

La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Salta en Argentina

Gustavo Saltiel

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

Departamento de Desarrollo Sostenible

Gustavo Saltiel es Ingeniero Civil y Ambiental y ha sido Gerente del Ente Regulador del Agua en Buenos Aires (ETOSS) y, en el sector privado, Gerente de Regulación y Planeamiento del Concesionario Azurix. El autor agradece por la colaboración y el suministro de información fundamental para la preparación de este documento a Paulina Beato, BID; Normando Birolo, BID; José Luis Guarch, SPASSA; Omar de la Fuente, Latinaguas; Daniel Nallar, ENRESP; Gilberto Oviedo, ex Ministro de la Producción y del Empleo, Provincia de Salta.

Este informe se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. El informe no ha sido sometido a un proceso de arbitraje ni ha sido estudiado por el Grupo gerencial del Departamento de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto no representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Abril de 2003

Esta publicación puede obtenerse dirigiéndose a:

Publicaciones IFM, Parada W-0508
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico:	sds-ifm@iadb.org
Telefax:	202-623-2157
Sitio de Internet:	http://www.iadb.org/sds/ifm

Prólogo

Los objetivos de desarrollo del milenio que fueron suscritos en el año 2000 en el seno de Naciones Unidas contemplaron un aumento significativo de la población con acceso a agua y saneamiento. Este objetivo se concretó en reducir a la mitad el número de personas sin acceso a agua y saneamiento durante el período 2000-2015. La consecución de este objetivo en la región de América Latina significa incorporar a los servicios a unos 70 millones de nuevos usuarios puesto que no sólo se requiere atender a la población que ahora no tiene servicio sino que también es necesario atender al crecimiento esperado de la población.

El Banco Interamericano de Desarrollo está desarrollando iniciativas que permitan a la región la consecución de las metas del milenio. Así pues, el Banco promueve la preparación de programas que tienen como objetivo central que todos y cada uno de los países avancen con una velocidad uniforme y sostenida hacia los objetivos del milenio y por tanto tales programas contemplarán planes de inversión acelerada. No obstante, las evidencias indican que una política basada en la ampliación de la oferta y los subsidios públicos para todos no ha sido eficaz en llevar los servicios a los más desfavorecidos. Los fondos públicos asignados al sector se han dirigido con frecuencia a mejorar la calidad de los servicios a los usuarios existentes a precios muy por debajo del costo. A menudo se han ignorado a los más necesitados que carecen totalmente de estos servicios y pagan por un suministro discontinuo e inseguro unos precios superiores al costo del servicios que reciben y superiores también a los precios que pagan los ciudadanos más privilegiados que sí tienen acceso a los servicios. Por ello, el Banco Interamericano de Desarrollo promueve programas con acciones en una amplia gama de frentes entre los que se encuentran un incremento significativo de la generación interna de fondos del sector y una focalización de las inversiones públicas.

Como complemento de estos programas, el Banco esta preparando unas guías para la aplicación de las Política de Servicios Públicos Domiciliarios (OP-708) al sector de agua y saneamiento. Esta política establece un marco para compatibilizar los objetivos de aumento de cobertura y calidad con el resto de los objetivos de desarrollo y eficiencia de cada país. Aunque las guías operacionales facilitan la aplicación de la política al sector al tener en cuenta las peculiaridades del mismo, las guías no pueden sustituir el diseño racional e individualizado de las operaciones. Precisamente, para facilitar el diseño de las operaciones, el Banco está preparando estudios de experiencias de colaboración entre los sectores público y privado para aumentar la cobertura de la población más desatendida.

Este artículo se enmarca en estos esfuerzos del Banco de presentar fórmulas novedosas de participación de los sectores público y privado dirigidas a incrementar significativamente la cobertura de los servicios de agua y alcantarillado. Dos características de la concesión de la provincia de Salta merecen destacarse. Primera, este caso mostrará una concesión de los servicios de agua y alcantarillado de todos los municipios de la provincia, incluso de aquellos servicios que en el momento de realizar la concesión están operados por los propios municipios. Segunda, entre los instrumentos utilizados para promover el acceso a la población más desprotegidas se encuentra un esquema de subsidios directos a la demanda que está gestionado por el operador, pero cuyos costos están sufragados por el Estado provincial.

Pietro Masci
Jefe
División de Infraestructura y Mercados Financieros

Índice

Introducción	1
Bases legales de la concesión	2
La concesión	4
La estructura del proceso	
Las modificaciones a los pliegos iniciales	
Objeto, ámbito y plazo de la concesión	
Plan de obras e inversiones y tarifas	
La empresa adjudicataria	
La regulación de los servicios	8
El régimen tarifario	
La regulación de las inversiones	
La regulación de la calidad	
El ente regulador	12
Naturaleza y funciones del ente regulador	
Organización	
Financiación y presupuesto	
Sobre el perfil del ente regulador	
Los subsidios al consumo	15
Los subsidios en el contrato de concesión	
La aplicación de los subsidios	
La evolución de los subsidios	
La valoración de los subsidios	
Los municipios y los usuarios	18
Convenios para la expansión de los servicios	
Otros acuerdos con los municipios	
La evolución de los servicios desde el inicio de la concesión	20
Las modificaciones contractuales	
Calidad	
Cobertura	
Evolución de las tarifas	
Las localidades no rentables	
Sanciones	
La percepción de la concesión por parte de los actores involucrados	
Lecciones	24
Referencias	26

Introducción

La provincia de Salta tiene una superficie de 155.488 kilómetros cuadrados (5,6% del territorio nacional) y se encuentra localizada en el noroeste del territorio argentino, limitando con seis provincias y con tres países (Chile, Bolivia y Paraguay). La provincia se divide en 23 departamentos y 59 municipios con una población de aproximadamente 1.079.000 habitantes (2,9% de la población nacional) y una densidad promedio de 7 habitantes por kilómetro cuadrado. El grado de urbanización de la provincia es 78%, siendo la ciudad de Salta el principal centro urbano con 480.000 habitantes. El producto bruto de la provincia en 2000 fue US\$ 4,1 mil millones y tuvo un nivel per cápita cercano a los US\$ 4.000. El crecimiento promedio del producto provincial a partir de 1990 fue 2,8% al año comparado a un crecimiento anual promedio de 1,8% para la economía Argentina en su conjunto. El producto per cápita de la provincia es aproximadamente el 52,7% del producto per capita de Argentina. La provincia de Salta es una de las provincias argentinas con mayores problemas sociales y menor nivel de desarrollo relativo.

Previo al proceso de reforma, los servicios de agua y alcantarillado en la provincia de Salta habían sido prestados en la mayor parte de los municipios por la Administración General de Aguas de Salta (AGAS), una persona jurídica pública con autonomía administrativa. AGAS prestaba los servicios de agua potable y alcantarillado en 43 localidades. El resto de la población—unos 25.000 habitantes—estaban servidos, bien por dependencias municipales, bien por pequeñas organizaciones de tipo cooperativas. En 1997 la provincia de Salta contaba con una población total de 1.000.983 habitantes, y las coberturas de los servicios eran del 72% para agua potable y del 63% para alcantarillado. En las áreas atendidas por AGAS las coberturas eran de 76% para el agua y del 68% para el alcantarillado. Estas coberturas relativamente bajas, eran, en gran medida, el resultado de los problemas históricos de gestión del servicio público. En primer lugar, era común que los agen-

tes inmobiliarios infringieran normas municipales y provinciales, mediante la venta de lotes sin la provisión de servicios básicos (agua y electricidad). Segundo, ciertos grupos políticos incentivaban a los residentes a realizar conexiones clandestinas, como una estrategia para presionar al prestador del servicio provincial de agua para que invirtiera en la expansión de las redes. Por otra parte, la infraestructura e instalaciones de AGAS se encontraban en estado de operación deficiente, debido a la falta de inversiones en renovación, ampliación y mantenimiento de la infraestructura.

Los servicios de agua potable y saneamiento gestionados por AGAS fueron concesionados a la empresa Aguas de Salta S.A. en el año 1998. Las características más relevantes de esta concesión son las siguientes. Primero, inicialmente se transfirieron al concesionario los servicios de agua y alcantarillado de los diversos municipios que estaban servidos por AGAS. Segundo, la concesión se ha desarrollado con un bajo nivel de conflictividad. Tercero, la implantación de un sistema de subsidios directos a la demanda de los usuarios de bajos recursos que, además, tiene un alto grado de aceptación social.

El objetivo de este estudio consiste en analizar las características del proceso de participación del sector privado en los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en la Provincia de Salta y presentar la evolución que han experimentado dichos servicios entre los años 1998 y 2002. El artículo está organizado de la forma siguiente. En la sección 2 se presentan las bases legales de la concesión. En la sección 3 se describen las principales características del proceso de la concesión. La sección 4 estudia el marco regulador de los servicios. La sección 5 presenta las funciones y características del ente regulador. La sección 6 se dedica a los subsidios al consumo. La sección 7 considera las fórmulas de integración de los municipios en la concesión. La sección 8 detalla los resultados obtenidos. La sección 9 presenta las lecciones aprendidas.

Bases legales de la concesión

Según la legislación Argentina, tanto en el ámbito Federal, como Provincial, la autoridad con competencia para dar en concesión los servicios de agua y alcantarillado en la provincia de Salta es el gobierno provincial. Por un lado, la provincia detenta el dominio sobre las aguas superficiales y subterráneas y tiene facultades para regular su uso. Por otro lado, la legislación establece que la responsabilidad sobre los servicios públicos corresponde a la Provincia, y que pueden prestarse de manera directa, por medio de concesión o a través de órganos constituidos por el Estado.

En lo que se refiere al dominio originario sobre las aguas superficiales y subterráneas que se encuentran dentro de su territorio y, a las facultades para reglar su uso y aprovechamiento cabe señalar los siguientes textos normativos:

- El artículo 121 de la Constitución Nacional (CN) establece que las provincias conservan todo el poder no delegado en la Constitución al Gobierno Federal. A su vez, pueden dictarse su propia Constitución, darse sus propias instituciones locales y regirse por ellas (arts. 122, 123 CN).
- El artículo 2340 inciso 3° del Código Civil que dispone que las aguas pertenecen al dominio público del Estado General o de los Estados Particulares.
- La Constitución de la Provincia de Salta (CP) sienta como principio rector la obligación del Estado, y de toda persona, de proteger los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de vida de los que depende el desarrollo y la supervivencia humana (artículo 80° CP) para definir luego que las aguas de dominio público de la Provincia están destinadas a satisfacer las necesidades de consumo y producción. Asimismo, establece que los poderes públicos deben preservar la calidad y reglar el uso y aprovechamiento de las aguas superficiales o subterráneas que inte-

gran el dominio de la Provincia (artículo 83° CP). A su vez, en su artículo 85°, dispone que corresponde a la Provincia el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, y ejercer las facultades que derivan del mismo.

