servida es menor al Área de Concesión y AISA se niega a prestar servicio fuera del Área de Servicio, excepto si los vecinos cubren todos los costos de instalación a la matriz de agua o existe un financiamiento externo. Por tanto, cabe relevar que las cifras de cobertura presentadas por AISA, por lo menos para el caso de El Alto

<sup>97</sup> La definición de este término en el contrato, cláusula primera, dice: “Es el área geográfica establecida en el Anexo 3, donde el Concesionario Prestará el Servicio.”. En el mencionado anexo se define como “Los Municipios de La Paz y El Alto determinados en la fecha de inicio, cuya división esta definida en la Ley No. 1551 (Participación popular) de fecha 20 de abril de 1994”.

son parciales pues corresponden al Área de Servicio y no al Área objeto de Concesión.

Como consecuencia de la delimitación territorial el contrato, elaborado y negociado por la entonces Superintendencia de Aguas, en lugar de establecer disposiciones sobre la atención a los pobres excluyó tácitamente las zonas marginales y pobres de las ciudades de La Paz y particularmente de El Alto; según datos de la propia SISAB el 16% de la población de todo el municipio de El Alto (carta del Superintendente Franz Rojas a AISA, 5/1/05), lo que representa 130 mil personas, quedan excluidas del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario.

### 1.1.1.5 Cobertura Antes De La Concesión

**Tabla 4: Cobertura Agua Potable y Alcantarillado ciudades de La Paz y El Alto 1996 y las metas para el 1er Quinquenio (en %)**

CIUDAD		1992	1996	Metas para el 2001 <sup>98</sup>
<b>Agua Potable</b>	<b>La Paz</b>	80.73	90.36	100
	<b>El Alto</b>	78.26	84.55	82
<b>TOTAL</b>		<b>79.84</b>	<b>87.83</b>	
<b>Alcantarillado</b>	<b>La Paz</b>	57.37	70.53	82
	<b>El Alto</b>	25.46	30.65	41
<b>TOTAL</b>		<b>45.81</b>	<b>53.18</b>	

FUENTE: SAMAPA, 1997:16; Anexo 6 Contrato de Concesión.

Las metas propuestas como se observa son similares a las logradas por SAMAPA antes del proceso de privatización en la ciudad de La Paz (agua potable y alcantarillado), mientras que para El Alto las metas de agua potable implican reducir el porcentaje de cobertura y no considera el crecimiento poblacional. De acuerdo a estas cifras solo en alcantarillado se doblaría las metas cumplidas durante la gestión de SAMAPA. Estas metas son bajas si tomamos en cuenta que en la fase previa, SAMAPA ya había logrado crecimientos en agua potable del 9,63% (La Paz) y 6,29% (El Alto), mientras que en alcantarillado el crecimiento fue del 13,16% (La Paz) y 5,19% (El alto).

En términos absolutos las conexiones iniciales eran las siguientes:

<sup>98</sup> Ver también IDB, 1998:4.

**Tabla 5: Conexiones de agua potable instaladas por SAMAPA existentes al 31 de Julio de 1977**

CIUDAD	CONEXIONES
La Paz	78.284
El Alto	77.660
<b>TOTAL</b>	<b>155.944</b>

FUENTE: Pozo & Asociados 2006b: 11

### 1.1.1.6 Cumplimiento de las metas establecidas en el contrato de concesión: primer quinquenio

De acuerdo al contrato de concesión, inicialmente se ofertaron 71.752 conexiones de agua potable en el área de El Alto para diciembre de 2001”.

Como parte de las modificaciones al contrato en la versión final firmada el 24/VII/97, la cifra de 71.752 conexiones no esta especificada, y en su lugar se establece que hasta el 2001 se debe completar el 100% de conexiones de agua potable “ofertadas en la licitación por el adjudicatario...de las cuales por lo menos el 50% deben ser conexiones de expansión” (Anexo 6 del Contrato de Concesión).

En el caso del alcantarillado las metas comprometidas y el grado de cumplimiento se resume en el siguiente cuadro:

**Tabla 6: Cumplimiento de metas sobre alcantarillado para el primer quinquenio (1997-2001) establecidas según contrato**

Area		1998	1999	2000	2001	Total primer periodo	Procentaje respecto a la meta	Porcentaje esperado (respecto a la meta para el quinquenio)	Número de conexiones de expansión
Achachicala	Meta	1000	1000	1100	1000	4100	25,0	10,0	410
	Realizado	402	305	188	131	1026			
Pampahasi	Meta	1300	1800	1800	1800	6700	107,9	80,0	5360
	Realizado	2182	3020	1011	1013	7226			
El Alto	Meta	10700	3000	3100	10400	27200	117,9	50,0	13600
	Realizado	9571	8998	9156	4333	32058			
Total Anual	Meta	13000	5800	6000	13200	38000	106,1	66,3	18047
	Realizado	12155	12323	10355	5477	40310			

FUENTE: Elaboración propia en base a Pozo & Asociados 2006b

**Tabla 7: Cumplimiento de metas sobre agua potable para el primer quinquenio (1997-2001) establecidas según contrato**

Conexiones en el Alto	1998	1999	2000	2001	Primer periodo		
					Expansión	Densificación	Total
Meta	17938	17938	17938	17938	35876	35876	71752
Realizado	23144	14163	12222	3235	28595	24169	52764
Número de conexiones no realizadas					7281	11707	18988
Porcentaje respecto a la meta					79,7	67,4	73,5
Porcentaje de incumplimiento					20,3	32,6	26,5

FUENTE: Elaboración propia en base a Pozo & Asociados 2006b

Como se observan los números rojos son incumplimientos respecto a las metas: en el caso de alcantarillado en el área de Achachicala tanto en el número de conexiones (3.074 conexiones incumplidas) como en el porcentaje de conexiones de expansión (3,1% o 129 conexiones), en el área de Pampahasi en el porcentaje de conexiones de expansión (7,4% o 497 conexiones); en el caso de agua potable en la zona de El Alto de igual forma se incumplió las metas establecidas en el contrato de concesión (26,5% o 18.988 conexiones). Es importante resaltar un tema de disenso entre AISA y la auditoria regulatoria: la exclusión de 1.311 conexiones de agua potable en el año 1998 ejecutadas con financiamiento del Banco Mundial y 4.789 conexiones de expansión de alcantarillado sanitario financiadas, durante el periodo 1997 y 1998, con recursos de la KFW, por ser estas excluidas específicamente en el contrato de concesión (numeral 5, Anexo 6 del contrato de concesión).

