

El rol de las asociaciones de usuarios en la regulación y control del servicio de agua potable

y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (1993-2010).

The role of Consumer's Associations in the Regulation and Control of Drinking Water and Sanitation Services in the Metropolitan Area of Buenos Aires (1993-2010).

Mariela Verónica Rocca

Doctora en Ciencias Sociales y Mgr. en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA
maverocc@yahoo.com.ar.

Resumen

Este artículo estudia el accionar de las asociaciones de usuarios y consumidores respecto de la regulación y control del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires entre 1993 y 2010. Principalmente interesa indagar la capacidad efectiva que estas asociaciones tuvieron para incidir en el desenvolvimiento regulatorio. Asimismo se consideran las continuidades y rupturas de su posicionamiento en relación a las etapas por las que atravesó la gestión del servicio (concesión privada, renegociación contractual pos-convertibilidad y reestatización). Estos objetivos se abordan mediante el análisis de los instrumentos legales que propician su participación, el tipo de estrategia desplegada y el vínculo establecido con las agencias reguladoras y las prestadoras del servicio en el período considerado.

Palabras clave: asociaciones de usuarios y consumidores, regulación estatal, servicio de agua potable y saneamiento.

Fecha de recepción:
8.1.15

Fecha de aceptación:
27.2.15

Abstract

This article studies the performance of the users' and consumers' associations in the regulation and control of the drinking water and sanitation services in the Metropolitan Area of Buenos Aires between 1993 and 2010. Its main objective is to appraise the effectiveness of these associations to influence on regulatory actions. It also analyzes the ruptures and continuities in their position through the different stages of the service's management (the private concession, the contractual renegotiation in the postconvertibility period and its re-nationalization). These goals are addressed through the study of the regulatory framework, the associations' strategies and their interaction with the regulatory agencies and water companies.

Keywords: *user's and consumer's associations, State regulation, drinking water and sanitation services.*

Introducción

El proceso de privatización de los servicios públicos argentinos durante los años noventa, junto a la Ley de Defensa del Consumidor (ley No. 24.240 sancionada en 1993) y el Art. N° 42 de la Constitución Nacional (en él se estableció la participación de los usuarios en los organismos de control), impulsaron la creación de nuevas asociaciones de defensa de los usuarios y afianzaron las que estaban vigentes desde los años ochentas. En este contexto se crearon nuevas formas de participación en algunos Entes reguladores, entre las que pueden señalarse las comisiones de usuarios y/o la presencia de un representante de éstos en los directorios de esos organismos.

Estas instancias resultaron una condición necesaria, pero no suficiente, para asegurar la participación efectiva de los usuarios y sus respectivas asociaciones. Éstos encontraron limitaciones para incidir en cuestiones relativas al funcionamiento y regulación de los servicios. López y Felder (1997: 47) señalan que al respecto es imposible no considerar la desigualdad existente entre usuarios y empresas prestadoras. “[...] [Mientras] que los prestadores privados disponen de información, recursos técnicos, materiales, económicos y mantienen un contacto frecuente y directo con las instancias de control, los usuarios constituyen un universo heterogéneo y disperso, con menores recursos y limitada capacidad de presión”.

Estas restricciones también deben ser contempladas a la luz de una política regulatoria que se caracterizó por la segmentación, fragilidad e ineficiencia tanto respecto del diseño de los marcos y entes reguladores como por el desempeño efectivo de estos últimos. La postergación o impedimento en la conformación e inicio de las funciones de dichos organismos *“constituyó una manera de garantizar a los inversores condiciones de rentabilidad extraordinarias [...] [siendo entonces] posible que este vacío o -rezago- regulatorio haya sido implícitamente negociado u ofrecido unilateralmente como garantía de ‘estabilidad’ en las condiciones pactadas”* (Vispo, 1999: 28). La diferencia que se presentó entre el período de traspaso, el de la sanción de los marcos regulatorios y el de creación de los Entes, generó dificultades en las operaciones posteriores, por lo menos desde el punto de vista del resguardo de los intereses de los usuarios y consumidores. Fundamentalmente significó menos controles y, en general, la garantía de ganancias extraordinarias para las prestatarias.

En este trabajo se analiza puntualmente la creación y el desempeño de la Comisión de Usuarios del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) y la Sindicatura de Usuarios que la sucedió, a partir de 2007, en el ámbito del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS). Se identificarán sus recursos de poder y las lógicas de acción desplegadas en relación a su participación en la regulación y control del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires durante su concesión a manos privadas hasta su reestatización. Importa también distinguir las limitaciones y posibilidades que encontró su accionar en estas etapas.

Desde el 1 de mayo de 1993, y por 30 años, el servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires se adjudicó en concesión a Aguas Argentinas S.A. (AASA).¹ La integración vertical y horizontal de la empresa estatal fue conservada por lo que la prestación se transfirió bajo un régimen monopólico sin segmentarse la producción de la distribución de agua potable, ni separarse la generación y la distribución del agua del servicio de desagüe cloacal. Se convirtió así en una de las concesiones más grandes del mundo con casi diez millones de habitantes en un área de aproximadamente 1.800 kilómetros cuadrados. De acuerdo a lo establecido en el contrato, AASA no sólo era responsable de la mejora de la calidad, presión y continuidad de los suministros, sino también de mantener y ampliar las instalaciones.

Durante la vigencia del régimen de convertibilidad monetaria, la gestión de AASA presentó considerables irregularidades: baja calidad del agua entregada, incumplimiento de las inversiones previstas y con ello, de las metas de expansión del servicio, entre otras.² No obstante, su rentabilidad fue muy elevada entre 1994 y 2001. Registró en promedio una tasa de beneficio sobre el patrimonio neto del 20% que ampliamente superó al 11,21% que había proyectado en la oferta y a los valores aceptados en otros países.³ Dicho resultado fue posible, entre otras razones, por el incremento sistemático de las tarifas. A pesar de que en el contrato de concesión se había prohibido efectuar

aumentos tarifarios durante los primeros diez años de prestación (sólo se autorizaban rebajas), se desarrollaron sucesivas renegociaciones que los hicieron posible. Para el total del período 1993–2002 se registró un aumento del 88%, en el que mucho influyeron los diferentes cargos fijos que fueron incorporándose. La factura promedio de AR\$ 14,56 en mayo de 1993, llegó a AR\$ 27,40 en enero de 2002 (ETOSS, 2003). Asimismo, la empresa desplegó una política sistemática de endeudamiento a un nivel mucho mayor del previsto en la oferta.