En lo que se refiere a la capacidad para dar en concesión la prestación de los servicios de agua y alcantarillado, la Constitución Provincial establece que los servicios públicos corresponden originariamente a la Provincia o a los Municipios, y que se prestan en forma directa, por medio de concesión o a través de órganos constituidos por el Estado, los agentes afectados a la prestación y los usuarios. En marzo del año 1990 se dictó la Ley N° 6583 de Reforma Administrativa del Estado y Emergencia Económica que declaró sujeta a privatización la gestión de los servicios de distribución de agua potable y alcantarillado en la Provincia de Salta.

Posteriormente, en marzo de 1996, se dictó la Ley N° 6834¹ que—en consonancia con la citada Ley 6583—declaró sujeta a privatización la gestión de los servicios de distribución de agua potable y saneamiento, cuya prestación estuviese a cargo de la Administración General de Aguas de Salta, o de la Dirección General de Obras Sanitarias. La mencionada norma dictó la competencia del Gobernador para establecer las modalidades, alternativas y procedimientos a los cuales se ajustaría el proceso de privatización de la gestión del servicio público. A estos efectos, se estableció la transformación de la Administración General de Aguas de Salta y de la Dirección General de Obras Sanitarias de Salta en una sociedad anónima, creándose a ese fin Aguas de Salta S.A. (ASSA) Asimismo, dispuso que el Gobernador debía dictar el Marco Regulatorio del Servicio.

¹ La norma tuvo origen como Decreto de Necesidad y Urgencia n°54 del 12/12/95. Por Decreto 562/96 el Poder Ejecutivo la promulga como Ley Provincial 6834.

Asimismo, la Ley 6842² estableció los Principios para la formulación del Régimen del Dominio Público Hidráulico de la Provincia. En dicha norma se ordenó la redacción de un nuevo Código de Aguas para la Provincia. Dicho Código debía contener el principio de la atribución del dominio público en materia hidráulica a la Provincia, incluido el poder de policía de las aguas privadas, el principio constitucional de la centralización normativa y descentralización en la ejecución de normas, y el principio de la participación de los concesionarios y usuarios del agua en la gestión del recurso.

El Poder Ejecutivo de Salta aprobó por Decreto 2837³, el Marco Regulatorio para la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales en todo el territorio de la Provincia, disponiéndose la licitación pública nacional e internacional para la venta del 90% del paquete accionario de ASSA, quedando el 10% reservado para integrar un programa de participación de los trabajadores en el capital accionario del concesionario⁴.

Finalmente, en diciembre de 1998, y a través de la Ley 7017, se dictó el nuevo Código de Aguas de la Provincia de Salta, que rige todo lo atinente a la tutela, gobierno, poder de policía, captación, aducción, administración, distribución, conservación, defensa contra los efectos nocivos de las aguas públicas superficiales y subterráneas, sus fuentes, álveos, riberas, obras hidráulicas y las limitaciones al dominio, en todo el territorio de la Provincia. Allí se define que son aguas del dominio público provincial todas las que se encuentran dentro de esa jurisdicción y

no pertenezcan a particulares, a la vez que se reafirma el dominio de la Provincia de Salta sobre las aguas públicas interprovinciales que discurren por su territorio.

Asimismo, se reafirma el principio de Jurisdicción Provincial al establecerse que cualquier acto de poderes nacionales, provinciales o municipales que modifiquen o extingan derechos que corresponden a la Provincia de Salta sobre las aguas de su dominio público, sin la previa conformidad del Poder Legislativo Provincial, serán nulos y sin valor, con excepción de los poderes que la Provincia expresamente hubiera delegado al Gobierno Federal, comprendidos en la Constitución Nacional.

Aunque el marco normativo resulta claro en lo que se refiere a la capacidad de la Provincia para dar los servicios en concesión, cabe resaltar que cuando se inició el proceso de incorporación de capital privado a los servicios de agua y alcantarillado de Salta, algunos Municipios que prestaban estos servicios de manera directa se opusieron a tal medida. Si bien el Poder Ejecutivo Provincial entendía que estaba en condiciones de imponer los servicios del Concesionario en todos los Municipios, el Gobierno decidió implementar una estrategia de negociaciones directas con las autoridades locales, de manera que estas entendieran la conveniencia de adherirse a la concesión. Para ello, el Directorio del Ente Regulador mantuvo sendas reuniones en cada uno de esos Municipios, incluyendo Audiencias Públicas con amplia participación de autoridades y usuarios.

² La norma tuvo origen como Decreto de Necesidad y Urgencia n° 69 del 12/12/95. Por Decreto 570/96 el Poder Ejecutivo la promulga como Ley Provincial 6842.

³ Diciembre de 1996.

⁴ Denominado “Programa de Propiedad Participada”.

La concesión

La incorporación del sector privado a los servicios de agua y alcantarillado se configuró a partir de cuatro principios básicos cuyo conocimiento y análisis es útil para entender las condiciones del contrato de concesión. En primer lugar, el sector privado debía incorporarse tanto a los servicios de las localidades urbanas como de las rurales y ello a pesar de que la mayor parte de los procesos que hasta la fecha se habían desarrollado en Argentina se concentraban en áreas urbanas. En segundo lugar, la cobertura universal de los servicios de agua se estableció como un objetivo prioritario. Por ello, las autoridades estuvieron dispuestas a autorizar abastecimientos de menor calidad a la convencional (agua corriente en lugar de agua potable) a cambio de obtener una mayor cantidad de personas conectadas a los servicios. En tercer lugar, las inversiones de agua tenían preferencia sobre las inversiones en alcantarillado. Tal principio se tradujo en la puntuación que se asignó a las distintas inversiones en la evaluación de las ofertas. En cuarto lugar, se consideraba que los operadores que no pertenecieran a grandes empresas internacionales, ni a grupos constructores locales serían los más apropiados para la administración de los servicios. Las autoridades argumentaron que los grandes consorcios internacionales no estarían en condiciones de comprender los objetivos políticos de la reforma y que los grupos constructores locales no tendrían experiencia y capacidad técnica para prestar el servicio público.

LA ESTRUCTURA DEL PROCESO

La incorporación del sector privado a los servicios de agua y alcantarillado de Salta se estructuró mediante la venta del 90% de las acciones de la sociedad anónima Aguas del Salta que resultó de la transformación de la Administración General de Aguas de Salta y de la Dirección General de Obras Sanitarias de Salta en 1995. Una vez seleccionado el grupo que participaría en el 90% de las acciones de Aguas de Salta S.A., el gobierno provincial otorgó la concesión de los

servicios a esta empresa en los términos especificados en el pliego de licitación y demás documentos contractuales.

La selección del comprador contemplaba la presentación y evaluación de las ofertas mediante el mecanismo de doble sobre. El sobre primero debía contener los antecedentes y capacidad del proponente y el plan de obras e inversiones (POI) a que se comprometía el mismo. El sobre segundo debía contener el volumen (en US\$) de las inversiones comprometidas con cargo a la tarifa, siendo ésta la variable relevante para la selección del comparador de las acciones.

En relación con los requisitos a presentar en el sobre primero referentes a la capacidad del proponente, cabe resaltar los siguientes. Los oferentes debían disponer de un patrimonio neto no inferior al equivalente a cincuenta millones de dólares. También se exigía la presencia de un operador experimentado con quien el adjudicatario debía firmar un contrato de asistencia técnica. Dicho operador debería contar con una experiencia no menor a cuatro años en la prestación del servicio público de agua y saneamiento, en una localidad con no menos de un millón de habitantes, debiendo acreditar una facturación anual de no menos de veinte millones de dólares en la prestación de los servicios mencionados.

En relación con los requisitos a presentar en el sobre primero referentes a la propuesta de gestión y desarrollo de los servicios, cabe destacar los siguientes aspectos. El sobre primero debía incluir una descripción de los principios de política empresarial a que se sometería la empresa concesionaria, así como su estructura empresarial (organigrama funcional del plantel profesional, técnico, administrativo y obrero), sus procedimientos internos y sistemas de información propuestos. El sobre debería incluir un detalle de las inversiones a realizar por el concesionario, estructuradas en dos grupos. Las inversiones a ser financiadas con los ingresos procedentes de las tarifas (POIT) y aquellas inversiones a ser

financiadas con ingresos procedentes de otras fuentes (POIF). Como se verá en los apartados siguientes con más detalle, el proponente sólo se comprometía en firme con las inversiones incluidas en el POIT, pues las otras inversiones estaban condicionadas a la disponibilidad efectiva de otras fuentes de financiación.

El sobre primero debía acompañarse de una garantía de mantenimiento de la oferta, por un plazo de noventa días y por una suma equivalente a un millón quinientos mil dólares, es decir, una cuantía equivalente al precio fijado por el 90% de las acciones de ASSA. Esta garantía sería devuelta a los oferentes que no resultaran precalificados y a los precalificados que no resultaran adjudicatarios, y al adjudicatario, luego de la firma del contrato. El criterio de análisis de las ofertas técnicas, por parte del Comité de Privatización, se basaba en el siguiente esquema: hasta 0.10 puntos por los antecedentes, hasta 0.20 por la capacidad técnico operativa de la empresa y 0.70 por el programa de obras e inversiones. La suma de las puntuaciones otorgadas constituía el coeficiente de calidad de la oferta (CCP) que se utilizaba para modificar los volúmenes de inversión establecidos en la oferta económica incluida en el sobre segundo. Estas calificaciones debían publicarse antes de la apertura de este sobre.

El segundo sobre debía incluir el presupuesto de las obras e inversiones contenidas en el plan de obras e inversiones. Dicho presupuesto debía estar expresado en dólares y debía contener todas las obras del POI (tanto las del POIT, como las del POIF), detallando sus componentes. La variable de licitación fue el volumen (en US\$) de inversiones que el proponente se comprometía a hacer con cargo a la tarifa. De hecho, el adjudicatario sería el oferente con un mayor valor para el producto entre el volumen de inversión comprometido y el coeficiente de calidad de la oferta (CCP).