En el caso del servicio de agua potable para las zonas de Achachicala y Pampahasi, las metas del contrato establecían mantener un 100% de cobertura, entendida según el anexo 6 del contrato como la prestación del servicio a toda la población dentro del área.

### 1.1.1.7 La Evaluación Del Primer Quinquenio Y Revisión De Las Nuevas Metas

Las razones expuestas por AISA para no cumplir con las metas establecidas en el contrato son la supuesta sobreestimación de estas. Este argumento fue esgrimido por AISA en repetidas oportunidades.

De acuerdo a una auditoria ambiental desarrollada por la Contraloría General de la República, el año 2002, se evidenció que las coberturas reportadas por AISA, estaban basadas en estimaciones realizadas por la Consultora CIESS-Econométrica, con datos provisionales del INE y otras entidades; más aún, la evaluación de coberturas fueron realizadas según criterios de evaluación

diferentes para cada área, tendientes a “asegurar el logro de sus resultados y objetivos”, por tanto mal podrían estar sobredimensionadas.

De igual forma los datos de la auditoria regulatoria corroboran que en varios estudios realizados por AISA existió una subestimación del crecimiento poblacional en el sistema El Alto y por el contrario una sobre estimación para el sistema Achachicala(Pozo & Asociados 2006c:12-16)

Mas allá de la veracidad o no de los argumentos planteados por AISA, la negativa de la Superintendencia al cambio de las metas y mas al contrario la ratificación de la obligación de cumplimiento lleva a que se deban establecer sanciones e incluso causales de caducidad. Durante la negociación de las nuevas metas no se fijaron multas o sanciones sino que se estableció una compensación con nuevas conexiones fuera del área servida para el siguiente quinquenio.

El que está compensación libere o no de la obligación de lograr las metas y de la sanción correspondiente por incumplimiento es un tema de disenso entre la empresa y la auditoria regulatoria y sujeto a mayores análisis e interpretaciones legales. Nuestro interés no es aportar en este análisis sino en las consecuencias de esta negociación sobre los impactos en la superación de la pobreza y del regulador en precautelar este objetivo.

### 1.1.1.8 Avance En El Cumplimiento De Las Metas De Cobertura: Segundo Quinquenio

Para el segundo quinquenio (2002-2006), AISA logró introducir la figura de la densificación, de tal manera que las posibilidades de expansión a zonas no servidas, particularmente pobres, se redujeron aún mas. Las siguientes tablas resumen los acuerdos, establecidos en la Resolución Administrativa Regulatoria SISAB No 80/2001:

**Tabla 8: Conexiones domesticas agua potable (al 2006)**

	<b>Cobertura 2006 (%)</b>	<b>Densificaci ón</b>	<b>Expansió n</b>	<b>Diferencia (en %)</b>
Achachicala	100	1527	0	100-0
Pampahasi	100	4346	1658	72-28
El Alto	100	21001	5327	80-20
<b>TOTAL</b>		<b>26874</b>	<b>6985</b>	<b>79-21</b>

FUENTE: elaboración propia en base a Resolución Administrativa Regulatoria SISAB No 80/2001

**Tabla 9: Conexiones domesticas alcantarillado (al 2006)**

	<b>Cobertura 2006 (%)</b>	<b>Densificaci ón</b>	<b>Expansió n</b>	<b>Diferenci a (en %)</b>
Achachica	100	1050	0	100-0
la				
Pampaha	85	2900	1707	63-37
si				
El Alto	56	6500	7321	47-53
<b>TOTAL</b>		<b>10450</b>	<b>9028</b>	<b>54-46</b>

Fuente: elaboración propia en base a Resolución Administrativa Regulatoria SISAB No 80/2001

El grado de cumplimiento de las metas de agua potable establecidas para el quinquenio es de 25.452 nuevas conexiones respecto a las 33.859 conexiones comprometidas o 75,2%. Para conexiones fuera del área servida no existió seguimiento continuo, razón por la que solo se ejecutó el 34.7% de la meta programada hasta el 2005. En el caso del alcantarillado sanitario AISA ya cumplió a la fecha de análisis con la meta para el 2º quinquenio.

En el transcurso del segundo quinquenio, nuevamente AISA plantea la disminución de las metas de expansión fuera del Área Servida llegando a acordar con la SISAB la disminución de las meta de 15.000 conexiones a 8.000 y posteriormente a la cantidad que sea posible para el concesionario (Pozo & Asociados 2006b:35). Estos acuerdos sin embargo no fueron ratificados por Resoluciones Administrativas Regulatorias como legalmente corresponde, ratificándose nuevamente mediante RAR 04/2005 la meta de 15.000 conexiones.

El análisis sobre el área de prestación del servicio y el área de concesión nos demuestra que ya existió un factor de exclusión de la población pobre del servicio, en la delimitación del área de obligación de prestación de servicio y estableciendo condiciones de formalidad de los inmuebles para la prestación del servicio en una ciudad tan particular como El Alto, marginando a las zonas periurbanas de las ciudades. Además de la delimitación geográfica no existe en el contrato de concesión criterios de discriminación positiva a las poblaciones pobres.

Nuevamente, la poca claridad en la definición espacial de la concesión generó confusiones en cuanto a la cobertura, criterio asumido por el contrato de concesión como indicador de cumplimiento de metas. La difusión mediática de los niveles de cumplimiento de las metas de cobertura que realizó tanto el concesionario como el regulador demostraban un cumplimiento por demás de las metas del primer quinquenio; la auditoría regulatoria demuestra los incumplimientos en cuanto a metas de cobertura.