Desde el inicio de la renegociación contractual posterior a la convertibilidad, AASA planteó un elevado nivel de exigencias al Estado que poco se correspondió con su desempeño. Al vislumbrar que no sería posible recomponer la ecuación económica-financiera de la concesión, optó por no continuar con la prestación. Frente a esta decisión empresaria, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), a cargo de Néstor Kirchner, trató de evitar que esta salida fuera considerada un fracaso en la renegociación. Alegando la necesidad de proteger la salud de los usuarios a causa de irregularidades en materia de nitratos y cobertura, decidió rescindirle el contrato por culpa del concesionario. Mediante el Decreto N° 304/06 y su ratificación a través de la Ley N° 26.100 (mayo de 2006), se creó la empresa estatal, Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA). Este cambio en la gestión conllevó el establecimiento de un nuevo marco regulatorio (Ley N° 26.221).

Este artículo se organiza en cuatro apartados. En el primero se expone el marco analítico con el que se caracterizará la estrategia de la Comisión de Usuarios del ETOSS y de su sucesora. Asimismo se presenta la metodología utilizada para efectuar el estudio. En el segundo apartado se aborda la creación y desenvolvimiento de la Comisión durante la concesión del servicio a AASA. Posteriormente se examina su accionar en el proceso de renegociación posconvertibilidad y la reestatización del servicio. En relación a esta última etapa y mediante el análisis del nuevo esquema regulatorio establecido en 2007, se presenta el rol asignado a los usuarios a través de la constitución de la Sindicatura de Usuarios. Por último, el cuarto apartado está destinado a las consideraciones finales de este trabajo.

1. La participación de los usuarios y consumidores en el control y regulación de los servicios públicos: conceptos y metodología

A partir de mediados de la década de 1970, el cuestionamiento al papel intervencionista del Estado implicó –entre otras cuestiones– el abandono de su rol empresario para encarar el de regulador. Ese Estado debía desligarse de la prestación de los servicios públicos, por lo que en diversos países se promovió ampliamente su transferencia al ámbito privado bajo el supuesto de que las prestadoras públicas eran inherentemente ineficientes.

Al retirarse el Estado de la producción de bienes y la provisión de servicios y, a su vez, reducir su intervención directa en el funcionamiento de la economía, la regulación estatal debió redefinirse. El Estado, en cuanto regulador, dejaba de sustituir al mercado y se desligaba de asumir la mayoría de las decisiones vinculadas a la planificación, inversiones, financiación y fijación de precios y tarifas. Asimismo esta nueva noción implicó un Estado responsable de la consecución de determinados resultados que se vincularon con *“condiciones de posibilidad, desempeño eficiente, ausencia de efectos externos perniciosos [...] a través de un instrumento particular: el establecimiento y la aplicación de reglas jurídicas de conducta con su correspondiente sanción (aflictiva, sobre todo, pero no exclusivamente)”* (Majone y La Spina, 1993: 214-215). Quedó a cargo de la observancia de las normas vigentes, con la facultad de sancionar su incumplimiento. Debía procurar también la protección de los derechos e intereses de los usuarios y no el control planificado del sistema y de sus operadores.

Este traspaso de los servicios públicos a la órbita privada conllevó, en la generalidad de los casos, la instauración de Entes reguladores o de control. Dichos organismos debían estar fundados en principios de autarquía e independencia, a la espera de que brindasen certidumbre al ajuste contractual Estado-empresa y generaran una valorización positiva al ser percibidos como instituciones independientes del poder político. La legitimidad de sus decisiones quedaba vinculada tanto a la defensa directa de los intereses de los usuarios como a garantizarles institucionalmente canales de participación en la dinámica regulatoria. Al respecto, Consumers International (2013) destaca que una mayor participación de los consumidores en el proceso regulatorio aseguraba tres cuestiones fundamentales: a) la protección del interés público, ya que debían considerarse todos los sectores involucrados con la prestación, b) la democratización de las tomas de decisiones y c) la reducción de la asimetría de la información respecto de las concesionarias a cargo de los servicios.

Tal como señalan Clifton et al. (2010: 9), aun cuando estas reformas regulatorias se fundaron en la búsqueda del bienestar social de los consumidores, no integraron *“la perspectiva específica de los ciudadanos como usuarios reales o potenciales de estos servicios esenciales”*. A partir de este nuevo esquema de gestión, que buscaba *“trascender la lógica estadocéntrica de comportamiento de la administración [pública]”* (López y Felder, 1997: 2). Botto (2007) señala que es posible reconocer dos maneras de concebir el papel de los usuarios en la regulación y control de los servicios. Por una parte, un modelo consumista en el que el usuario es identificado como cliente y cuya participación se agota en su práctica de consumo vía *“mecanismos de consulta y deliberación y de sistemas de quejas y reclamos”*. Y otro modelo donde, en tanto usuario-ciudadano, su intervención no puede quedar circunscripta *“a lo estrictamente específico de la prestación [...] sino que [junto a] sus organizaciones [debe] intervenir en la definición de las políticas reguladoras que [lo] afectan directa o indirectamente”* (Botto, 2007: 15-16). En este esquema, las preferencias

de los ciudadanos pasan a un primer plano en cuanto a la provisión de los servicios. Es así como su satisfacción se focaliza más allá de su simple condición de consumidores (Costas Comesaña, 2007).

En el caso argentino, García (2000) puntualiza que el reconocimiento constitucional de la participación de los usuarios en los Entes de control y regulación tuvo entre sus principales objetivos: a) tender hacia un diseño regulatorio más equitativo respecto de la relación asimétrica entre usuarios y prestadoras privadas, b) contribuir a legitimar las decisiones de los organismos reguladores a partir de los aportes de las asociaciones de usuarios y consumidores y c) constituirse en un factor que limitara la posibilidad de “captura” del Ente frente a la empresa regulada. Sin embargo, la consecución de estos propósitos encontró restricciones. Benedetti y Petrecolla (1999) señalan que los usuarios tendieron a estar subrepresentados en el proceso regulatorio. En este sentido, no fue prevista la conformación de un único organismo especializado en tutelar sus derechos e intereses respecto de la gestión de los servicios públicos y los mecanismos formales dispuestos resultaron limitados para garantizar su participación efectiva en los entes. Entre estos mecanismos pueden mencionarse: 1) la presencia de un representante de usuarios en los directorios de las agencias reguladoras,⁴ 2) la constitución de comisiones de usuarios en la órbita de esos organismos⁵ y 3) la actuación en audiencias públicas.