LAS MODIFICACIONES A LOS PLIEGOS INICIALES

Las tareas de preparación de las bases de licitación, discusión con los participantes y evaluación de las ofertas fueron encomendadas al Co-

mité de Privatización, que estuvo integrado por funcionarios de la provincia que ya habían participado en otros procesos de privatización, entre ellos, el de los servicios de energía eléctrica en la provincia. El Comité de Privatización preparó un pliego de licitación preliminar, y luego mantuvo discusiones con las empresas que habían adquirido este pliego inicial. Entre los cambios al pliego preliminar que resultaron de las sugerencias de los consorcios interesados, cabe destacar los siguientes:

- *Modificación del criterio de adjudicación.* Originalmente el criterio de adjudicación se basaba en adjudicar la empresa al oferente que pagara un mayor precio por el 90% de las acciones de ASSA. Finalmente, se optó por utilizar un criterio basado en el volumen y magnitud del programa de inversión comprometido. La razón de este cambio fueron las grandes necesidades de inversión, que resultaban fundamentales para atender el objetivo de cobertura universal. En otras palabras, el pago de un precio inicial muy alto limitaría la capacidad financiera del adjudicatario y pondría en peligro las inversiones de ampliación de cobertura y la misma presencia de oferentes serios y comprometidos.
- *Posibilidad de prestar el servicio con calidades diferenciadas.* Los potenciales proponentes advirtieron al Comité de Privatización acerca de la incompatibilidad entre un suministro de calidad uniforme, con la capacidad de pago de la población y el equilibrio económico financiero de la empresa concesionaria.
- *Requerimiento de los consorcios.* El pliego original exigía que los oferentes contaran entre sus firmas asociadas con un operador especializado, el cual participaría al menos en un 10% del capital y tendría derecho a voto durante toda la vigencia de la concesión. Esta exigencia se modificó y se limitó al compromiso del adjudicatario de firmar un contrato de asistencia técnica con un operador experimentado, sin que fuera necesario que formara parte de la empresa.

- *Modificaciones de tarifas.* El pliego inicial preveía un aumento de las tarifas del 20% después de transcurridos seis meses desde la incorporación del sector privado. Finalmente, se dispuso que tal incremento debía operar a los trece meses de la mentada incorporación. Los operadores interesados sugirieron esta opción al Comité, ya que entendían que luego de un plazo prudencial de operación (un año), la población estaría más dispuesta a aceptar el aumento, dadas las mejoras que estarían en condiciones de lograr en ese período.

OBJETO, ÁMBITO Y PLAZO DE LA CONCESIÓN

La concesión abarca todas las etapas de la prestación del servicio: la captación superficial y/o subterránea, potabilización, transporte, distribución y comercialización del servicio de agua potable; y la colección, tratamiento, disposición y comercialización del servicio de aguas servidas, incluyéndose también aquellos efluentes industriales que las normas vigentes permitan que se viertan al sistema de alcantarillado.

La concesión de los servicios corresponde a todo el territorio de la provincia de Salta, a pesar de que la empresa provincial ASSA sólo suministraba el servicio a 43 municipalidades. Por tal motivo, los planes de obras e inversiones que propusieran los oferentes debían contemplar las expansiones necesarias para alcanzar la cobertura universal en la provincia, incluyendo los núcleos aislados y las localidades no servidas originalmente por ASSA. No obstante, en aquellos casos en que por las características específicas la ecuación económica de la prestación se transformara en actividad no rentable, la prestataria del servicio podría proponer al ente regulador soluciones especiales. El concesionario, previa aprobación del ente regulador, tiene derecho a subcontratar determinadas áreas de la concesión siempre que la importancia económica de dichas áreas, en términos de facturación, no alcance el 20% del total de la concesión.

El Contrato otorga al Concesionario el derecho de exclusividad para la prestación de los servicios dentro del área concesionada. Sin embargo,

también establece la posibilidad que el Concedente otorgue permisos para la explotación de los servicios en áreas no servidas, sean o no consideradas como áreas de expansión. En estos casos, el Concesionario tiene el derecho de establecer los plazos de estos permisos, en función de sus propias posibilidades de haberse cargo de tales servicios.

Cabe resaltar que aunque el ámbito territorial de la concesión comprende toda la provincia de Salta, el ámbito efectivo de la misma incluyó inicialmente a los 43 municipios servidos por la empresa provincial ASSA. Después de otorgada la concesión, el concesionario se ha ido haciendo cargo de los servicios mediante un proceso de negociación individual con las autoridades municipales. En unos casos, el propio concesionario, cuando se trataba de una municipalidad con servicios de agua rentables, inició el proceso de negociación. En otros, cuando la municipalidad no estaba en condiciones de solventar los costos operativos o las inversiones necesarias, el proceso de negociación lo iniciaban las autoridades locales.

La concesión de los servicios se otorgó por un plazo de treinta años contados desde la toma de posesión, con opción a prórroga por diez años más. Se establecía que el concesionario debía abonar al estado provincial por el uso del agua superficial y subterránea una suma anual que debería calcularse de conformidad a la normativa vigente a la materia.

PLAN DE OBRAS E INVERSIONES Y TARIFAS

El concesionario debía incluir en su oferta un programa de inversiones que asegurara el servicio de agua y alcantarillado a todos los usuarios en los primeros quince años de la concesión, así como el cumplimiento de los niveles de calidad establecidos. Una parte de estas inversiones, las correspondientes al POIT, se recupera a través de las denominadas *tarifas contractuales* y otra parte se recupera vía los denominados *cargos por amortización*.

Las tarifas de los servicios de agua y alcantarillado en el ámbito de la concesión tienen un ca-

rácter impositivo y por tanto están obligados a su pago los inmuebles ubicados en las zonas servidas, aun cuando carezcan de instalaciones domiciliarias o se encuentren desocupados, incluyendo a los baldíos no conectados.

Las *tarifas contractuales* están diseñadas para cubrir todos los costos derivados de la explotación de las instalaciones y la financiación de la parte del plan de obras e inversiones que, según su oferta, el concesionario está comprometido a financiar mediante estos recursos (POIT). El contrato establece que estas tarifas no deberían revisarse al alza durante los diez primeros años de la concesión salvo causas excepcionales. A pesar de que los principios establecidos en el marco regulatorio sobre medición de los consumos y ausencia de subsidios cruzados, la realidad ha sido que las tarifas efectivamente aplicadas han estado lejos de estos principios y se ha configurado un sistema tarifario de naturaleza impositiva, en lugar de un sistema de precios que transmita señales adecuadas a los usuarios.

Los *cargos por amortización* están diseñados para cubrir los costos de las inversiones y no contenidas en las tarifas contractuales. La amortización total que el concesionario puede cobrar al conjunto de usuarios es la cuota correspondiente al presupuesto total de las obras e inversiones comprendidas en los POIF anuales no amortizados. Para el cálculo de la citada cuota las inversiones se amortizan en quince años y se retribuyen a una tasa de interés igual a la tasa Libor más un punto. Si el número de años pendientes de la concesión es inferior a quince, la vida restante de la concesión es la que se utiliza como período de amortización de los activos.

LA EMPRESA ADJUDICATARIA

El Comité de Privatización dispuso la preadjudicación de la licitación a la firma NECON, S.A. cuya oferta contemplaba un plan de inversiones y obras de U\$S 97 millones para los primeros 15 años de la concesión. El Decreto 967/98 dispuso adjudicar a la empresa NECON, S.A. la concesión integral de los servicios de agua potable y

alcantarillado de la provincia de Salta con arreglo a las estipulaciones contenidas en el Pliego de Bases y Condiciones. Sin embargo, la Resolución N° 6/98 del Comité de Privatización aclaró que se adjudicaba a NECON, S.A. el 90% de las acciones de ASSA quien actuaba como concesionaria de conformidad con las estipulaciones contenidas en el contrato de concesión. El mismo Decreto dispuso la suscripción del contrato de transferencia de acciones de ASSA entre el estado provincial y NECON, S.A. como adquirentes del paquete accionario de ASSA. El día 14 de mayo de 1998 se firmó entre la provincia de Salta (como Poder Concedente) y Aguas de Salta S.A. (sociedad controlada por NECON, S.A.) el contrato de concesión para la explotación de los servicios de agua potable y saneamiento.

La firma NECON, S.A. es una empresa constructora originalmente fundada en los años sesenta, que llegó a constituirse en una de las principales empresas del rubro en la Argentina. A fines de la década del ochenta esta empresa comenzó un proceso de diversificación, particularmente en actividades de turismo y agropecuarias y en los noventa, comenzó a involucrarse en los procesos de privatización, particularmente de generación de energía eléctrica en las provincias de Santiago del Estero y Tucumán, en concesiones de rutas por peaje y en negocios de extracción petrolera. A los efectos de la asistencia técnica requerida por el pliego, NECON, S.A. incluyó a la empresa estatal del estado de Paraná de Brasil. En 1999, la empresa cambió su denominación a Sociedad Prestadora Aguas de Salta, S.A. (SPASSA).

En el segundo semestre de 1999, NECON, S.A. transfirió el 100% de su paquete accionario a la firma Aguas del Noroeste que está controlada en partes iguales por la propia NECON, S.A. y por Latinaguas, S.A. Esta operación, que significó la integración de un nuevo socio, fue aprobada por el ente regulador. Cabe resaltar que la empresa Latinaguas controla otras dos concesionarias de servicios de agua y alcantarillado en Argentina: Aguas de Corrientes y Aguas de Rioja.

La regulación de los servicios.

La regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en la provincia de Salta se estructura sobre la base de las siguientes normas: Ley de Reforma Administrativa del Estado y Emergencia Económica (N° 6583 de 1990); el decreto que establece las condiciones generales para la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento (Decreto N° 2837 de 1996); la ley de creación del Ente Regulador de los Servicios Públicos de Jurisdicción Provincial (ENRSEP) (Ley N° 6835 de 1996); el Código de Aguas de la Provincia de Salta (Ley N° 7017 de 1998); y el Contrato de Concesión entre el Estado Provincial y Aguas de Salta S.A. (1998).