El regulador en lugar de sancionar estos incumplimientos establece “compensaciones” para las metas del siguiente quinquenio. El regulador sin indagar con mayor detalle la información de la propia SISAB, las auditorías y los estudios realizados para la revisión de tarifas y establecimiento de metas para el nuevo quinquenio, “cedió” en la disminución de las metas el segundo quinquenio de forma consecutiva a cambio de una presión por incremento tarifario. La auditoría regulatoria, demuestra que no había necesidad de un incremento tarifario y por tanto de la disminución de metas de cobertura para garantizar la prestación del servicio y la ganancia del concesionario.

## TARIFAS Y PRECIOS

Las Tarifas junto con la prestación del servicio, constituye un aspecto relevante de la relación entre el prestador del servicio y el usuario. Veremos cuales fueron las modificaciones que se introdujeron en la estructura tarifaria en estos mas de ocho años de vigencia de la concesión.

### 1.1.1.9 Las Modificaciones A La Estructura Tarifaria Antes De La Concesión

A diferencia de la concesión con Aguas del Tunari en Cochabamba<sup>99</sup>, en La Paz /El Alto hubo un incremento previo a la concesión, de 57.7% en la categoría domestica, 17,88% en la Comercial y 21% en la Industrial.

La estructura tarifaria aplicada por AISA fue la desarrollada por el Estudio de Mejoramiento Tarifario, elaborado por Luis Uzin el año 1996, encargado por SAMAPA, hecho que no fue mencionado en el proceso de concesión. Esta estructura tiene varias características:

- Las tarifas asignadas a AISA fueron calculadas para pagar completamente toda inversión y remunerar su inversión con tasa de interés (compuesto) del 13% anual (rendimiento mayor al promedio del mercado, considerando que las tarifas están en \$US). (SAMAPA Residual, 2000: 2).
- Se indexan las tarifas al cambio dólar americano, publicado por el Banco Central el primer día del periodo de facturación. Esta indexación implicó un incremento en por lo menos un 35% entre 1997 al 2004 (Carta FEJUVE El Alto a Cooperación Internacional 5/IV/05). En el marco del conflicto que tuvo lugar a

---

<sup>99</sup> La Concesión de Aguas del Tunari en la ciudad de Cochabamba conllevó un incremento de hasta 300% para algunos usuarios siendo este incremento un factor determinante del conflicto del año 2000 conocido como la Guerra del Agua.

fines del 2004, el gerente de AISA, Antoine Kuhn reconoció “que los clientes viven y pagan con el boliviano”, pero al mismo tiempo señaló que el contrato establece el cambio de moneda a cuenta en dólares, los préstamos internacionales son gastos financieros en dólares, los químicos son importados en dólares, lo que representa que una parte del costo del agua se realiza en esa moneda” (LP 27/XI/04). Si bien hubo anuncios de la Superintendencia de desindexar la tarifa, y más bien calcularlo de acuerdo al índice de precios al consumidor (IPC), de tal manera que las tarifas suban de acuerdo al costo de vida de los bolivianos (dato proporcionado mensualmente por el Instituto Nacional de Estadística) (ED 1/IV/03), hasta el momento no se ha implementado oficialmente, debido a la resistencia de AISA. Esta desindexación al dólar es, sin embargo, una violación a la Ley 2066 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y, por tanto, al contrato.

- Se anula el cargo fijo básico, y se cobra solamente por el caudal de agua potable consumido a partir del primer metro cúbico. Antes de la concesión existía una tarifa básica hasta 10 m<sup>3</sup>, hoy se cobra por m<sup>3</sup> consumido, ignorando criterios de solidaridad y equidad.
- Se establece un monto adicional de \$US 0.10 en todas las facturas independientemente del nivel de la tarifa.
- Los costos de conexión de agua potable se fijan en \$US 155 y el de alcantarillado \$US 180.
- Se establece una revisión periódica de tarifas cada 5 años, a partir de la fecha de inicio.
- En la categoría comercial se incluyen a usuarios oficiales, públicos y estatales; entre ellas se encuentran escuelas, cuarteles, áreas verdes. Luego de negociaciones, el 2001 se logró una rebaja para algunos de estos usuarios, siendo uno de los beneficiarios las escuelas.

Por otro lado, como demostró un estudio realizado por SAMAPA, el año 2000, el régimen tarifario generó beneficios adicionales que, finalmente, no se tradujeron en rebaja de las tarifas..

#### **1.1.1.10 Tarifas En El Contrato De Concesión**

Guillermo Arroyo, Ex-gerente de SAMAPA, afirma que la sobrevaluación en las tarifas en el primer quinquenio (periodo 1997-2001) fueron cercanas al 20% en exceso al estudio de Luis Uzin y a las condiciones discutidas y definidas durante el periodo de licitación (Arroyo;2004), afirmación ratificada por la evaluación

desarrollada por SAMAPA residual, donde se demostró que hubo una sobrevaluación en las tarifas cobradas por AISA, respecto a las aprobadas para SAMAPA en Mayo del 97, en más del 19% (SAMAPA Residual, 2000:v). La estructura tarifaria aplicada por AISA fue la desarrollada por el Estudio de Mejoramiento Tarifario, elaborado por Luis Uzin el año 1996, encargado por SAMAPA, hecho que no fue mencionado en el proceso de concesión. Este estudio recomendó el siguiente sistema tarifario:

**Tabla 10: Estudio de Mejoramiento Tarifario (1996)  
Resumen del Sistema Tarifario para el Consumo Medido**

<b>TARIFAS SEGÚN CATEGORIAS Y RANGOS DE CONSUMO DE AGUA</b>				
<b>CONCEPTO</b>	<b>VALOR \$US/M3</b>	<b>CATEGORIA DE USUARIOS</b>		
		<b>Doméstica</b>	<b>Comercial</b>	<b>Industrial</b>
<b>Alta</b>	0,9964	301 y más	21 y más	1 y más
<b>Media Alta</b>	0,5579	151 a 300	1 a 20	
<b>Media</b>	0,3719	31 a 150		
<b>Baja</b>	0,1850	1 a 30		

FUENTE: Cit. en SAMAPA Residual, 2000.