Siguiendo a García (2000), la ventaja teórica reconocida al primer mecanismo se vincula principalmente con la posibilidad de participar de manera efectiva en la toma de decisiones a partir del acceso directo a toda la información disponible. Sin embargo, ciertos cuestionamientos se suscitan en cuanto a su independencia y legitimidad como representante. Se plantea su condición de “juez y parte” y con ello, su posible alejamiento de los problemas reales de los usuarios. Asimismo, el rol de representante presenta ciertas limitaciones dado el incipiente desarrollo de las asociaciones y la imposibilidad de garantizar la universalidad del voto de los usuarios. Resulta difícil también evitar su politización cuando su elección debe terminar recayendo en el Poder Ejecutivo o en el Legislativo. En cuanto a las comisiones de usuarios, si bien contribuirían a sortear el problema de una posible “captura” del representante por parte del Ente regulador, pone nuevamente en debate la cuestión de la representación. La elección de sus integrantes, entre miembros de asociaciones nacionales reconocidas legalmente, excluye de la participación a organizaciones locales con activa intervención territorial. Otras limitaciones se presentan en la medida en que el acceso a la información de la empresa regulada y la fuente de financiamiento de las comisiones quedan supeditados a la mediación del Ente regulador. Por último, en lo que respecta al mecanismo de audiencia pública, el autor señala que se trata de una de las formas más difundidas de participación. Su efectividad depende de que los usuarios obtengan la información necesaria con suficiente antelación para poder analizarla y el asesoramiento del Ente en caso de requerirlo. Aun cuando las opiniones que se brindan en las audiencias no resultan vinculantes, constituye un ámbito privilegiado para plantear propuestas y reclamos.

Además de las cuestiones presentadas, resulta importante incorporar al análisis del accionar de usuarios y consumidores,⁶ las nociones de “recursos de poder” y “lógica de acción” propuestas por Alonso (2007). En referencia a los primeros, identifica cuatro tipos: a) recursos estructural-económicos, que refieren al poder de mercado o situación estructural del actor para establecer relaciones con otros actores, b) recursos organizacionales, son aquellos que posibilitan la acción colectiva del actor y que definen a su vez un modo de relación con las agencias estatales a cargo de la política, c) recursos político-institucionales: reglas, instituciones y prácticas que generan condiciones para que el actor pueda ejercer presión en determinada arena política y d) recursos de información: referidos al control sobre el flujo de información. Según este autor, no sólo deben considerarse los recursos que posee el actor analizado sino también de qué modo éstos son concebidos y valorados por otros actores políticos y sociales, pues así es posible explicar cómo se desenvuelve la dinámica de estrategias y relaciones entre ellos.

Con lógica de acción se hace referencia, en este caso, al ejercicio de voz y veto desplegado por el actor. Se analiza la capacidad que posee para establecer un curso de acción e influir en el desempeño de otros actores. Alonso (2007) vincula esta noción con el concepto de “red de política”. Al concebir a ésta última como la cristalización de intercambios de recursos que derivaron en decisiones políticas pasadas, el análisis de la red de política permite dar cuenta no sólo de las configuraciones de poder dadas y posibles reconfiguraciones, sino también del efecto que esas interacciones poseerán sobre los resultados de las nuevas políticas dispuestas.

En cuanto a las cuestiones metodológicas de este trabajo, se trata de un estudio descriptivo de carácter diacrónico pues el desempeño de la Comisión y Sindicatura de Usuarios es examinado durante tres momentos diferentes por los que atravesó el servicio (su concesión a AASA, la renegociación contractual posconvertibilidad y su reestatización). El recorte temporal establecido abarca desde 1993 hasta 2010 a fin de establecer diferencias y continuidades entre esas etapas. Abordar la temática desde la perspectiva de la sociología política contribuirá a una mayor profundización respecto de la dinámica de relaciones planteadas entre el actor social en estudio y los demás actores intervinientes. Dicho análisis cualitativo parte del supuesto de que la incidencia de las asociaciones sobre el desenvolvimiento regulatorio se vio restringida tanto por las limitaciones presentes en la estructura normativa como por las tomas de posición y las medidas adoptadas principalmente por el PEN. Se hace necesario entonces identificar particularmente esas restricciones para avanzar respecto del objetivo propuesto.

La revisión bibliográfica consideró las discusiones teóricas dadas en torno al concepto de Estado regulador y sus implicancias en cuanto a la participación de los usuarios en los servicios concesionados. Respecto del caso, se consultaron trabajos que estudiaron las

diversas etapas de gestión del servicio y las cuestiones relativas a los Entes reguladores y la Comisión de Usuarios. En relación a las fuentes de información, se analizaron diversos documentos oficiales entre los que pueden destacarse: leyes, decretos, resoluciones ministeriales, contrato de concesión, marcos regulatorios, informes elaborados por las empresas, resoluciones e informes de los Entes reguladores. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a integrantes de las asociaciones y funcionarios de los Entes reguladores con el objeto de relevar los fundamentos que justificaron las posiciones y decisiones adoptadas desde la perspectiva de los propios actores. Se efectuó la búsqueda, clasificación y análisis de artículos periodísticos en diarios nacionales -*Clarín*, *La Nación* y *Página 12*- del período. Mediante la información relevada en estos artículos se reconstruyó la coyuntura -acontecimientos y trama de relaciones entre los actores- en la que se desarrolló el proceso renegociador con AASA y la posterior reestatización.

Presentadas las herramientas analíticas y metodológicas para abordar el desempeño de los usuarios y consumidores, se desarrollará, en los próximos apartados, el estudio de la Comisión de Usuarios del ETOSS y su sucesora, la Sindicatura de Usuarios establecida en el ERAS.

2. Comisión de Usuarios del ETOSS

El marco regulatorio del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires fue aprobado por el Decreto N° 999/92. Entre otras cuestiones se dispuso la creación del ETOSS como organismo responsable de la regulación y el control de la prestación concesionada. Esta creación por decreto le restó legitimidad e independencia al Ente ya que sus facultades no fueron concedidas por el Congreso Nacional sino por el PEN. Su condición de entidad autárquica fue afectada por el modo de designación de sus autoridades. Se estableció que los cargos directivos se designaran a propuesta de las jurisdicciones involucradas (el Gobierno Nacional, el de la Ciudad de Buenos Aires y el de la Provincia de Buenos Aires), por lo que se exponía a la influencia de las fuerzas políticas dominantes en cada una de ellas. Estos directores se mantendrían en sus cargos durante seis años con posibilidad de una reelección y sin restricción legal alguna respecto de un empleo anterior o posterior vinculado a la empresa regulada. Por otra parte, que la fuente de financiamiento se estableciera a partir de una tasa fija sobre la tarifa no propiciaba mayores incentivos para reducirla. Asimismo al no establecerse la discusión pública de su presupuesto se le quitó visibilidad a sus decisiones. El riesgo de captura se elevó aún más pues debía regular a una única empresa sin competencia potencial.