EL RÉGIMEN TARIFARIO

El decreto No. 2837/96 establece como base para la determinación de las tarifas los ingresos necesarios para la prestación de los servicios, el número de usuarios servidos y los planes de mejoras y expansión. La regulación establece la tarifa eficiente sobre la base de los costes de unos servicios eficientes y traslada los incrementos de eficiencia derivados de planes de inversión a los beneficios para el prestador. El decreto mencionado y el contrato de concesión establecen las siguientes provisiones para la determinación de las tarifas del concesionario:

- Las tarifas deben reflejar el costo económico de la prestación, generando los ingresos necesarios para hacer frente a todos los gastos asociados a una operación eficiente y prudente de los sistemas. En particular, los ingresos deben cubrir todos los costos operativos, impuestos y tasas, depreciaciones y una utilidad razonable.
- Las tarifas no deben basarse en los costos de operación reales, sino en los de una empresa ideal o modelo, adicionando los costos e inversiones de los planes de expansión aprobados, y deben ser iguales entre grupos de usuarios.

- Las tarifas deben contener incentivos que estimulen la eficiencia en la prestación de los servicios, y no pueden trasladar a los usuarios ineficiencias operativas, imprevisiones atribuibles al prestador, uso de tecnología no adecuada o exceso de personal.
- El régimen de medición de los consumos es obligatorio, pudiendo admitirse con carácter provisional el de renta fija hasta superada la transición.
- La legislación rechaza los subsidios cruzados y proclama el principio de tarifas iguales para servicios iguales. Sin embargo, los prestadores pueden aplicar descuentos sobre las tarifas máximas establecidas.
- Las revisiones de tarifas ordinarias tienen lugar previo al comienzo de cada quinquenio y deben ser aprobadas por el ente regulador en los plazos y para los períodos que se fijen en cada caso.
- Las tarifas no pueden ser incrementadas durante los primeros diez años de vigencia de la concesión, salvo circunstancias excepcionales debidamente autorizadas por el ente.
- La regulación permite revisiones extraordinarias debidas a variaciones significativas en los costos, por cambios sustanciales e imprevistos en las condiciones de prestación de los servicios y en las normas de calidad y cuando se proceda a la implantación de un nuevo régimen de tarifas que permita lograr incrementos de eficiencia y mejor aplicación de los principios tarifarios.
- El contrato de concesión especifica asimismo que podrán hacerse revisiones extraordinarias por variaciones en los costos de explotación superiores a un 5%.

Si bien, los criterios y principios descritos precedentemente, han sido plasmados en la norma-

tiva regulatoria que dio origen a la concesión, lo cierto es que el régimen que se aplica está muy lejos de los principios anteriormente enunciados. El sistema de tarifas es fundamentalmente el mismo que se implantó en 1959, tiene unas características más propias de un sistema de impuestos que de un sistema de precios que orienta y dirige las decisiones del consumidor. En efecto, la medición y el consumo efectivo de los usuarios no se tiene en cuenta para determinar los pagos de los usuarios. Además, el sistema implica numerosos subsidios cruzados tanto entre consumidores pertenecientes a distintas áreas geográficas, como entre consumidores dedicados a distintas actividades económicas.

Este sistema de precios parece haber fomentado despilfarro en el uso del agua y cuantiosas pérdidas. De acuerdo con la información facilitada por el propio concesionario, la producción por persona y día es de 480 litros, mientras que el consumo estimado es de 264 litros por persona y día lo que supone unas pérdidas de entre 45 y 50% de la producción.

En cuanto a las conexiones domiciliarias, el contrato de concesión establece que el costo de las mismas está a cargo de los usuarios. Mediante una regulación específica⁵, el ente regulador ha establecido el costo regulado de las conexiones y la metodología de cálculo de los cargos a facturar por este concepto. Así pues, el ente regulador ha definido las partidas que componen los costos de la conexión y ha requerido que el concesionario presente una relación de costos unitarios para su aprobación. Asimismo, la citada normativa permite al usuario el pago de la conexión en doce mensualidades.

LA REGULACIÓN DE LAS INVERSIONES

El Pliego de Bases y Condiciones y otros documentos contractuales requerían que el programa de inversiones del proponente estuviera desagregado en seis categorías: captación, tratamiento, transporte y distribución, redes colectoras, depuración, y macromedición. La propuesta del concesionario incluyó el plan de inversiones desagregando por categorías, por localidades y por años de ejecución de la inversión.

El plan de obras e inversiones comprometido por el concesionario comprende todas las obras e inversiones necesarias para alcanzar los siguientes objetivos en quince años. Primero, ampliar, mejorar y asegurar el suministro de agua a todos los usuarios potenciales, con la calidad, presión y continuidad exigidas en el Contrato de Concesión. Segundo, ampliar, mejorar y asegurar la recolección de aguas servidas de todos los usuarios potenciales. Tercero, depurar y evacuar las aguas servidas de todos los usuarios potenciales según las exigencias medioambientales establecidas. Como se ha dicho anteriormente, el plan de obras e inversiones se divide en dos partes, a saber: el plan de obras e inversiones con cargo a tarifas (POIT) y el financiable con cargo a los usuarios (POIF). Asimismo, las tarifas contractuales son suficientes para cubrir los costos correspondientes a la explotación de las instalaciones y la amortización y retribución del capital de las inversiones correspondientes al POIT. Las obras e inversiones del POIF deben ser financiadas en los primeros cinco años por el estado provincial y luego el ente regulador debe fijar la forma de financiar las mismas.

Aunque el contrato de concesión no especifica objetivos anuales ni quinquenales de cobertura, el concesionario está obligado a realizar las inversiones que propuso en su oferta en los plazos allí indicados. Además, si las inversiones previstas tuvieran un costo menor que el indicado en la oferta, el concesionario está obligado a invertir la cuantía total establecida en el sobre segundo en otras obras o inversiones que tengan la aprobación del ENRESP. En caso de que el ente regulador no aprobara nuevas inversiones, la diferencia entre el costo previsto del programa y el costo efectivo se debe pagar como multa al ente regulador. Este esquema podría constituir un incentivo a encarecer el costo de los planes de inversión.

El decreto No. 2837/96 establece que el concesionario debe elaborar cada cinco años planes de mejoras y expansión conteniendo los volúmenes de inversión previstos y los objetivos y metas a alcanzar. Dichos planes deben ser presentados al ente regulador para su aprobación y supervisión. El contrato de concesión ratifica esta obligación del concesionario y confirma que los planes de expansión una vez aprobados por el ente regula-

⁵ La Resolución ENRESP No. 151/2002

dor son obligatorios para el prestador y su incumplimiento es considerado falta grave. El concesionario está actualmente desarrollando los planes de inversión incluidos en su propuesta inicial, que si bien han sido modificados por el concedente, son muy similares en cuantía, pero no en estructura, a los planes inicialmente presentados. El Cuadro 1 indica las obligaciones de inversiones propuestas por el concesionario en la oferta, desagregadas por rubro.

LA REGULACIÓN DE LA CALIDAD

El decreto No. 2837/96 establece como principio general que la provisión de agua potable y saneamiento constituye un servicio público que debe ser prestado en condiciones que aseguren su continuidad, calidad y eficiencia y que no provoque daños a la salud de la población, a los recursos hídricos y al medio ambiente. Con la finalidad de cumplir esta normativa, el prestador debe presentar un plan describiendo el modo de

Asimismo, el citado decreto define las directrices para los niveles de servicio apropiados, haciendo referencia a la cobertura de los mismos, la calidad y presión del agua, la continuidad e interrupciones del abastecimiento, los desbordes del alcantarillado, el tratamiento y calidad de los efluentes, la atención de consultas y los reclamos de los usuarios. A su vez, el contrato de concesión establece que la calidad del agua potable debe responder a las normas de calidad para el agua de bebida de suministro público establecidas por el COFES6 y cualquier modificatoria que se presentare al respecto. Asimismo, se indican las características microbiológicas y fisico-químicas y las prescripciones sobre oligoelementos orgánicos a las que deberá ajustarse el producto entregado a los usuarios.

En los casos en que las condiciones de calidad y vulnerabilidad de las fuentes, tratamiento de potabilización, etc., impidan el cumplimiento de los parámetros fisico-químicos establecidos, se

Cuadro 1
Inversiones comprometidas en el contrato de concesión.
(en US \$ millones).

RUBRO	AÑO 1			AÑO 2		
	POIT	POIF	POI	POIT	POIF	POI
Captación	3,52	0,12	3,64	6,31	0,55	6,86
Tratamiento	2,00	0,42	2,42	2,13	1,36	3,49
Transporte y distribución	2,23	0,65	2,88	4,68	0,73	5,41
Redes colectoras	1,81	2,23	4,04	6,10	0,32	6,42
Depuración	0,51	0,00	0,51	2,38	1,06	3,44
Macromedición	0,24	0,00	0,24	0,37	0,00	0,37
TOTALES	10,31	3,43	13,74	21,97	4,02	25,99

lograr tales objetivos. Si resultara imposible alcanzar inmediatamente los niveles de servicio definidos en el programa, el ente regulador puede excepcionalmente otorgar permisos, indicando un plazo determinado para operar con niveles de servicio de menores exigencias, siempre dentro de límites tolerables.

otorga al concesionario la posibilidad de solicitar fundadamente al ENRESP que autorice a proveer agua potable con las características fisico-químicas y microbiológicas, de acuerdo a los valores especificados en el Código Alimentario

⁶ Consejo Federal de Entidades de Saneamiento. Serie documento técnico N° 3 de 1996.

Nacional o las guías de la Organización Mundial de la Salud⁷.

El contrato de concesión establece que en casos singulares, donde no sea posible obtener rentabilidad por la prestación de los servicios, la concesionaria podrá proponer al ente regulador opciones alternativas para la provisión de los servicios, pero en ningún caso dejar de atender dicho servicio. Con tal fin, el concesionario debe reali-

zar un estudio y diagnóstico de cada una de las áreas o localidades dispersas, núcleos habitacionales aislados y lugares donde la prestación podría ser no rentable. Finalizado dicho estudio, el concesionario debe definir los mecanismos apropiados para que las citadas localidades dispongan del servicio de agua corriente con la calidad y en la oportunidad que se acuerde con el ente regulador.

⁷ De acuerdo a lo establecido en el Volumen I: “Recomendaciones Año 1995” y modificatorias posteriores.

El ente regulador

NATURALEZA Y FUNCIONES DEL ENTE REGULADOR

La regulación de los servicios está a cargo de un ente multisectorial de jurisdicción provincial, denominado Ente Regulador de los Servicios Públicos (ENRESP)⁸. El ENRESP es un organismo autónomo y descentralizado, con personalidad jurídica propia, que se vincula con el poder ejecutivo provincial a través del Ministerio de la Producción y del Empleo.