El contrato de concesión establece otros valores:

**Tabla 19: Contrato de Concesión Aguas del Illimani  
Resumen del sistema Tarifario para el Consumo Medido**

<b>TARIFAS SEGÚN CATEGORIAS Y RANGOS DE CONSUMO DE AGUA</b>				
<b>CONCEPTO</b>	<b>VALOR \$US/M3</b>	<b>CATEGORIA DE USUARIOS</b>		
		<b>Doméstica</b>	<b>Comercial</b>	<b>Industrial</b>
<b>Alta</b>	1.1862	301 y más	21 y más	1 y más
<b>Media Alta</b>	0.6642	151 a 300	1 a 20	
<b>Media</b>	0.4428	31 a 150		
<b>Baja</b>	0.2214	1 a 30		

FUENTE: Superintendencia de Aguas (1997)

Comparando ambas estructuras tarifarias, se observa que en el contrato de concesión se incrementó en más del 19% la tarifa calculada para SAMAPA; un factor de preocupación es que nunca hubo una justificación técnica ni legal; esto implicaría que el usuario paceño paga un exceso aproximado entre 3 a 3.6

millones de \$US/año; lo que significa que en los 30 años de la concesión la pérdida acumulada de los consumidores por incremento de tarifas sería de \$US 157 millones. (SAMAPA Residual, 2000: 13).

### 1.1.1.11 Tarifas en el segundo quinquenio

A fines del 2001 se cumplió el primer quinquenio, por tanto, siguiendo los términos del contrato (Cláusula 10.5.), hasta el primero de enero del 2002 debían fijarse las nuevas condiciones para el próximo quinquenio, particularmente la nueva estructura tarifaria. La negociación<sup>100</sup> entre la Superintendencia de Saneamiento Básico y AISA se llevó a cabo desde el segundo semestre del 2001. Resaltamos que esta negociación se ha realizado en el marco de las movilizaciones sociales y ello fue determinante en sus resultados.

Primero, la Guerra del Agua de Cochabamba (octubre 1999-abril 2000) ha permitido la emergencia de movimientos sociales, como la Coordinadora Departamental del Agua en Cochabamba y una incipiente organización de similar característica en la ciudad de El Alto, que han puesto en tela de juicio la legitimidad de la privatización de los servicios públicos en el país, creando un ambiente de incertidumbre para la inversión privada en el sector.

El segundo aspecto es que, también producto del conflicto cochabambino, se promulgó una nueva Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (No 2066) y un cuerpo de Reglamentos que han sido consensuados casi en un 90% con las organizaciones sociales (particularmente la Coordinadora del Agua); estas nuevas reglas del juego, que entre otros temas modifica la indexación de las tarifas e incorporan mecanismos de consulta en el otorgamiento de concesiones y fijación de tarifas, no fueron aceptadas por AISA ni por el Banco Mundial: AISA objetó el marco normativo por afectar a sus intereses y considerar que el contrato de concesión se ha realizado con otras reglas<sup>101</sup> (la Ley de Aguas de 1906 y la ley SIRESE).

Para la negociación, AISA solicitó un incremento en las tarifas hasta en un 25%, basándose en el contrato (cláusula 13.3.2.); SAMAPA residual realizó un estudio sobre la propuesta de AISA, donde mostró que en los hechos, a lo largo del quinquenio, el incremento alcanzaría entre 34 al 74 %, afectando particularmente a los sectores mas pobres producto de la introducción de un cargo fijo; adicionalmente estas tarifas estarían completamente dolarizadas, vulnerando la Ley 2066.

<sup>100</sup> Si bien el Contrato de Concesión establece una “revisión tarifaria” y no así una “negociación”, como esgrime AISA; para denotar las posiciones y tensiones entre ambas partes para determinar la estructura tarifaria utilizaremos el término negociación para describir este proceso.

<sup>101</sup> Entrevista a Roberto Bianchi; Gerente de Planificación AISA, diciembre 2001.

A fines del 2001, la Superintendencia de Saneamiento Básico emitió dos resoluciones (la 79/2001 y la 80/2001), resultado de la negociación, que inicialmente pasaron desapercibidas para la opinión pública, particularmente las organizaciones sociales<sup>102</sup>, pero que modifican aspectos específicos del contrato.

La Resolución 79/2001, si bien establece en su primer punto mantener el sistema tarifario establecido en el contrato de julio de 1997, actualmente vigente, en el segundo aprueba el incremento del cargo por concepto de formulario, de \$US 0.10, establecido originalmente en el contrato, a \$US 0,220 por conexión y por mes para las conexiones domésticas de los sistemas de El Alto, y \$US 0.3444 para los sistemas de Achachicala y Pamphahasi, así como para todas las conexiones comerciales e industriales de la concesión. En ambos casos implica un incremento, del 120% en el primer caso, y 244.4% en el segundo. El tercer punto señala que la nueva estructura tarifaria será definida una vez aprobados los Reglamentos de Ley Modificada de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario No 2066.

Por su parte, la Resolución No 80/2001, aprueba las nuevas metas de expansión de los servicios para las ciudades de La Paz y El Alto, que ya analizamos. El artículo segundo de la Resolución se refiere a los nuevos costos del derecho de conexión, \$US 196 por agua potable y \$US 249 por alcantarillado sanitario, esto implica un incremento del 26.4% y 38.3% respectivamente en relación a los precios establecidos por el contrato.

Las implicaciones de ambas resoluciones son importantes para la economía de la población, pues un habitante de El Alto, por ejemplo debe pagar mensualmente 1.5 Bs. por el formulario o recibo, cuando antes pagaba solo 0.7 Bs<sup>103</sup>. Pero el mayor cargo es en las nuevas conexiones, los nuevos costos hicieron prohibitivo conectarse a la red.