Si bien el ETOSS había iniciado sus funciones en 1993, la discusión respecto de formalizar la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores⁷ se planteó cinco años después, en diciembre de 1998, cuando su Directorio convocó a una audiencia

pública. Botto (2007) y García (2008) coinciden en señalar que a este proceso contribuyó el ingreso en el ETOSS de dos nuevos directores por parte de la Ciudad de Buenos Aires, quienes pertenecían a la coalición opositora al gobierno de Carlos Menem⁸. Tras la incorporación de algunas recomendaciones realizadas por las asociaciones, el Ente creó, en abril de 1999, una Comisión de Usuarios (Resolución N° 38/99) integrada, en principio, por ocho asociaciones registradas a nivel nacional.⁹

Esta nueva instancia se constituyó con importantes limitaciones que, respecto del alcance de la participación de los usuarios, lo relacionaban más con un modelo de tipo consumista. En primer lugar, el riesgo de captura por parte del ETOSS era considerablemente elevado por lo que la posibilidad de contar con importantes recursos políticos-institucionales se encontraba bastante condicionada. La Comisión no sólo había sido diseñada y funcionaba dentro del propio ámbito del Ente sino que también sus actividades eran financiadas por éste mediante dos tipos de asignaciones mensuales. Una de estas asignaciones correspondía a un fondo de AR\$ 12.000 para costear los gastos de funcionamiento y la otra se trataba de un subsidio (en sus comienzos también fue de AR\$ 12.000) que se repartía en partes iguales entre las asociaciones que la integraban, a fin de pagar los gastos de sus representantes. La utilización del primer fondo estaba sujeta a los procedimientos de compras y contrataciones establecidos en el Reglamento de Contrataciones del ETOSS por lo cual, en cierta medida, el Ente tenía “poder de veto” sobre ellas (Botto, 2007). García (2008) agrega que la Comisión utilizó parcial y cautelosamente este fondo debido a la falta de acuerdos entre las organizaciones acerca de los objetivos y formas de asignación. Respecto del otro subsidio, a medida que se amplió el número de asociaciones en la Comisión, menor fue el monto de la asignación que recibieron individualmente. Por esta razón, algunas de las asociaciones integrantes plantearon ciertas resistencias al momento de incorporar nuevas organizaciones.

En segundo lugar, aun cuando se estableció que la Comisión tendría a su disposición toda la información requerida al ETOSS y que su Directorio sometería a su consideración las propuestas de modificación de diversas cuestiones referidas al servicio (régimen y cuadros tarifarios, planes de inversión, normas de calidad, entre otros) se determinó que sus pronunciamientos y opiniones no revestirían carácter de vinculantes. Asimismo, la Comisión carecía de atribuciones respecto de AASA. Todo pedido de información a la concesionaria debía hacerlo a través del Ente, por lo que sus recursos de información también estaban acotados.

Por otra parte, haber restringido su conformación a asociaciones registradas con actuación a nivel nacional, constituyó una barrera para la participación de organizaciones vecinales (principalmente del Conurbano Bonaerense) que venían trabajando en relación al servicio. Como señalan Azpiazu y Forcinito (2004) y García (2008), al dividir al conjunto de los usuarios, se debilitaron aún más las posibilidades de resistencia a las

medidas o situaciones planteadas por el Ente y se privó a la Comisión de tener una visión más amplia de los problemas de los usuarios. De este modo, la disponibilidad de recursos organizacionales presentó considerables restricciones. La fragilidad existente en el esquema de protección se evidenció también a partir de la desvinculación del ETOSS y las asociaciones de la confección del “Reglamento de Usuarios”. El establecimiento de los derechos y obligaciones de los usuarios recayó en AASA, quien seguramente velaría en favor de sus propios intereses.

La Comisión de Usuarios tuvo su primera actuación en el proceso de aprobación del segundo Plan de Mejoras y Expansión del Servicio (PMES). Convocada una audiencia pública para junio de 2000, el ETOSS dispuso también que la Comisión ejerciera la función del Defensor del Usuario por lo que brindaría asistencia legal y técnica a los usuarios durante las audiencias (Resolución N° 42/00). Al respecto, García (2008) señala que se trató de un hecho inédito ya que en la práctica, el Directorio nombraba al profesional que desempeñaría ese rol sin consultar a las asociaciones de usuarios y consumidores. Botto (2007: 109) agrega que esta decisión *“ofreció una oportunidad de incidencia para las entidades de consumidores en un sector caracterizado en las renegociaciones anteriores por la ausencia de transparencia”*.

En su carácter de Defensor del Usuario, la Comisión analizó la propuesta de AASA, se entrevistó con representantes de asociaciones vecinales del Conurbano Bonaerense y planteó al ETOSS la contratación de expertos para la realización de algunos estudios técnicos. En este sentido, solicitó una asesoría al Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) que finalmente no se concretó. Al no estar de acuerdo con la participación de ese ente académico (crítico del proceso privatizador), el Directorio del ETOSS buscó dilatar la resolución del pedido de presupuesto requerido por la Comisión, hasta que finalmente, por falta de tiempo, resultó imposible realizar la asesoría. Esta cuestión evidenció una vez más la estrecha vinculación entre el Ente regulador y AASA y las debilidades constitutivas de la Comisión.

Contando con la información requerida al Directorio y a otras dependencias del Ente, la Comisión se presentó a fines de junio de 2000 a la audiencia pública. La señalada segmentación entre asociaciones, propia del modelo de participación bajo el que se había constituido, se hizo evidente en dicha instancia. Al compartir un espacio común dentro de la Comisión, las entidades de consumidores pudieron consensuar sus posiciones y propuestas. Sin embargo, esto no sucedió entre estas asociaciones y las organizaciones sociales y vecinales. No sólo no fue posible articular un discurso común sino que también las organizaciones de base social desconfiaban del grado de independencia de la Comisión. En este sentido es que sus planteos fueron más críticos que los de la Comisión no sólo respecto de AASA, sino también del accionar del ETOSS y del PEN (Botto, 2007).