Compete al ENRESP disponer lo necesario para que los servicios se presten con los niveles de calidad exigibles, con protección del medio ambiente y de los recursos naturales, conforme a los caracteres de regularidad, uniformidad, generalidad y obligatoriedad y con arreglo a las tarifas debidamente aprobadas. Asimismo, le corresponde disponer la extensión de los servicios en los lugares donde estos no existan.

El ENRESP debe proteger el interés de los usuarios y fijar tarifas justas y razonables orientadas al establecimiento y mantenimiento de equilibrios entre las necesidades económico-financieras de los servicios, la expansión y la conservación de los mismos con niveles de calidad adecuados y el acceso de todos los usuarios a las prestaciones. El ENRESP es también responsable de controlar el cumplimiento del contrato de concesión y las normas vigentes y sancionar los incumplimientos. Por otra parte, se le otorga poder para que apruebe y supervise los planes periódicos de mejoras y expansión de los servicios. La rescisión del contrato y el rescate de los servicios deben ser resueltos por el poder ejecutivo provincial, con intervención previa del ente regulador.

El ENRESP tiene facultades jurisdiccionales, lo cual significa que constituye una primera instancia necesaria previo a que una persona pueda

acudir a la justicia. Así pues, cualquier cuestión contenciosa que se suscite entre el concesionario y los usuarios o entre el concesionario y terceros interesados en relación directa con la prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento, debe ser decidida en forma previa por el ente. Estas decisiones tomadas en ejercicio de tal poder jurisdiccional son apelables ante la Corte Suprema de Justicia de la provincia. Ahora bien, la Corte ha establecido que las apelaciones deben realizarse ante las cámaras de lo contencioso administrativo, la civil y comercial y las cámaras han adoptado la decisión de sólo aceptar apelaciones con cuantías superiores a los US\$ 500. Ello implica que no existe intervención judicial en la mayoría de las apelaciones. El control del ejercicio de la potestad sancionadora del ente, corresponde exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia de la provincia.

ORGANIZACIÓN

El ENRESP es dirigido y administrado por un directorio formado por un presidente, un vicepresidente y cuatro directores, designados por el poder ejecutivo, quienes duran seis años en el cargo, y se renuevan por mitades cada tres años. Su remuneración la fija el poder ejecutivo provincial. De igual manera que en los demás organismos públicos de la provincia, el sistema de control interno del ENRESP está basado en la Unidad de Sindicatura Interna (USI) que depende funcionalmente de la Sindicatura General de la provincia por lo tanto, actúa en coordinación técnica con dicha Sindicatura. Desde un punto de vista jerárquico, la USI depende del directorio del ente.

El personal del ENRESP es de 43 personas, excluido el directorio, de los cuales 9 son gerentes o jefes de unidad, 14 profesionales (ingenieros, economistas, contadores, abogados y 17 asistentes y auxiliares administrativos). La organización interna se estructura en una secretaría general y cuatro gerencias, a saber: técnica, jurídica, económica y administrativa. Asimismo, existe

⁸ Creado por Decreto de Necesidad y Urgencia 55/95 y convertido en Ley Provincial 6835.

una unidad de atención al usuario. Las principales funciones asignadas a las gerencias son las siguientes:

- *Gerencia técnica:* se encarga de la verificación y control de la prestación y calidad de los servicios, la verificación y control de la ejecución del POIT y del POIF, la aprobación de autorizaciones o denegatorias de cambios en la prestación de los servicios, la intervención en la determinación y aplicación de multas, y el control del impacto de la operación del concesionario en el medio ambiente.
- *Gerencia jurídica:* ejerce el control jurídico de los contratos de concesión y licencias. Realiza análisis de los aspectos legales de la prestación de los servicios e interviene en la determinación y aplicación de sanciones. Además, ofrece asesoría jurídica permanente para cuestiones internas y externas del ENRESP.
- *Gerencia económica:* realiza la verificación y control de los aspectos económico-financieros de las concesiones y licencias. Es la unidad encargada de analizar y preparar las propuestas de resolución sobre temas vinculados a las tarifas y de la verificación y control de la aplicación de los subsidios a la indigencia.
- *Gerencia de administración:* realiza las funciones necesarias para la administración interna del ENRESP; presupuesto; sistemas; colaboración con la Gerencia económica en la revisión de los estados contables de los concesionarios.
- *Jefatura de usuarios:* atención de reclamos (en segunda instancia); asesoramiento y servicios al usuario; mediación en los conflictos entre los concesionarios y los usuarios.

La ley 6835 le otorga al directorio del ENRESP la potestad de dictar los reglamentos necesarios para la organización interna del ente, estando a su cargo la designación y remoción de funciona-

rios y empleados, fijándoles sus funciones, condiciones de empleo y remuneración.

Hasta el presente, no han existido actividades importantes de capacitación del personal, pudiendo destacarse la participación a nivel directivo en algunos eventos y viajes internacionales y la de algunos profesionales en un curso de regulación económica dictado por la Universidad Argentina de la Empresa.

El ente no cuenta con laboratorio propio, ya que el que pertenecía a AGAS fue transferido a la Secretaria Provincial de Medio Ambiente, a quien el ente ha contratado para la realización de los análisis de calidad del agua.

El ente tiene una delegación con oficina propia en la ciudad de Orán, que básicamente se ocupa de cuestiones relacionadas con reclamos de los usuarios en la zona norte. Asimismo, ha celebrado convenios con tres municipios, a los efectos que personal designado por los mismos se encargue de atender a los usuarios. Para ello, el ENRESP ha desarrollado actividades de capacitación a dicho personal municipal.

FINANCIACIÓN Y PRESUPUESTO

La normativa vigente establece que las entidades prestadoras de servicios públicos deben pagar al ENRESP anualmente y por adelantado, una suma de dinero proporcional a las facturaciones reales o presuntas correspondiente al año anterior al del pago. Dicha suma es fijada por el ente al confeccionar su proyecto de presupuesto. En la actualidad, el ente se financia mediante el cobro de una tasa de fiscalización y control del 2% sobre la facturación de los servicios de energía y de agua potable y saneamiento. Asimismo, las multas por incumplimientos forman parte del presupuesto del ENRESP.

El presupuesto del ENRESP está separado del presupuesto provincial. Para el año 2002, el presupuesto aprobado fue de 2,5 millones de dólares, basado en las proyecciones de facturación para el año de ambas empresas reguladas. La partida de personal representa el 70% del presupuesto. En general, los salarios del personal del

ente son ligeramente superiores a los de la administración pública provincial.

En el año 2002, en razón de la crisis económica que atravesó el país, el Ministerio de Economía de la provincia, como medida excepcional, ha instruido al ENRESP para que solicite autorización para cualquier erogación diferente a los gastos de personal. Si bien, el ente ha cumplido esta disposición, se ha opuesto a la remisión de los excedentes presupuestarios a rentas generales de la provincia, esgrimiendo que ello se opone a la ley.

La Ley 6835 establece que el ente regula su gestión financiera, patrimonial y contable, estando

sujeto al control del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Salta y demás organismos previstos en el ordenamiento local.

SOBRE EL PERFIL DEL ENTE REGULADOR

En el siguiente cuadro se describen algunos elementos que constituyen el perfil actual del ENRESP, debiendo señalarse que se consideran positivos los factores que contribuyen a alcanzar la situación óptima del elemento considerado y factores negativos a los que operan en sentido contrario.

Cuadro 2
Las características del ENRESP

ATRIBUTO	POSITIVO	NEGATIVO
Independencia	Composición; esquema directivo; financiamiento; conformación original del Directorio con profesionales con experiencia en la materia técnica y regulatoria; oposición al envío de los excedentes presupuestarios a rentas generales de la provincia.	Falta de estabilidad de los directores y personal; dificultades para generar información propia; bajos niveles de capacitación.
Objetividad	Principio del debido proceso; decisiones basadas en el marco legal.	Conflictos entre diferentes normas; falta de información confiable.
Transparencia	Publicidad de la información; utilización del mecanismo de audiencias públicas.	Escasa participación de los usuarios.
Eficiencia	La regulación multisectorial permite ganar en optimización del uso de recursos humanos.	Procesos regulatorios lentos.

Los subsidios al consumo

LOS SUBSIDIOS EN EL CONTRATO DE CONCESIÓN

El contrato de concesión establece que los usuarios que están en una situación de indigencia no están obligados al pago de las facturas por los servicios que reciben y que la provincia se subroga en la obligación de pagar estas facturas. Así pues, el contrato señala que el estado provincial pagará al concesionario la cuantía de los servicios facturados y no pagados atribuibles a usuarios en situación de indigencia. Para ello, el concesionario debe hacer las estimaciones correspondientes, que requieren la aprobación del ENRESP.

El propio contrato de concesión prevé que el ENRESP puede exonerar a la provincia de la obligación de pago de estas cuantías a cambio de la reducción de las obligaciones de inversión del concesionario. Sin embargo, el contrato no incluye una metodología para estimar la morosidad atribuible a las situaciones de indigencia. A fin de desarrollar una metodología para la selección de los beneficiarios de los subsidios, en el ámbito del ENRESP se formó una comisión específica.

LA APLICACIÓN DE LOS SUBSIDIOS

La selección de beneficiarios parte de una solicitud del usuario interesado ante SPASSA para ser calificado como indigente. La solicitud debe incluir una declaración del propio usuario acerca de determinados parámetros indicativos del nivel de pobreza, a saber: ingreso por cada uno de los componentes del grupo familiar, tipo de vivienda, número de personas que comparten una habitación (hacinamiento), ubicación geográfica de la vivienda y cantidad de habitantes escolarizados. El solicitante también debe presentar los siguientes documentos: factura de agua, factura de energía eléctrica, documentos de identidad de los integrantes del grupo familiar y algún comprobante o documento que garantice la titulari-

dad de la propiedad. Las solicitudes deben ser renovadas cada seis meses.

Estos parámetros permiten asignar a cada solicitante el llamado *número ENRESP* mediante la aplicación de una fórmula⁹. Este número puede variar entre 0 y 136 puntos, correspondiendo el primero a un ingreso per cápita de 120 dólares o más, casa o departamento, donde viven hasta tres personas por habitación, zona no crítica y sin escolares. En el otro extremo, el puntaje 136 corresponde a una familia con ingreso per cápita entre \$ 0 y \$ 20, que vive en un rancho de una habitación, con más de cuatro personas, en zona crítica y con tres ó más escolares. La relación entre el *número ENRESP* y el porcentaje de subsidio ha variado a lo largo de los años de la concesión (ver cuadros 3 y 4).