### **1.1.1.12 Aspectos No Contemplados En La Revisión De Tarifas: Participación Ciudadana E Indexación Al IPC**

El contrato de concesión no considera la participación de los usuarios en la revisión tarifaria. Es una negociación directa entre Superintendencia y Concesionaria (anexo 10; numeral 3.2.). Con la Ley 2066, de abril del 2000, se establece que los Precios y Tarifas de los Servicios de Agua Potable y de los Servicios de Alcantarillado Sanitario deben ser aprobados por la SISAB, pero consultando previamente “la opinión técnicamente fundamentada del Gobierno

<sup>102</sup> En una entrevista con los representantes vecinales de El Alto (Enero 2002), estos se sorprendieron de las resoluciones y expresaron su absoluto desconocimiento.

<sup>103</sup> Asumiendo un cambio de \$US 1 = 6.97 Bs. Aunque al presente el tipo de cambio es \$US 1 = 8.05 Bs.

Municipal, quien a su vez efectuará consultas con las instancias de Participación Popular establecidas por el artículo 150 parágrafo II de la Ley de Municipalidades” (artículo 57°); de esta manera la sociedad civil puede participar. Este es uno de los puntos que AISA no reconoce y se niega a adecuarse, pues considera que vulnera el contrato.

En la negociación del segundo quinquenio el 2001, el proceso debía adecuarse al marco legal establecido un año antes, pero no sucedió así. Con la experiencia de Cochabamba, las organizaciones sociales participaron de algunas reuniones para incidir en la negociación; se hablaba de la conformación de una comisión donde participaban las representaciones vecinales y cívicas. Pero en los acuerdos establecidos entre la Superintendencia y AISA no participaron estas organizaciones<sup>104</sup>. Mas aún, la resolución vulnera un convenio de noviembre del 2001, entre la FEJUVE de El Alto y AISA, con el respaldo de la Superintendencia, por la cual la empresa se comprometía a no realizar ningún tipo de incremento mientras no fuera consensuado con las organizaciones sociales.

De igual forma las modificaciones introducidas en la Ley de Agua Potable y alcantarillado sanitario establece la no indexación al dólar sino a la moneda boliviana en base al Índice de Precios al Consumidor (IPC). Se desconoce nuevamente esta disposición, manteniéndose durante el segundo quinquenio tarifas dolarizadas. Cabe además resaltar que la auditoria regulatoria identifica irregularidades en el proceso de indexación incrementando en cierta proporción el monto cobrado a los usuarios (la auditoria estima: 68.830,5 \$us el 2000; 30.327,8 \$us el 2001; 18.288,2 \$us el 2002; 5.007,6 \$us el 2003; 4.955,3 \$us el 2005).

### **1.1.1.13 Problemas en la facturación**

Por otro lado, a lo largo de estos años hay denuncias de cambios de categoría, que implican incrementos tarifarios. Asimismo, quejas por el elevado costo de reposición del servicio (\$US 13), el corto tiempo para cubrir deuda mensual.(LR 8/IV/98), y denuncias de cobros en viviendas deshabitadas. (LT 23/IV/98).

La falta de información sobre los montos facturados (detalle desglosado por concepto de cobro) y la demora en la entrega de la información, según la auditoria regulatoria, constituyen también irregularidades respecto al cumplimiento del contrato de concesión. Irregularidad por la cual AISA ya fue sancionada por la SISAB.

---

<sup>104</sup> Severino Mamani, presidente FEJUVE El Alto; Enero 2002.

### 1.1.1.14 Actividades especiales: escuelas, parques, hospitales

AISA informó que cobraba 1.2 millones de \$US al municipio de La Paz y otro similar a El Alto, por concepto de consumo de agua en escuelas, hospitales, instalaciones municipales (teatros, jardines, etc). La estructura tarifaria de AISA incluía dentro la categoría comercial a usuarios oficiales, públicos y estatales, entre ellas escuelas, cuarteles, áreas verdes. Las autoridades municipales ya el año 1998 denunciaron que escuelas, parques y hospitales tenían tarifas comerciales y que una buena parte de sus ingresos debían destinarse al pago del servicio de agua, reduciendo por tanto el presupuesto para obras (ED 1/XI/98). Este problema reaparece continuamente en el contexto de los conflictos entre la alcaldía municipal de La Paz y AISA.

El año 2000 la HAM de La Paz se quejaba de los cortes de suministro de agua potable en sus propias instalaciones, así como en lugares públicos, llámense calles, parques o "áreas verdes". A 200 escuelas y colegios de La Paz se les suprimió el suministro de agua, por la insolvencia de la Alcaldía, a escasos días del inicio de clases (ED 18/I/00).

El tema se tornó más complicado a principios del 2000, luego que AISA cortó el servicio debido a que la Alcaldía no habría pagado 1 millón 200 mil \$US adeudado a AISA. Hasta fines de enero del 2000 la Alcaldía se comprometió a pagar inicialmente 2258 mil \$US, pero de una primera cuota de 50 mil \$US solo pagó \$US 38 mil<sup>105</sup>. La entonces alcaldesa Lupe Andrade denunció a su vez que AISA debía 32 millones de Bs a la Alcaldía por concepto del contrato de transferencia de bienes de SAMAPA a AISA. El gerente de AISA, Alain Carbonel manifestó que la deuda era con SAMAPA Residual, y llegaba a 30 millones de Bs, dependiendo de los resultados de una conciliación pendiente en los juzgados. Esta deuda debe ser pagada en 10 años, de los cuales AISA ya habría adelantado su cancelación en obras<sup>106</sup>; además eran cuentas diferentes (LP 1/II/00).

Respecto a los cortes en los edificios públicos y áreas verdes, Andrade consideraba que el contrato con AISA debía ser rescindido "por la falta de humanidad de la empresa con la niñez de la ciudad y su interés para pagar las deudas pendientes que tiene con la alcaldía municipal"... que se vaya AISA para que venga una empresa que no nos ponga la pistola al pecho a las escuelas, hospitales, mataderos, parques y jardines, y que nos trate como si fuéramos unos vulgares delincuentes", sostuvo la edil (LP 1/II/00)<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> Asimismo, en enero del 2000, Aguas del Illimani suspendió la entrega de agua al Matadero Municipal, por estar pendiente una deuda por 761.336 Bs., no cancelados por el centro de derribe, desde julio del 99 (P, 20/I/00).