Finalizado el proceso de audiencia pública, las negociaciones continuaron hasta enero de 2001 cuando se alcanzó la firma de un acta acuerdo con la que se aprobó el segundo plan quinquenal. Siguiendo a Botto (2007) la victoria más importante de los usuarios –y quizás una de las pocas– fue la modificación del criterio dispuesto por AASA por el cual la expansión estaba planteada en las zonas más rentables del área de concesión. Con el apoyo de los intendentes lograron cambiar ese criterio, exigiendo que se priorizaran aquellas zonas en emergencia hídrica y con contaminación de las napas. En relación a los aumentos tarifarios establecidos en el acta, integrantes de la Comisión expresaron su desacuerdo sin poder avanzar más en ese sentido. Sus acciones quedaron circunscriptas al seguimiento de lo establecido en el acta, principalmente en lo que refería a la administración de parte del Programa de Tarifa Social.

En síntesis, la configuración de la Comisión de Usuarios del ETOSS como nuevo canal de participación no implicó un cambio sustancial respecto de la intervención de los usuarios en las políticas relativas al servicio. Si bien la Comisión fue crítica del accionar de AASA y tuvo un papel activo respecto de la discusión de la propuesta del PMES y en la definición del Programa de Tarifa Social, el resultado final respecto de la participación de los usuarios fue limitado. Esto se vinculó, por una parte, con la falta de capacidad de movilización en apoyo de sus acciones y la imposibilidad de trabajar en conjunto con los representantes de los sectores sociales más afectados del Conurbano Bonaerense. En otro sentido, y por demás fundamental, esta escasa intervención se debió a que las definiciones de política respecto del servicio pasaban exclusivamente por la relación entablada entre AASA y el PEN. El accionar desplegado por AASA y el PEN interfirió en la independencia del ETOSS, pues redujo su capacidad sancionatoria y lo desplazó en las sucesivas renegociaciones contractuales. Los crecientes incumplimientos en relación a las metas de calidad y expansión del servicio e inversiones comprometidas se constituyeron en los rasgos distintivos de la concesión. Las constantes modificaciones normativas desnaturalizaron las cláusulas contractuales originales, permitiendo sucesivos aumentos tarifarios que superaron los de los precios locales. Justificada en la necesidad de financiar inversiones –que finalmente no se concretaban–, la evolución creciente de las tarifas favoreció el incremento de los ingresos y la rentabilidad de AASA. Estas “fallas” regulatorias no hicieron más que perjudicar a los usuarios en el acceso al servicio.

3. El rol de los usuarios en la posconvertibilidad: renegociación contractual y reestatización del servicio

Tras la renuncia de Fernando De la Rúa, en menos de cinco días, se sucedieron tres presidentes hasta que Eduardo Duhalde asumió el 2 de enero de 2002. Como consecuencia de la crítica situación social, política y económica que atravesaba el país, su gobierno puso fin al régimen de convertibilidad vigente desde 1991. Con la sanción de la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, se

dispuso la pesificación de precios y tarifas, dejando sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos de la Administración Pública. El PEN fue facultado para renegociar esos contratos, inclusive los de los servicios públicos privatizados. Asimismo, se determinó el congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de esos contratos. Para llevar adelante el proceso de renegociación, el PEN dispuso la creación de una Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (CRCOSP) bajo la órbita del Ministerio de Economía (ME). La misma estaría presidida por el ministro o por quien él designara e integrada por expertos en la materia y por un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores involucradas. Se convocaría a los Entes reguladores, a fin de que brindaran información respecto de la situación de los servicios a renegociar y se invitaría también al Defensor del Pueblo de la Nación. En los hechos, esta participación quedó considerablemente relegada. El representante de los usuarios, presentó ante la justicia una medida cautelar –a la que se le hizo lugar– solicitando la suspensión transitoria de los plazos estipulados para la renegociación hasta tanto tuviera acceso a toda la documentación presentada por las empresas y se le permitiera asistir sin restricciones a las reuniones de los equipos técnicos de la CRCOSP.¹⁰

Producido el cambio de gobierno en mayo de 2003, el Congreso Nacional prorrogó, por iniciativa del Poder Ejecutivo, la vigencia del estado de emergencia (Ley N° 25.820) y extendió el plazo para realizar las revisiones contractuales hasta el 31 de diciembre de 2004 (Ley N° 25.790). A diferencia de la norma que la precedió, la nueva ley dispuso que “los acuerdos de renegociación [podrían] abarcar aspectos parciales de los contratos de concesión o licencia, contemplar fórmulas de adecuación contractual o enmiendas transitorias del contrato, incluir la posibilidad de revisiones periódicas pautadas así como establecer la adecuación de los parámetros de calidad de los servicios”. Estos acuerdos quedaron *ad referendum* del Congreso Nacional que, una vez cerrados los nuevos contratos, tendría un máximo de sesenta días para aprobar o rechazar la totalidad de lo pactado, pero sin introducir modificaciones. Se estableció la posibilidad de que los acuerdos se ratificaran sin la manifestación expresa de las Cámaras. Dicho mecanismo está prohibido por la Constitución Nacional (Art. N° 82), que excluye en todos los casos la sanción tácita o *ficta*. La CRCOSP fue reemplazada por la Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos (UNIREN) –Decreto N° 311/03–. Sería presidida conjuntamente por el Ministro de Economía y el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y no contaría con el representante de los usuarios y consumidores. A este respecto, los representantes de las asociaciones de usuarios entrevistados coincidieron en señalar que una de las posibles causas de la ausencia de un representante en la UNIREN, pudo haber estado vinculada con el nombramiento de la entonces presidenta de una de las principales asociaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores como Subsecretaria de Defensa del Consumidor. Esta de-

signación fue un importante reconocimiento para el sector, por lo que especularon que el PEN consideró que no era necesario disponer también su participación en la unidad renegociadora.

En lo que respecta al servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires, hasta fines de 2005, el ETOSS participó activamente en el desarrollo de la renegociación. Asistió técnicamente tanto a la CRCOSP como a la UNIREN puesto que, era el único organismo que disponía de mayor información respecto del servicio y contaba con los planteles para cumplir con esa función. A pesar de ello, desde los niveles técnicos nunca participaron en la determinación de las estrategias de negociación, se limitaron a proveer la información necesaria para apoyar la discusión que mantuvo la Comisión o la Unidad con AASA.

En este contexto, la intervención de la Comisión de Usuarios del ETOSS en las decisiones relativas a la renegociación con AASA no difirió de su trayectoria previa. En el transcurso de la Fase III¹¹ del proceso renegociador y tras la adopción del procedimiento de documento de consulta pública, se le encargó al ETOSS la convocatoria y las acciones necesarias para implementar la consulta respecto de la propuesta que formulara AASA para readecuar el contrato de concesión. Aun cuando la empresa demoró la entrega de la información requerida, el Ente pudo elevar las distintas propuestas a la CRCOSP para que pudiera elaborar el informe final relativo a la consulta. Entre esas propuestas cabe destacar el documento presentado por la Comisión de Usuarios del ETOSS, en el que se dio respuesta a los planteos de emergencia de AASA, teniendo en cuenta su accionar durante la concesión.