El mecanismo incluye también algunas provisiones para evitar errores de inclusión. Por ejemplo, las familias con viviendas de tamaño superior a 300 m² de superficie, con facturación por servicios sanitarios superior a los \$ 20 y consumos eléctricos mayores a 20 Kw por habitante sólo podrán ser elegibles por la vía de excepción. La existencia de actividades comerciales, la tenencia de vehículo, o disponer de televisión por cable, inhabilitan para postular al subsidio.

Mensualmente, la empresa remite al ente un certificado de liquidación por la sumatoria de los subsidios facturados en el mes, para que se autorice el pago de los mismos por parte del estado a la empresa. Hasta el año 2001, los pagos de los subsidios por parte del estado, en general, se han realizado en tiempo y forma. En el año 2002, producto de la crisis económica, se han registrado retrasos.

⁹ No. ENRESP = K. 0,8 + L. 0,2 + M 0,2 + N. 0,1 + E. 0,2, donde: K es un valor asociado inversamente al ingreso per cápita; L: valor asociado al tipo de vivienda; M: valor asociado al número de personas por habitación; N: valor asociado a la zona; E: valor asociado a la escolaridad.

Cuadro 3
Porcentaje de Subsidio en 1999

No. ENRESP	(< 60)	(60-65)	(66-75)	(76-80)	(> 80)
Subsidio (%)	0	30	80	90	100

Cuadro 4
Porcentaje de Subsidio en 2002

No. ENRESP	(< 55)	(56-75)	(76-95)	(96-115)	(> 115)
Subsidio (%)	0	20	40	60	80

LA EVOLUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS

La evolución de los subsidios para una muestra de meses desde el comienzo de la concesión se recoge en el Cuadro 5. En diciembre de 2001, el número de usuarios subsidiados alcanzó a 36.169, lo que representó un 19% del total de usuarios de la empresa y un 11% de la facturación. En promedio, el monto de los subsidios otorgados durante los primeros cuatro años de la concesión, ha representado el 11% de la factura-

ción de la empresa. Cabe señalar que a pesar del incremento de la pobreza e indigencia en la provincia en los años 2001 y 2002, el volumen de los subsidios otorgados se redujo mucho en este último año. Aunque el descenso en el volumen de facturación subsidiada se puede explicar por la variación de las tablas de aplicación del subsidio, la disminución del número de usuarios subsidiados no puede explicarse por dicha variación.

Cuadro 5
Evolución de los subsidios

PERÍODO	CLIENTES RESIDENCIALES			FACTURACIÓN RESIDENCIAL			SUBSIDIO POR USUARIO US\$
	Subsidiados	Total usuarios (Número)	%	De usuarios subsidiados US\$	Del total de usuarios US\$	%	
Julio 1998	31.164	189.790	16	206.659	2.241.738	9	6,63
Diciembre 1998	31.164	171.985	18	209.962	1.912.426	11	6,74
Julio 1999	31.164	168.839	18	217.264	1.747.678	12	6,97
Diciembre 1999	31.164	172.827	18	221.429	1.772.949	12	7,11
Julio 2000	30.951	177.543	17	231.853	1.819.712	13	7,49
Diciembre 2000	27.969	183.613	15	199.557	1.877.187	11	7,13
Julio 2001	31.598	190.179	17	188.354	1.954.429	10	5,96
Diciembre 2001	36.169	193.192	19	216.670	1.979.585	11	5,99
Julio 2002	24.846	195.572	13	177.339	2.927.993	6	7,14
PROMEDIO							
Julio 1998 a Julio 2002	30.886	179.879	17%	208.941	1.949.993	11%	6,78

LA VALORACIÓN DE LOS SUBSIDIOS

En el marco del presente estudio se llevaron a cabo encuestas a la población de la ciudad de Salta, a los efectos de conocer la opinión sobre distintos aspectos de los servicios; entre ellos la cuestión de los subsidios. La siguiente información sobre la opinión de los encuestados resulta significativa. Primero, casi el 40% de los entrevistados desconoce la existencia del sistema de subsidios. Segundo, sólo el 21% de los encuestados sabe que es el estado quien paga los subsidios. Tercero, sólo un 37% considera que existe justicia en el otorgamiento del subsidio. Cuarto, el 19% de los encuestados receptores del subsidio desconoce el sistema de subsidio.

Con los datos aportados por las encuestas realizadas, se ha hecho un cálculo de los errores de inclusión y exclusión en la aplicación de los subsidios. Aunque la representatividad de las encuestas para realizar este tipo de análisis es limitada, conviene resaltar los siguientes indicadores. Con respecto a los errores de inclusión, la comparación entre los subsidios teóricos que corresponderían a cada encuestado según los datos de la encuesta y el subsidio real que perciben, indica que al 87% de los efectivamente subsidiados no les correspondería teóricamente el subsidio. Este dato parece confirmarse al comprobar que según los datos de encuestas, el 83% de aquellos que recibieron el subsidio tuvieron

unos ingresos per cápita superiores a los US\$ 120 al mes. Ello llevaría a concluir que los errores de inclusión son relativamente altos. Sin embargo, los resultados de las encuestas demuestran que si se tomara en cuenta únicamente la variable zona, se obtendría un error de inclusión sensiblemente menor (27%). Este resultado está en línea con las conclusiones a las que llegan Foster, Gómez Lobo y Halpern (2000) en un estudio sobre el esquema de subsidios en Panamá, en cuanto a que los criterios de elegibilidad basados en la ubicación geográfica reducen el error de inclusión (aunque elevan el error de exclusión).

En cuanto a los errores de exclusión, los mismos resultan inferiores al 4%. Como señalan Foster, Gómez Lobo y Halpern (2000), los errores más serios “*son los errores de exclusión*” y “*un esquema de subsidios con elevados errores de exclusión falla en sus propios objetivos*”.

En consecuencia, parecería recomendable revisar el criterio de elegibilidad, de manera de reducir los errores de inclusión, máxime teniendo en cuenta las dificultades presupuestarias de la provincia. La asignación del mayor peso a la variable ingreso (declarado) constituye una fuente de error que puede afectar los porcentajes de descuento asignados. Por lo tanto, una reducción del peso asignado a esta variable sería una opción a considerar.

Los municipios y los usuarios

Las relaciones institucionales formales de la concesión se estructuran en torno a tres actores principales: el concedente, el ente regulador y el concesionario. No existen previsiones en el marco regulatorio o en el contrato de concesión para la participación de los municipios. En consecuencia, no hubo, desde el comienzo, un acuerdo de partes entre la provincia, el concesionario, los municipios y las comunidades locales, en cuanto a la manera de atacar la problemática de los servicios en los barrios marginales y otras cuestiones de interés local.

CONVENIOS PARA LA EXPANSIÓN DE LOS SERVICIOS

Uno de los mecanismos de interrelación entre los municipios y el concesionario que se ha desarrollado de una manera muy amplia es el de los convenios de mutua colaboración celebrados por SPASSA con municipios y con organizaciones de usuarios. SPASSA brinda la asistencia técnica necesaria, que incluye: proyecto, presupuesto de la obra, inspección, aprobación y elaboración de la documentación de la obra. La obra física se desarrolla según un esquema variable de aportes, que se acuerda en cada caso. En general, los esquemas que se han adoptado prevén que SPASSA aporte materiales y mano de obra calificada y que los usuarios y municipios aporten mano de obra simple, materiales, equipamientos, tareas de excavación, etc. Dado el compromiso contractual de SPASSA de alcanzar la cobertura total de los servicios en los primeros quince años de la concesión, los aportes de los municipios o de terceros se configuran como préstamos a SPASSA por tanto se establecen mecanismos de devolución del préstamo implícito en los aportes de terceros. Las formas más usuales de devolución son las siguientes: exención del pago del servicio hasta cubrir el valor de la inversión, cancelación de deudas anteriores del tercero, ejecución de obras complementarias, por ejemplo conexiones domiciliarias, que no están incluidas en el contrato de concesión como obligaciones del concesionario, subsidios específicos

para el servicio y también devolución en efectivo al municipio cuando el crédito a favor es importante¹⁰.

El concesionario ha realizado convenios con asociaciones de usuarios sin la participación del municipio, pero estos convenios han presentado dificultades debido a la interferencia de grupos políticos y a la insolvencia de algunas empresas contratistas seleccionadas por los usuarios. En la actualidad, el concesionario requiere que los usuarios soliciten el servicio (o la expansión) a través del municipio, y que sea este el interlocutor directo con la empresa.

No obstante, algunas experiencias con usuarios han tenido éxito, en particular en aquellos casos en que los convenios se hicieron para aumentar las conexiones a un número pequeño de usuarios¹¹. En este tipo de convenios, se solicita un listado de las personas que contribuirán a sufragar el costo de la expansión, quienes deben nominar a un representante para la firma del convenio. Una de las modalidades usualmente implementadas consiste en que, como mínimo el 60% de los vecinos de un barrio o zona acepte sufragar el costo; caso contrario, se presentan problemas por falta de compromiso para aportar los fondos necesarios. Al término de la obra, se hace la devolución de las aportaciones mediante el descuento de la tarifa por el tiempo necesario para cubrir la inversión realizada. A los usuarios que no han aportado, se les otorga el servicio, pero no se les hacen devoluciones o descuentos.

Entre junio de 1999 y julio de 2002, se han realizado alrededor de 120 convenios, de los cuales dos terceras partes han sido para realizar obras

¹⁰ Como en el caso de Metán Viejo, Cachi, y San Antonio de los Cobres.

¹¹ La mayoría de los convenios exitosos con usuarios benefician en promedio a alrededor de 100 personas. Sin embargo, cabe destacar casos en Salta, uno de ellos con 626 habitantes beneficiados (alcantarillado) y en General Güemes, con 2.163 habitantes beneficiados (agua).

de suministro de agua potable y el resto, para obras de alcantarillado. Los convenios formalizados con municipios representan el 85% del total; los convenios con usuarios alcanzan un 24%, y solamente se realizó un convenio con una ONG.

OTROS ACUERDOS CON LOS MUNICIPIOS

Además de los convenios para la expansión de los servicios, el concesionario y los municipios han desarrollado otras líneas de colaboración, que se describen a continuación. En primer lugar, el concesionario discute y analiza el plan de obras de la empresa con cada municipio. En este sentido, debe tenerse presente que las obligaciones del concesionario no están definidas por municipios por lo que el concesionario tiene flexibilidad para formular un programa de inversiones desagregado por municipios. Así pues, el municipio plantea sus prioridades de expansión a la empresa y se buscan mecanismos para atender a las mismas dentro de la capacidad, prioridades y obligaciones del concesionario. En esta discusión, se incluyen los programas de ordenamiento urbano, lo que facilita el desarrollo armónico de los servicios de agua potable y saneamiento.