<sup>106</sup> En Febrero del 2000 llegaba a 750 mil \$US (casi 5 millones de Bs) (LP 1/II/00)

<sup>107</sup> Por su parte Poupeau el año 2002 consideraba que "en otros países, ciertas empresas privatizadas recibieron condenas por no respetar normas mínimas de higiene. Por el momento, Aguas del Illimani sólo fue condenada por haber cortado durante varias semanas el suministro en dependencias municipales, entre las cuales están todas las escuelas de la ciudad" (Poupeau 2002).

De hecho, la definición del pago de tarifas de servicios generó conflictos entre la HAM de La Paz y los servicios de salud, pues aquella, en vez de negociar con AISA el modificar los términos del contrato respecto a estos servicios fundamentales, buscó deshacerse de su responsabilidad pretendiendo que los hospitales paguen sus cuentas de agua, luz y teléfono a partir del 2001 (LP 9/XII/00).

### 1.1.1.15 Medición

Según el contrato, la concesionaria tenía un plazo entre 1.5 a 3 años para instalar medidores en el área de concesión, para todos los usuarios del sector doméstico (anexo 10; numeral 1.1.); pero hasta hoy, gran parte de las instalaciones de El Alto carecen de medidores, lo que se traduce en tarifas más altas. De acuerdo a la SISAB, la cobertura de Medición, es decir la relación entre el N° de Usuarios con Medidor y el N° total de Usuarios en el periodo 2001-2004 ha sido

**Tabla 20: Cobertura de Medición AISA**

2001	2002	2003	2004
83,20%	92,14%	92,90%	99,05%

FUENTE: SISAB, 2005

Esto quiere decir que AISA ha incumplido este aspecto del contrato. Los vecinos de El Alto prefieren medidor, pues mientras que con el sistema medido llegan a pagar entre 6 a 7 Bs., con el sistema no medido, pagan un promedio establecido por la empresa, que fluctúa entre 12 a 15 Bs. No es casual que desde el inicio de la concesión, más bien se haya reducido el porcentaje de conexiones con micromedición, de 92,29% al inicio de la concesión a 90,04 % a fines del 2000 (SISAB 2000: 21).

### 1.1.1.16 Consumo

En diciembre de 2000, Arnaud Bazire, gerente de AISA, declaraba que la población del Alto era «el peor cliente» y «el peor consumidor del mundo» (ED 11/XII/00) refiriéndose al bajo consumo en la urbe alteña.

El año 2001, el gerente general de AISA se quejaba que en los primeros cinco años de la concesión el consumo en general había bajado (N/N, 2001). Esta evidencia se verifica en el siguiente cuadro, presentado por la SISAB, donde se muestra el consumo de tres años en el área de la concesión:



**Tabla 11: Consumo de Agua Área de Concesión AISA (en millones m3)**

Año	Consumo	Consumo promedio mes
1998	41,4	3,45
1999	41,5	3,46
2000	34,5 (*)	3,46

FUENTE: SISAB, en LP 13-XII-00

(\*) hasta octubre del 2000

Dos razones influirían en la caída del consumo: por un lado, los usuarios domésticos han ajustado su consumo por la crisis económica (Johnny Cuellar en LP/13/XII00), y por otro, sectores industriales paceños han quebrado o se han ido a Santa Cruz (N/N, 2001)

Asimismo, los consumos son diferentes según el estrato socioeconómico al cuál pertenece la zona: los barrios pobres consumen mucho menos que los barrios de la clase media paceña, visibilizando que el acceso al agua potable en Bolivia es un indicador de segregación socio económica:

### 1.1.1.17 Inversión de AISA

El siguiente cuadro resume los montos de inversión reportados por AISA y los validados por la auditoría regulatoria.

**Tabla 12: Resumen de la información reportada por AISA y revisada por la auditoría regulatoria**

DESCRIPCIÓN	Monto Original USD	Depreciación Acumulada USD	Monto Neto USD
<b>Total reportado como inversión ejecutada por AISA</b>	<b>51.725.535</b>	<b>9.545.298</b>	<b>42.180.237</b>
<b>Resumen de instalaciones permanentes cuestionadas</b>			
a Total contratos cedidos por SAMAPA	8.408.651	1.886.816	6.521.835
b Costos indirectos prorrateados	3.626.907	742.235	2.884.672
Costos financieros imputados directamente a las obras	1.053.513	215.130	838.382
c Total carpetas no presentadas por AISA	501.622	127.370	374.252
d Sin comprobante contable	5.114.007	919.730	4.194.277
e Gastos sin sustento documentario	4.504.002	1.044.295	3.459.708
f Consultorías	1.288.707	224.149	1.064.558
g Presa y Aducción Condoriri	1.071.860	159.468	912.393
h Activos sin hoja de costo	1.609.660	351.927	1.257.733
i Otros sin sustento	986.719	201.491	785.228
<b>Total observado por Auditoría</b>	<b>28.165.649</b>	<b>5.872.610</b>	<b>22.293.039</b>
<b>Monto total validado por Auditoría</b>	<b>23.559.886</b>	<b>3.672.688</b>	<b>19.887.198</b>

FUENTE: Pozo & Asociados 2006a:9

De forma resumida algunas de las razones para cuestionar los montos de inversión son las siguientes:

Montos que no deben ser considerados inversiones esto es: Transferencia de inversiones en infraestructura de SAMAPA; Costos Indirectos, tanto financiero como de personal, que no pueden ser probado o sin sustento documentario; Carpetas de obras de Inversión no proporcionadas por AISA; Gastos de Inversión sin comprobante contable; Otros Gastos sin sustento documentario; Importes capitalizados por pago de consultorías ascendentes a un monto de \$us 1.288.464; diferencias entre montos certificados y activados y observaciones técnicas de la Construcción de presa Condoriri; Activos sin hojas de costos ni movimientos contables

Otras observaciones de la auditoria regulatoria fueron: modificaciones en las especificaciones técnicas de Contrataciones; ausencia de evidencia suficiente, competente y pertinente para respaldar las inversiones efectuadas<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Estas deficiencias vulneran el artículo 14 y el numeral 2 del Anexo 11 del Contrato de Concesión. Se detalla en un punto específico sobre la ausencia o deficiencia de información.



las entidades que otorgan licencias ambientales, señala que estas cumplen dichas obligaciones en forma parcial (Contraloría General de la república, 2002). Respecto a la SISAB, enfatizó que el organismo regulatorio aún carece de capacidades suficientes para realizar auditorías técnicas, procesos de seguimiento; tampoco cuenta con una estructura organizacional para el control de la calidad del agua (Contraloría General de la república, 2002).