Este documento subrayó la alta rentabilidad empresaria y los constantes incumplimientos en los que había incurrido. Tras proponer una serie de iniciativas, exhortaba al PEN a rescindirle el contrato a AASA en vistas de las múltiples inobservancias probadas. Al respecto, los integrantes de las asociaciones de consumidores entrevistados señalaron que dentro de la Comisión de Usuarios no existió una posición de conjunto respecto de qué hacer con el contrato. Por una parte había asociaciones que planteaban la inmediata rescisión, otras señalaban que era una cuestión que no estaba dentro de sus atribuciones y debía ser resuelta por el Estado y las que estaban alineadas con el PEN, no fijaron una posición hasta que el gobierno definió su estrategia. Esta falta de unanimidad frenó en parte su desenvolvimiento y puso nuevamente en evidencia las diferencias y dificultades organizativas de la Comisión frente a las decisiones del PEN y el accionar de la empresa.

El proceso renegociador entró en una etapa de discrepancias y parálisis que concluyó con la rescisión del contrato. Los posibles cambios en el contrato (financiamiento, diseño y ejecución de obras en manos estatales) y el congelamiento tarifario, le resultaron

a AASA poco propicios. Al no persistir las condiciones favorables obtenidas durante los noventa, la empresa tuvo poco interés en continuar operando en el país. La decisión de retirarse del servicio también se vinculó a la reestructuración empresarial que Suez, la socia mayoritaria, venía desplegando a nivel internacional. Frente a la imposibilidad de arribar a un nuevo acuerdo con AASA o de encontrar nuevos inversores, el gobierno tuvo que hacerse cargo del servicio. La deuda empresarial y la necesidad gubernamental de no aumentar las tarifas, afectaron negativamente las condiciones para una posible transferencia. En marzo de 2006, el gobierno de Néstor Kirchner dispuso dar por terminada la concesión (Decreto N° 303/06) y formalizó la creación de Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) como una sociedad anónima con control estatal (Decreto N° 304/06 y Ley N° 26.100). El 90% de las acciones quedó a cargo del Estado, bajo la titularidad del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) –capital intransferible– y el 10% restante en poder de los trabajadores adheridos al Programa de Propiedad Participada (PPP). La nueva prestataria conservó el área de prestación de AASA y mantuvo su esquema empresario pues no se dispuso ningún tipo de subdivisión de la compañía.

Efectuado el traspaso del servicio a la órbita estatal, se estableció mediante la Ley N° 26.221 (febrero de 2007) el nuevo marco regulatorio que ratificó la responsabilidad estatal en el suministro, mantenimiento y expansión del servicio. En este nuevo esquema pueden distinguirse tres ámbitos de acción: 1) el de política y supervisión, 2) el de control y 3) el de auditoría y fiscalización. El primero está integrado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que tiene a su cargo el dictado de normas complementarias, la aprobación del plan de negocios y la supervisión del desenvolvimiento de la empresa. La Secretaría de Obras Públicas (SOP) se desempeña como autoridad funcional entre el concedente y el concesionario. Mientras que la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación (SSRH), constituida en autoridad de aplicación, imparte políticas, ejerce el poder de policía y control en materia de prestación de servicio e interviene en todos los aspectos de planificación. En materia de control, la Agencia de Planificación (APLA) debe controlar la elaboración de los planes y proyectos, el desarrollo de las obras, la elaboración de los estudios de impacto ambiental y el establecimiento de las metas de calidad. Por su parte, el ERAS tiene que fiscalizar la calidad del servicio, verificar el cumplimiento del contrato de concesión y proteger los intereses de los usuarios. Por último en el ámbito de auditoría y fiscalización, se dispuso la conformación de una Comisión Fiscalizadora, integrada por el Estado Nacional (dos representantes de la Sindicatura General de la Nación y uno del PPP –trabajadores–). Quedando la auditoría externa en manos de la Auditoría General de la Nación y de un grupo de auditores externos, técnicos y económicos (Plan de Saneamiento de AySA, 2006). Este régimen de múltiples autoridades formales pone en relieve la problemática de la “fragmentación regulatoria”. No sólo se presentan superposiciones en las facultades y funciones de los organismos y Entes diseñados, sino que se tiende a la centra-

lización de competencias en las autoridades de la administración central. El amplio rol asignado al MPFIPyS y sus respectivas dependencias pone en cuestión la independencia de los organismos de control propuestos. En la práctica, estos Entes carecen de capacidad para ejercer efectivamente las funciones que le fueran asignadas.

A diferencia de las facultades y obligaciones regulatorias que poseía el ETOSS (aprobación de los cuadros tarifarios y los planes de mejoras y expansión), al ERAS sólo le caben funciones de control (niveles de calidad, contabilidad regulatoria y *benchmarking*). El establecimiento de las tarifas y la fijación y modificación de las metas de expansión del servicio fueron asumidas por la SSRH. El ERAS tampoco tiene facultad para sancionar a AySA, sólo puede amonestar a los directivos o gerentes de la empresa. En cuanto a la intervención de los usuarios en la regulación y control del servicio, este nuevo marco no propició un esquema de participación más amplio del que hubiera con anterioridad. Por el contrario, parece existir un retroceso pues al quedar el ERAS sin las facultades para establecer el esquema tarifario y/o las metas de expansión del servicio, no se precisa por ejemplo, en qué circunstancias deberían desarrollarse las audiencias públicas para modificar dichas cuestiones sustanciales. Este instrumento de participación sólo es referido cuando se definen las facultades del Ente (debe “establecer los procedimientos [...] de audiencia pública cuando estuviera prevista”) y al establecer las funciones del Defensor del Usuario.¹² Asimismo, el accionar de las asociaciones de usuarios y consumidores quedó circunscrito exclusivamente a la órbita del ERAS (Sindicatura de Usuarios), pues no se les otorgaron atribuciones en la APLA. La estructura y funciones de la Sindicatura de Usuarios se asemejan a las de la Comisión de Usuarios del ETOSS, aunque a diferencia de ésta, se estableció que las actividades que desempeñen sus miembros sean *ad honorem*. En relación a esto, y de acuerdo a lo expresado por los representantes de las asociaciones, la Sindicatura no estaba funcionando a causa, principalmente, de la falta de financiamiento dispuesta por el nuevo marco. Algunos de los entrevistados pertenecientes al ERAS fueron muy críticos respecto de los reclamos de financiamiento de las asociaciones. Señalaron que la búsqueda de recursos se presentaba más como un fin en sí misma que como un medio para desarrollar efectivamente su trabajo. Agregaron que AySA había intercedido para restaurar el subsidio, solicitando recursos a través de la SSRH y no del ERAS, por lo que esperaban que la situación tendiera a normalizarse. En este sentido expresaron que las asociaciones estaban manteniendo reuniones periódicas con las autoridades de la empresa y estimaron que estos contactos iban a profundizarse. En lo que respecta a la APLA, si bien por su función (establecimiento y modificación de las metas de expansión del servicio) sería más que necesaria la participación de los usuarios, carece de toda instancia participativa. Su intervención en estos temas se da indirectamente a través de las demandas y propuestas presentadas por los intendentes de los diversos municipios, quienes integran la Comisión Asesora de la Agencia.