Otro tipo de acuerdo se refiere a la comunicación al municipio sobre problemas de calidad del servicio, incluyendo un plan de actuación para los usuarios y las autoridades municipales en tales casos. Existen también acuerdos para que los municipios realicen gestiones de cobro de facturas de agua. Por ejemplo, SPASSA ha contratado al municipio de San Antonio de los Cobres para que se encargue del cobro de facturas, a cambio de un pago mensual por parte de la empresa. En este caso, la empresa ha equipado una oficina del municipio y ha capacitado a un funcionario municipal en diferentes cuestiones de índole comercial. La empresa tiene, además, acuerdos simples de cobranza con otros 19 municipios.

Los municipios también celebran convenios con el ente regulador para el establecimiento de oficinas locales para atención de reclamos. Si bien existen diferentes modalidades de convenios, en general el municipio aporta el espacio físico (dentro de la Municipalidad) y una persona que atiende los reclamos. El ente cubre los costos de funcionamiento. Hasta el presente se han firmado tres convenios de este tipo.

La evolución de los servicios desde el inicio de concesión

LAS MODIFICACIONES CONTRACTUALES

El análisis de la evolución de las metas de calidad e inversiones en relación con los compromisos contractuales del concesionario no es posible realizarlo debido a las sucesivas modificaciones experimentadas por dichos compromisos, lo cual dificulta la identificación precisa de las obligaciones del concesionario en los diferentes plazos. A continuación, se describen las principales modificaciones contractuales realizadas desde el inicio de la concesión.

Durante el primer año del contrato no se logró conformar formalmente la sociedad anónima concesionaria, lo cual motivó que el ENRESP modificara las obligaciones y derechos que el concesionario tenía a partir de los doce meses de iniciada la concesión, es decir a partir del 1° de julio de 1999. Tales obligaciones se postergaron por un año, es decir hasta el 30 de junio de 2000. Ello se formalizó mediante la Resolución ENRESP 168/99 (diciembre de 1999) que trasladó el aumento de tarifas del 20% previsto en el contrato de concesión para julio de 1999 a julio de 2000 y modificó sensiblemente la estructura del plan de inversiones. Así, mientras el contrato original incluía casi US\$ 11 millones para recolección y tratamiento de aguas servidas, la modificación de 1999 las redujo a US\$ 1 millón. El nuevo programa incluía, en cambio, micromedición y redes de transporte y distribución de agua.

Sin embargo, en junio de 2000, el ENRESP sancionó la Resolución No. 44, mediante la cual suspendió los términos y plazos de la concesión, en principio, por 180 días previstos para que una Comisión de Trabajo se expidiera¹². El ENRESP justificó esta decisión en la necesidad de buscar una solución al rechazo de los usuarios a soportar el costo de la instalación del medidor y a las

dificultades para implementar el incremento de tarifas previsto en el contrato de concesión, dada la difícil situación económica. Las cuestiones prioritarias del trabajo de la Comisión eran las siguientes: postergar el aumento de tarifas previsto para julio 2000, evitar cargar a los usuarios los costos de instalación de los medidores (como estaba previsto en el contrato de concesión), facilitar el acceso a los servicios de los sectores de población de bajos ingresos, evaluar los impactos económicos y financieros de las modificaciones contractuales y reprogramar el plan de inversiones del concesionario. La suspensión temporal de las obligaciones del contrato que hizo el ENRESP fue posteriormente confirmada por el poder ejecutivo (mediante el Decreto No. 3545/00). La Comisión de Trabajo ha estado funcionando desde entonces sin que formalmente se haya modificado el contrato de concesión, mientras que los plazos para aplicar el aumento de tarifas y las metas del contrato continuaron suspendidos hasta junio de 2002.

La suspensión de los plazos contractuales y la postergación de la aplicación del aumento finalmente fue parcialmente resuelta mediante el Decreto No. 1334/02, que dejó sin efecto el Decreto No. 3545/00 y las resoluciones conexas del ente regulador y dispuso la vigencia del contrato de concesión originalmente aprobado. El Decreto 1334/02 aprobó el incremento de tarifas. Sin embargo, la cuestión de los plazos del contrato en relación a las metas e inversiones es una tarea pendiente. En noviembre de 2002 se firmó un acta entre el Ministerio de la Producción (en representación del concedente) y la empresa, por el que se acordó una metodología para avanzar en la renegociación contractual resultante de los procesos iniciados con la sanción de la Ley Nacional No. 25.561 de Emergencia Económica, a la cual la provincia de Salta se ha adherido¹³.

¹² La Comisión está integrada por dos profesionales del ENRESP y dos de SPASSA y su fin sería elaborar una propuesta sobre modificaciones al contrato de concesión.

¹³ El acta prevé, entre otros puntos, la suspensión de las obligaciones de inversión, tanto del POIT, como del POIF hasta completar el proceso de renegociación. También prevé durante ese lapso la no aplica-

CALIDAD

Las principales mejoras logradas por el concesionario en relación con la calidad del servicio son las siguientes¹⁴:

- Mejora de los parámetros de calidad en los aspectos físicos, químicos y bacteriológicos, alcanzando niveles de cumplimiento del 99% de las muestras en comparación con niveles del 75% al comienzo de la concesión.
- Reducción significativa de la restricción histórica del servicio de agua potable en Salta Capital, de 200.000 a 56.000 habitantes afectados.
- Disminución de los cortes de servicio en toda la concesión, del 32% al 8% de usuarios afectados en la actualidad.
- Incremento del volumen de producción total, de 130 a 165 millones de m³ anuales.
- Puesta en marcha de los sistemas para atención y solución de reclamos. Implantación de un sistema de asistencia telefónica con capacidad para atender 300 reclamos por hora en forma gratuita para los usuarios.
- Implantación de modernos sistemas de facturación y un sistema de información geográfica (GIS).

- Mejora ostensible de la gestión de cobro, merced a un convenio celebrado con la empresa de energía para la unificación de las facturas de agua y energía y el envío de las mismas por parte de esta última, que históricamente ha tenido índices de cobranza muy superiores a los del agua.

COBERTURA

Debe tenerse presente que si bien, el contrato otorga la concesión de los servicios en todas las localidades de la Provincia, al inicio, sólo se transfirieron las 43 localidades en las cuales prestaba servicios la empresa AGAS. Desde entonces, se han ido incorporando nuevas localidades de manera paulatina, hasta llegar a 92 en la actualidad, que pertenecen a 56 municipios. Tal como se ha señalado en el capítulo 3, las incorporaciones en general han surgido como resultado de procesos de negociación entre los municipios y la empresa, con ciertas intervenciones del ente regulador. Existen 13 municipios, con una población total de 43.000 habitantes, en los cuales la empresa no presta servicios en ninguna localidad.

El Cuadro 6 presenta la evolución de las coberturas de agua potable y alcantarillado entre el comienzo de la concesión y julio de 2002. Dicho cuadro pone de manifiesto un incremento significativo de la cobertura de agua potable (19%), mientras que para el servicio de alcantarillado no se ha incrementado la cobertura, ampliando sólo

Cuadro 6
Coberturas de los servicios de SPASSA

	JULIO 1998			JULIO 2002		
	Población	Cuentas	Cobertura %	Población	Cuentas	Cobertura %
Agua Potable	692.462	173.660	76	1.013.250	241.250	95
Alcantarillado	626.737	149.223	68	695.071	165.493	68

Fuente: SPASSA

ción de multas y la no incorporación de nuevas localidades.

¹⁴ Según datos suministrados por el concesionario.

un número de conexiones en magnitud equivalente al crecimiento vegetativo. Ello guarda una estrecha relación con la magnitud de las inver-

siones ejecutadas en cada uno de los sistemas. En efecto, las inversiones en transporte y distribución de agua potable han sido de unos US\$ 6,7 millones (durante el período), mientras que las correspondientes a redes de recolección de aguas servidas han sido sólo de US\$ 2 millones.

En cuanto a la distribución regional de las inversiones, en el Cuadro 7 se comparan las inversiones aprobadas por el ente regulador en agua potable¹⁵ y las inversiones ejecutadas¹⁶. Como puede observarse, en la capital se han ejecutado mayores inversiones que las comprometidas, en detrimento de las inversiones en el interior. El régimen tarifario promueve mayores inversiones en la capital, puesto que las tarifas en ésta son, en general, más altas que las del interior. Asimismo, la cobrabilidad también es superior en la capital.

EVOLUCIÓN DE LAS TARIFAS

El contrato de concesión fijó un incremento del 20% de la tarifa de los usuarios no medidos a partir del mes trece de la entrada en vigor de la concesión. Sin embargo, debido a las sucesivas modificaciones del contrato, la aplicación de este incremento recién tuvo lugar en el mes de mayo de 2002. El aumento del 20% no se ha aplicado aún a los usuarios no medidos que poseen un único servicio de agua o alcantarillado o a los que se les aplica la tarifa mínima. Ello ha obedecido a un conflicto entre el ente regulador y la empresa acerca de la interpretación contractual del alcance del ajuste. El resultado es que el aumento promedio real ha sido del 14%.

En el Cuadro 8 puede observarse la evolución de la facturación mensual por cuenta desde el comienzo de la concesión, el número de clientes, y

Cuadro 7
Inversiones en agua potable para la capital y el interior
Julio 1999/Julio 2001 (US\$ millones)

	CAPITAL		INTERIOR	
	Previsto 07/00	Ejecutado 12/01	Previsto 07/00	Ejecutado 12/01
Captación	3,79	3,82	2,07	0,89
Tratamiento	0,30	0,42	2,00	1,72
Transporte y distribución	1,60	4,71	8,50	1,98
TOTALES	5,69	8,95	12,57	4,59

Cuadro 8
Facturación mensual

	FACTURACIÓN MENSUAL (US\$ millones)	NÚMERO DE CUENTAS	FACTURACIÓN POR CUENTA (US\$)
Junio 1998	2,64	171.405	15,42
Junio 1999	3,04	206.486	14,74
Junio 2000	3,02	220.862	13,70
Junio 2001	3,39	235.576	14,21
Junio 2002	3,90	240.148	16,28

¹⁵ Se analiza sólo el rubro agua potable, ya que la Resolución 168/99 no permite conocer la desagregación regional para las inversiones en alcantarillado.