La auditoría fue realizada en el marco del Plan Operatorio Anual (POA) 2002 de la Contraloría, para “evaluar distintos aspectos de la gestión ambiental desarrollada por las entidades relacionadas con la provisión de dichos servicios”, siendo determinado que la empresa no da cumplimiento respecto a las normas de calidad del agua potable y tratamiento de aguas servida y barros.

En realidad un tema no considerado en el proceso de concesión fueron los pasivos ambientales, que para el caso de AISA se manifestaron en un importante impacto de contaminación.

La SISAB adecuó los límites permisibles de contaminación a las condiciones con las cuales AISA podría cumplir, y no a las demandas de calidad que exigen los organismos de salud.

## CONCLUSIÓN

- El sector de agua potable y los grandes capitales y capacidades de inversión que demanda, son causa para que no existan muchos prestadores de servicio y, por tanto, no sea extraño la existencia de un único oferente en una licitación. Este hecho y la particularidad del sector ameritan ajustar el proceso de licitación para determinar las condiciones de adjudicación tomando en cuenta: criterios de transparencia, adaptabilidad de las condiciones y considerar criterios de discriminación positiva a población pobres, resguardando siempre un servicio de calidad.
- Las evidencias del trabajo de investigación, particularmente a partir del análisis del contrato de concesión con la empresa AISA - Suez en las ciudades de La Paz y El Alto (1997-2006), auditorías, evaluaciones e informes oficiales, así como testimonios, han mostrado que la concesión y el incumplimiento de algunas condiciones, por un lado, ha excluido a parte de población del acceso a los servicios de agua y saneamiento, han generado impactos nocivos sobre el medio ambiente y la calidad de vida de la población, cuyas mayores víctimas han sido los asentamientos humanos pobres, particularmente de origen aymara.

- Asimismo se ha evidenciado la escasa participación de los usuarios en decisiones referidas a la gestión de la empresa, particularmente, en aspectos que afectan sus intereses como las tarifas, coberturas, inversiones y pasivos ambientales.
- La regulación en el caso de AISA solo comprendió aspectos económicos sin considerar de forma amplia aspectos sociales y ambientales, ni menos las dinámicas de cambio en el área, tanto a corto, mediano como largo plazo, como consecuencia fundamentalmente del proceso migratorio
- La información diagnóstica sobre el área concedida y las condiciones de otorgamiento del servicio es imprescindible para una eficaz regulación. Así se puede afirmar que la inexistencia de información, insuficiente financiamiento o fallas en los mecanismos de recolección de información fueron también una causa para una inadecuada regulación. Es necesario contar con información periódica, detallada, oportuna y consistente para la toma de decisiones del regulador. Esto implica mecanismos de recolección de información rápidos, precisos, periódicos y certeros.
- Tanto el gobierno como el regulador individual y centralizado fueron vulnerables a la influencia externa que altera los objetivos de regulación.
- Es también imprescindible contar con normas sólidas como bases para la regulación. Esto implica también un contrato claro, sin ambigüedades y con la suficiente flexibilidad para sentar bases sólidas que rijan los derechos y obligaciones del prestador.
- La regulación económica solo comprendió una regulación a la gestión del prestador y no así un control directo de utilidades e inversiones.
- Ha quedado demostrado que en este caso el capital privado no trajo gran cantidad de capitales propios sino que canalizó capitales de organismos internacionales y recursos de los propios usuarios para la inversión.
- La empresa privada garantizó un equilibrio financiero en la prestación del servicio.
- Es importante resaltar que el Contrato se convirtió en el único instrumento y norma de regulación para AISA; desconociendo cualquier otra normativa

sectorial posterior y, por tanto, limitando la capacidad de regular de la SISAB

En el caso estudiado se ha demostrado lo inadecuado del marco regulatorio (normas, mecanismos y estructura) para controlar el desempeño de la empresa. El regulador junto al gobierno estableció las condiciones de la regulación; y, posteriormente, el primero al no realizar una labor de control de metas de cobertura, de inversiones, de cumplimiento de criterios ambientales, de revisión de tarifas y precios ha desfavorecido a la población con escasos recursos económicos.

Como parte de las conclusiones a partir del estudio realizado se puede inferir las siguientes lecciones a manera de posibles recomendaciones.

En cuanto al regulador:

- Debe estar blindado a la influencia y captura de intereses particulares que alejen sus decisiones del objetivo de la regulación, mediante control múltiple (institucional, social, público); transformando su estructura jerárquica individual; y combinando otros criterios no solo técnico económicos sino también sociales y ambientales.
- Debe existir mecanismos eficaces de fiscalización y control

En cuanto al marco regulatorio:

- La regulación de ganancias, inversiones y metas debe ser específica y directa
- La regulación debe incluir la valoración de aspectos sociales y ambientales
- Debe establecer mecanismos de recolección de información: y aprovechar los mecanismos ya existentes

En cuanto a la participación de privados en la prestación del servicio

- El estudio de caso ha demostrado que su mérito es canalizar créditos de organismos multilaterales y bilaterales y garantizar el mejoramiento en la administración

## BIBLIOGRAFÍA

Aguas del Illimani (AISA) (s/f) Estados financieros auditados AISA 1997-2003. Mimeo.

Aguas del Illimani (AISA (2005) Memoria Anual 2004, La Paz: AISA:60

Aguas del Illimani (2004) *Nuevos esquemas de PPP: El caso de Aguas del Illimani S.A. Concesión para los servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario en las ciudades de La Paz y El Alto - República de Bolivia - 1997 – 2027*, Presentación en Taller *Realidad y Perspectivas Para el Desarrollo del Sector de Agua y Saneamiento en La Subregión Andina*, Lima, 22-23 de Marzo.