En síntesis, a pesar de la reestatización del servicio, la participación de los usuarios volvió a quedar relativizada. Con una Sindicatura que cuenta con menos recursos que su ante-

cesora, resulta difícil vislumbrar algún cambio en el corto plazo. Una de las condiciones para que una empresa estatal funcione correctamente es el nivel de contralor normativo y social al que es sometida, ya que de ese modo, se evita caer en la discrecionalidad y, por esa vía, dar argumentos a quienes consideran al Estado como un ámbito “natural” de ineficiencia. No obstante, el nuevo esquema no amplió la capacidad de acción de las asociaciones de usuarios y consumidores sino que se limitó a propiciar la centralización de atribuciones en el PEN. Si bien este último punto no debería ser cuestionado *per se*, ni por fuera de las condiciones de prestación,¹³ sería deseable también abrir la discusión respecto del alcance del contralor social sobre el servicio. Se podría replantear así la necesidad de reemplazar un modelo más vinculado a la perspectiva consumista por otro donde el usuario sea considerado ciudadano y no cliente.

4. Consideraciones finales

A pesar de tratarse de dos gestiones diferenciadas (una privada y otra estatal), la participación de los usuarios en el control y la regulación del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires no presentó cambios sustanciales. Esta situación parece encontrar explicación en la persistencia de un incipiente desarrollo de las asociaciones de usuarios y consumidores en cuanto a su capacidad para influir en el desenvolvimiento de la prestación. A esto se suma que el esquema formal a partir del cual podría impulsarse algún avance en este aspecto, también presentó importantes limitaciones.

Aun cuando la constitución de la Comisión de Usuarios del ETOSS conformó un recurso central para que las asociaciones de usuarios pudieran plantear sus problemas y participaran en la regulación del servicio, este proceso no permitió una intervención constante y totalmente efectiva. No sólo sus atribuciones revestían carácter de no vinculantes para el Directorio del ETOSS y dependía de su financiamiento e intervención para solicitar información a AASA, sino que haber restringido su composición sólo a asociaciones registradas a nivel nacional, constituyó un impedimento para la participación de organizaciones vecinales. Esta segmentación entre usuarios, disminuyó la capacidad de movilización de la Comisión para rechazar medidas y la privó de poseer un diagnóstico más amplio de la problemática del conjunto de los usuarios. Todas estas restricciones se vieron reforzadas a causa de la confluencia de intereses entre AASA y el PEN que, en los hechos, habían desplazado al ETOSS de su función regulatoria.

En relación a la renegociación con AASA, la incidencia de la Comisión fue muy baja. Presentó una propuesta en el marco del procedimiento de documento de consulta pública, pero su desenvolvimiento en el transcurso del proceso renegociador distó de ser activo. Esto se debió principalmente a la persistencia de falencias en su desempeño junto a la imposibilidad de arribar a una posición unánime respecto de qué hacer con el contrato de AASA. En cuanto a la gestión estatal del servicio, la participación de

las asociaciones quedó circunscrita al ámbito del ERAS y sin contar con una fuente de financiamiento garantizada. Esta falta de recursos afectó directamente su puesta en funcionamiento. La escasa o casi nula presencia de las asociaciones en funciones de contralor de AySA, profundiza los efectos negativos de la “fragmentación regulatoria” propia del nuevo esquema regulatorio. Sería deseable entonces que estas cuestiones fueran reconsideradas a fin de garantizar cabalmente la calidad y expansión del servicio en el corto y largo plazo.

¹ El consorcio estaba integrado por Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (25,4%), la Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (12,6%), Meller S.A. (10,8%), el Banco Galicia y Buenos Aires (8,1%), la Compagnie Generale des Eaux S.A. (7,9%), la Anglian Water Plc (4,5%) y un 10% en manos de los trabajadores por el Programa de Propiedad Participada.

² En cuanto a los incumplimientos de las metas y objetivos de inversión, puede señalarse que el grado de ejecución en el primer quinquenio (1993-98) fue sólo del 58%. En el segundo (1999-2003), las inversiones realizadas en los años 1999 y 2000 se correspondieron en su totalidad con las previstas, pues se retrasó en dos años la revisión de las metas y fueron aprobadas ex-post. En el 2001 el grado de ejecución fue del 62%, mientras que en el 2002 caería al 19%. La empresa ejecutó en 2001-02 el 37% de las inversiones comprometidas. Para el período 1993-2002, la expansión de la cobertura del servicio de agua potable no alcanzó las metas previstas, sólo llegó a cubrir a un 79% de los habitantes frente al 88% estipulado en el contrato. En el servicio de cloacas se alcanzó el 63% de cobertura frente al 74% previsto. El tratamiento de efluentes cloacales presentó su mayor incumplimiento en el tratamiento primario de aguas servidas: del 74% comprometido solo alcanzó el 7%. Las inversiones en rehabilitación y renovación no fueron eficaces para mejorar los niveles de pérdida. Este problema repercutió en casi el 70% de la red con una baja en la presión del agua provista (ETOSS, 2003).

³ En EE.UU. (entre el 6,5% y el 12,5%), Gran Bretaña (entre 6% y 7%) y Francia (6%) (Phillips, 1993).

⁴ Son los casos del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Organismo de Control del Agua de Buenos Aires y el Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba.

⁵ La Comisión de Usuarios del ETOSS fue la primera que se creó en 1999 y en 2003 le siguieron las Comisiones de Usuarios del Ente Nacional Regulador de la Electricidad y del Ente Nacional Regulador del Gas.