Arroyo, Guillermo (2004) “El proceso de concesión, resultados y apreciaciones”, presentación en Seminario Taller *Presente y Futuro de SAMAPA*, La Paz 4 de Noviembre.

Banco Mundial (1997) *Documento de la supervisión del crédito 2187-BO del Banco Mundial, del 29/V/97*, en [www.worldbankgroup.org](http://www.worldbankgroup.org).

Bustinza, F. Murillo, C. & Gutiérrez, F (2004) Contrato de Régimen de Bienes, presentación en Seminario Taller *Presente y Futuro de SAMAPA*, La Paz 4 de Noviembre.

Calisaya Hinojosa, Víctor Hugo (2002) *El sistema condominial de agua potable y alcantarillado: una alternativa pro-poor?*, en [www.aquabolivia.org](http://www.aquabolivia.org), 16 pp.

Chacón R, Cecilia (2006) *Aguas del Illimani: un conflicto que no acaba*, La Paz: s/e, 7 pp.

Contraloría General de la República (2002) *Informe de Auditoría ambiental No KL/AP43/M02. sobre los sistemas de abastecimiento de aguas potable y alcantarillado de las ciudades de La Paz, El Alto y Alrededores*. La Paz. 56 pp.

Crespo, Carlos (2004) “El agua y el gas son nuestros”. Siete tesis sobre el poder biopolítico, el Estado racista y los movimientos sociales en Bolivia”, en *Decursos. Revista de ciencias Sociales*, Año VI, No 11.

FEJUVE El alto (2005) *Recurso Directo de Nulidad del contrato de Concesión con AISA, ante el Tribunal Constitucional*, La Paz, 14 pp.

FEJUVE El Alto & Fundación Solón (2004) *14 Razones para romper el Contrato con Aguas del Illimani*, La Paz, 16 pp.

Fitch Ratings Corporates America Latina (2005) *Análisis de Riesgo Aguas del Illimani S.A.*, Marzo. 12 pp. [www.fitchratings.com.bo](http://www.fitchratings.com.bo)

Foster Vivien & Irusta Osvaldo (2003) *Does Infrastructure Reform Work for the Poor? A Case Study on the Cities of La Paz and El Alto in Bolivia*, World Bank Policy Research Working Paper 3177, 29 pp.

Garfias, Sandra & Mazurek, Hubert (2005) *El Alto desde una perspectiva poblacional*, La Paz: CODEPO/IRD

Gregory L, Morris & Associates (2004) Plan de Mejoramiento del alcantarillado pluvial de la ciudad de La Paz (sector central); presentación en Seminario Taller *Presente y Futuro de SAMAPA*, La Paz 4 de Noviembre.

(Hall, 1999).

Instituto Nacional de Estadística –INE (2005) *Estadísticas de la ciudad de El Alto – 2005*; [http://www.ine.gov.bo/pdf/Est\\_Dptales/Depto\\_2005\\_10.pdf](http://www.ine.gov.bo/pdf/Est_Dptales/Depto_2005_10.pdf)

Inter-American Development Bank (1998) *Bolivia. Aguas del Illimani Water and Sanitation Project B0-0172. Environmental And Social Impact Report*, 43 pp.

N/N (2002) *Puchukollo: las aguas entran amarillas, salen negras*, Premio Reportaje sobre Biodiversidad, Conservation International BOL-45.

N/N (2005) *Bolivian government signals contract end*,

[http://www.iwahq.org.uk/template.cfm?name=bolivian\\_government\\_signals\\_contract\\_end](http://www.iwahq.org.uk/template.cfm?name=bolivian_government_signals_contract_end)

Poupeau Franck (2002) *Comportamiento de una multinacional en Bolivia Abusos de Aguas del Illimani*, Le Monde Diplomatique, Mayo

Pozo & Asociados CPA SRL (2006a) *Auditoria Regulatoria a la Empresa Aguas del Illimani S. A. Resumen ejecutivo*. La Paz

Pozo & Asociados CPA SRL (2006b) *Auditoria Regulatoria a la Empresa Aguas del Illimani S. A. Informe final Metas de Expansión*. La Paz

Pozo & Asociados CPA SRL (2006c) *Auditoria Regulatoria a la Empresa Aguas del Illimani S. A. Otro temas priorizados: Recursos Hídricos*. La Paz

Pozo & Asociados CPA SRL (2006d) *Auditoria Regulatoria a la Empresa Aguas del Illimani S. A. Informe final Inversiones*. La Paz

Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (2000) *Dossier análisis de los Contratos de concesión y Régimen de Bienes, sus antecedentes y consecuencias*, La Paz: mimeo.

Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SAMAPA) (1997) *Memoria 1992-1996*. SAMAPA, La Paz: SAMAPA. 60 pp.

Suez (2001) *La auténtica lucha por el agua*, Paris: s/e:34 pp.

Superintendencia de Aguas (1997<sup>a</sup>) *Contrato de Regimen de Bienes Aguas del Illimani*, La Paz: mimeo.

Suez (2005) *2004 Annual Report*,



[http://www.suez.com/documents/english/docderef2004en/SUEZ\\_RA2004\\_entire\\_EN.pdf](http://www.suez.com/documents/english/docderef2004en/SUEZ_RA2004_entire_EN.pdf)

Superintendencia de Agua y Saneamiento (SISAB) (2005) *Proceso de Transferencia de Aguas del Illimani S.A. (AISA). Desempeño Financiero Aguas Del Illimani 1997 – 2004.*

Viceministerio de Servicios Básicos (2002) *Plan Nacional de Saneamiento Básico.* La Paz, VSB.

Viceministerio de Servicios Básicos (2004) *Plan Estratégico Institucional.* Presentación del Plan estratégico. La Paz, VSB.

Viceministerio de Servicios Básicos (2005) *Reglamentos de la Ley 2066 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, versión de mayo del 2005.* La Paz, VSB.