⁶ Vale reiterar que a los fines de este trabajo, ese accionar es considerado a partir de las asociaciones que los agrupan y más precisamente, se toma en cuenta el desempeño de éstas dentro de una instancia de participación que está formalizada por el marco regulatorio del servicio.

⁷ Previo a la conformación de la Comisión, las asociaciones de consumidores junto al Defensor del Pueblo de la Nación habían efectuado diversas presentaciones judiciales en defensa de los derechos de los usuarios. Entre ellas pueden destacarse el pedido de amparo frente a la intención de la prestadora de instalar medidores individuales en los edificios de propiedad horizontal y las modificaciones en la estructura tarifaria (aumentos e incorporación de nuevos cargos) dispuestas por los Decretos N°149/97 y 1167/97. Para mayores detalles consultar Lopreite (1999).

⁸ Del 7 de agosto de 1996 hasta el 10 de diciembre de 1999, Fernando De la Rúa (dirigente de la Unión Cívica Radical -UCR) ejerció la jefatura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En 1997 pasó a integrar la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, coalición integrada por la UCR, el Frente País Solidario (FrepaSO) y otros partidos de centro-izquierda.

⁹ Posteriormente fueron incorporándose más asociaciones hasta tener la siguiente composición: Acción del Consumidor (ADELCO), Protección Consumidores del Mercado Común del Sur (PROCONSUMER), Asociación Vecinal Belgrano "C", Unión de Usuarios y Consumidores, Asociación de Consumidores y Usuarios de la Argentina (ADECUA), Consumidores Argentinos, Cruzada Cívica, Consumidores Libres, Centro de Educación al Consumidor (CEC), Unión de Consumidores de Argentina (UCA), Defensa Usuarios y Consumidores Asociación Civil (DEUCO), Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes (ACUCC), Protección a los Consumidores y Usuarios de la República Argentina (PROCURAR), Asociación Civil Liga de Consumidores (LI.DE.CO) y Prevención, Asesoramiento y Defensa del Consumidor (PADEC).

¹⁰ Se sucedieron nuevas presentaciones judiciales por parte de las asociaciones de consumidores y los Defensores del Pueblo (tanto el de la Nación como el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) a fin de poner coto a las disposiciones arbitrarias emanadas del PEN. Así se lograron frenar diversos aumentos tarifarios y se suspendieron audiencias públicas en las que sólo se pretendía definir subas sin renegociar los contratos de concesión.

¹¹ Durante el gobierno de Duhalde se dispuso que la dinámica del proceso renegociador constara de cuatro fases. La Fase III era la fase de discusión, en la que debía analizarse y validarse la información presentada por las empresas, modelizar las principales variables de las propuestas, y avanzar hacia la concreción de acuerdos.

¹² Elegido mediante concurso público tiene por función "representar institucionalmente los intereses de los usuarios en las audiencias públicas, así como en cuestiones contenciosas o de procedimientos administrativos en las que el Ente regulador sea parte y los derechos de los usuarios pudieran estar afectados por la decisión". Sus actividades son remuneradas.

¹³ Esta cuestión debe ser discutida dentro de un marco que contemple el incremento de la intervención estatal en el servicio. Para 2009 las transferencias de capital realizadas por el Estado Nacional registraron un valor treinta veces mayor que el monto dispuesto al inicio de la gestión pública. En relación a esto, la inversión ejecutada en 2009 creció un 384% respecto del valor registrado en 2007.

Referencias bibliográficas

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

Azpiazu, Daniel y Karina Forcinito (2004) “Historia de un fracaso: La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En Daniel Azpiazu, Andrea Catenazzi, y Karina Forcinito *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2004:11-112.

Benedetti, Paolo y Diego Petrecolla (1999) “La representación de los intereses de los consumidores en la regulación de servicios públicos: comparación de experiencias internacionales y diagnóstico de la situación argentina”. Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE), N° 15, diciembre, 1-25.

Botto, Andrea (2007) *¿Quién defiende a los consumidores? La regulación de los servicios públicos residenciales en Argentina y en Brasil después de las privatizaciones*. Buenos Aires: Prometeo libros.

Clifton, Judith, Daniel Díaz Fuentes, Marcos Fernández-Gutiérrez y Julio Revuelta (2011) “Los ciudadanos ante la regulación europea de servicios públicos: una evaluación del caso español”. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 70, abril, 5-31.

Consumers International (2013) “Recomendaciones para aumentar la participación ciudadana en políticas sobre la regulación de los servicios públicos”. Proyecto: “Ciudadanía, tecnologías colaborativas y regulación”, Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC) de Canadá.

Costas Comesaña, Antón (2007) “De consumidor a ciudadano: el papel de la satisfacción del ciudadano en la sostenibilidad de los mercados de servicios públicos”. *Comercial Española, Revista de Economía, “Evaluación de Información Políticas Públicas”*, N° 836, mayo-junio, 33-50.

García, Américo (2000) “La participación de los usuarios en la regulación de los servicios públicos privatizados”. *Enoikos. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, VII, 17: 45-48.

García, Américo (2008) “Privatización, regulación y participación de la sociedad civil. La incidencia de las asociaciones de consumidores en la regulación de los servicios

públicos”. Centro de Investigaciones de la Regulación y del Derecho del Consumidor (CIRDECO), 1-20.

López, Andrea y Ruth Felder (1997) “Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de servicios públicos en la postprivatización”. *Serie II Estado y sociedad*, Documento N° 30, 1-60. Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Dirección de Estudios e Investigación, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Lopreite, Débora (1999) “Desempeño institucional y control democrático: la experiencia del Defensor del Pueblo de la Nación en la regulación de servicios públicos en Argentina”. *Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/lopreite.pdf> (accesado 11 de noviembre 2014)

Phillips, Charles (1993) *The regulation of Public Utilities: theory and practice*. Arlington: Public Utilities Reports, inc.

Majone, Giandomenico y Antonio la Spina (1993) “El Estado regulador”. *Gestión y Política Pública*, II, 2: 197-261.

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

Leyes, Decretos y otras reglamentaciones

Leyes N°: 25.561, 25.790, 25.820, 26.100 y 26.221.

Decretos N°: 999/92, 311/03, 303/06 y 304/06.

Resoluciones N°: 38/99 y 42/00.

Documentos

Ejecución presupuestaria AySA (2006 - 2009).

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

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

Lista de entrevistados (total de entrevistas realizadas: 5)

Integrante de la asociación Unión de Usuarios y Consumidores, ex integrante de la Comisión de Usuarios del ETOSS y personal técnico del ERAS.