¹⁶ Los períodos son diferentes en razón de los corrimientos generados por las sucesivas modificaciones de los plazos, con los consiguientes corrimientos de las fechas de medición.

la tarifa promedio, resultante de la combinación de las otras dos variables. Como puede verse, hasta antes de junio de 2002 la tendencia ha sido decreciente, producto de la incorporación de nuevos usuarios a los que le aplicaba una tarifa menor que la tarifa aplicable a los usuarios existentes. En mayo de 2002, se produce un incremento de la tarifa promedio como resultado del aumento de tarifas anteriormente mencionado.

LAS LOCALIDADES NO RENTABLES

Tal como se señaló en secciones anteriores, el contrato de concesión otorga un tratamiento especial a las localidades denominadas “no rentables”. En estas localidades, el concesionario tiene la posibilidad de suministrar agua corriente en lugar de agua potable y se le permite que los costos asociados a los servicios en estas localidades formen parte del plan de inversiones con cargo a la tarifa (POIT). Sin embargo, el tratamiento especial para las comunidades no rentables previsto en el contrato no se ha aplicado debido a que la interpretación de estas provisiones ha generado controversias entre el ente regulador y el concesionario.

En 1999, la empresa presentó estudios sobre las localidades no rentables. El ente regulador los observó, dado que no compartía los criterios del concesionario para establecer la falta de rentabilidad de las localidades. La Comisión de Trabajo creada en 1999 estableció nuevos criterios en relación con las localidades no rentables. De esta manera, la empresa presentó estudios sobre las localidades no rentables, incluyendo las proyecciones de costos operativos, mejoras urgentes,

inversiones e ingresos requeridos. Sin embargo, los estudios no contenían opciones tecnológicas de bajo costo, ni criterios sobre niveles de servicios diferenciados, por lo que la propuesta de la empresa no fue aceptada. En la actualidad, el ENRESP está preparando una normativa para hacer operativas las cláusulas del contrato referentes a localidades no rentables.

SANCIONES

Entre 1998 y 2001, el concesionario no ha recibido sanciones importantes por cuestiones relacionadas con el plan de inversiones o la calidad de los servicios. Durante el año 2002, las sanciones han sido en promedio, de dos multas por mes, por temas relativos a reclamos de usuarios originados en problemas del servicio o facturación. Es decir, que hasta el presente, no han sido sancionados aspectos vinculados al plan de inversiones o a cuestiones estructurales de los servicios. Cada sanción es de aproximadamente 10.000 pesos la mitad por el incumplimiento del caso, y la otra mitad, por reticencia del concesionario a suministrar la información requerida por el ente regulador.

LA PERCEPCIÓN DE LA CONCESIÓN POR PARTE DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS

El desempeño del concesionario es percibido de manera positiva por los usuarios y las autoridades provinciales y municipales. El cuadro 9 expone los resultados de las encuestas realizadas, que revelan niveles aceptables de satisfacción de los usuarios con el servicio de agua.

Cuadro 9
Valoración del servicio

VALORACIÓN	PORCENTAJES DE RESPUESTAS
Positiva	59,14
Regular	22,84
Negativa	16,75
No sabe/ No contesta	1,27

Lecciones

La cobertura universal de los servicios de agua potable ha sido un objetivo prioritario de la reforma sectorial y condicionó el diseño y el desarrollo del contrato de concesión de la provincia de Salta. El gobierno y el ente regulador han sido consecuentes con este principio y llevaron a cabo las siguientes acciones para facilitar la cobertura universal del servicio de agua potable. Por un lado, el ente regulador facilitó mediante la normativa correspondiente que los esfuerzos de inversión se concentraran en la expansión de agua potable, lo que permitió incrementar la cobertura de este servicio de 76% (1998) a 95% (2002). Por otro lado, el estado provincial realizó obras de expansión de los servicios con cargo a su propio presupuesto.

La flexibilidad implícita en el contrato de concesión ha facilitado el desarrollo de la Concesión. Dicha flexibilidad es compatible con el objetivo de la cobertura universal y se pone de manifiesto mediante las siguientes previsiones contractuales: a) introducción del concepto de “localidades no rentables”, que reciben un tratamiento especial, ya que el Contrato de Concesión reconoce la necesidad de solucionar el problema de la falta de rentabilidad en las mismas y permite asignar los costos asociados a los servicios en estas localidades al Plan de Inversiones a cargo del Concesionario; b) posibilidad del Concesionario de proponer al Ente Regulador las soluciones para estas localidades, lo cual abre un amplio abanico de posibilidades tendientes a viabilizar la concesión; y, c) en las localidades no rentables, posibilidad de suministrar agua que no necesariamente debe tener los mismos niveles de calidad que deben cumplirse en las demás localidades. Sin embargo, este concepto no ha sido operativo, por cuanto el concesionario y el ente regulador no se han puesto de acuerdo en la forma de aplicarlo.

El contrato de concesión incluye la posibilidad explícita de su renegociación, con el objetivo de dotar de flexibilidad al mismo, lo que a su vez está orientado a evitar renegociaciones traumá-

ticas. Si bien, la renegociación permanente no resulta recomendable como política pública de largo plazo, en este caso, se ha generado un ámbito de negociación sobre aspectos controvertidos de la concesión, sin pleitos importantes entre el concedente y el concesionario, aun en un contexto económico fuertemente recesivo, en la región más pobre del país y en una concesión que cubre un área geográfica muy extensa.

La concesión se está desarrollando como una asociación entre el concedente y el concesionario. Las siguientes actividades de las partes son ilustrativas de esta asociación. Primero, la creación de una Comisión de Trabajo entre el ente regulador y la empresa concesionaria desde prácticamente el comienzo de la concesión, a los efectos de elaborar una propuesta sobre modificaciones al contrato de concesión en aspectos tales como: a) postergar el aumento de tarifas previsto en el contrato para el mes 13 de la concesión; b) evitar el traslado a los usuarios de los cargos por colocación de medidores; c) resolver las cuestiones de índole económica y administrativa reclamadas por la empresa; d) facilitar el acceso a los servicios de los sectores de población indigente, radicada en zonas periféricas; e) reprogramar inversiones. Segundo, el acuerdo entre el concesionario y el ente regulador de suspender los plazos contractuales, tanto en relación con las inversiones, como en la aplicación del aumento de tarifas, mientras dicha Comisión estuviera trabajando. Tercero, la participación de la provincia en el financiamiento de inversiones, para hacer compatible el equilibrio económico de los servicios y la cobertura universal. Cuarto, la estrategia del concesionario en su relación con el concedente y con el ente regulador se basa en un proceso de negociación continuo y evita el pleito jurídico. Quinto, la regulación se entiende como un proceso continuo para asegurar el equilibrio entre los intereses, en lugar de restringirla al mero control de compromisos contractuales.

La relación directa entre el concesionario de los servicios y las autoridades municipales ha sido

clave para el éxito de la concesión y ello a pesar de que el poder concedente lo detenta la provincia y no los municipios. La relación directa entre el concesionario y los municipios ha permitido superar la exclusión de los municipios como actores de la concesión y la necesidad de estos de recurrir al poder central a los efectos de obtener mejoras en sus comunidades. Asimismo, se han resuelto situaciones conflictivas originadas en desconfianza de algunas comunidades hacia el concesionario, lo que se manifiesta en la incorporación voluntaria a la concesión de unos cincuenta municipios. Es decir, mientras el concesionario atendía inicialmente a las 43 localidades, ahora atiende a 92.

El sistema de precios implícito en la concesión no se ha aplicado nunca, el sistema vigente es un sistema que se concibió como transitorio. Este sistema está basado en consumos estimados con multitud de subsidios cruzados cuyos objetivos no parecen claros y en ningún caso están explícitos. El alto nivel de pérdidas en los sistemas de distribución (alrededor del 50%), indica que con este sistema de precios, ni el concedente, ni los usuarios tienen interés en reducir las pérdidas.

Aunque el esquema original de subsidios fue concebido como un aporte al concesionario para mitigar la baja cobrabilidad, ha evolucionado hacia un esquema de subsidios directos a la demanda. El sistema de subsidios, aunque implícitamente aceptado por la población, es poco conocido y genera importantes errores de inclusión. Tales errores de inclusión, al encarecer innecesariamente el costo de los subsidios, pueden llevar a un colapso del mismo si las restricciones presupuestarias de la provincia se agudizan.

La aceptación social de la participación del sector privado en los servicios requiere de acciones

continuas del poder concedente y del concesionario en las comunidades, con los usuarios y con la sociedad civil. En el caso de Salta, el ente regulador se ha acercado a las comunidades mediante la implementación de mecanismos ágiles de atención de los reclamos de los usuarios y resolución de conflictos que no requieren de la presentación en las oficinas centrales del ente. En esta misma línea, el ente está comenzando a descentralizar su atención en oficinas municipales y propias en las localidades más importantes de la provincia. Por otra parte, el concesionario ha desarrollado el sistema de convenios con usuarios y con municipios (con participación de los usuarios), por los cuales, es posible acelerar la ejecución de obras de expansión e implementar mecanismos de compensación de los aportes de los usuarios a cambio del pago del servicio. Todo ello ha contribuido a otorgar al proceso una amplia credibilidad social.

El establecimiento de un ente regulador multi-sectorial en la Provincia de Salta parece una elección acertada por los siguientes motivos. Primero, posibilidad de compartir los recursos asignados a los distintos servicios. Ello no sólo se refiere a los recursos humanos, sino que también comprende las acciones que el ENRESP lleva a cabo en cada localidad, siendo posible por ejemplo, controlar los servicios eléctricos y de agua potable en una misma misión. Segundo, ha permitido de aplicar criterios uniformes a los diferentes servicios, lo cual dota de mayor credibilidad al proceso regulatorio. Tercero, mayor independencia del ente frente a los Concesionarios de cada uno de los servicios y frente al poder político. En efecto, la aplicación de criterios uniformes a varios sectores limita la aplicación de criterios particulares a un sector específico sin una razón clara que justifique el abandono de los criterios generales.

Referencias

Consejo Federal de Entidades de Saneamiento. Serie documento técnico N° 3 de 1996.

Contrato de Concesión entre el Estado Provincial y Aguas de Salta S.A. (1998).

ENRESP. *Memorias 1998; 1999; y 2000.*

Foster, V., A. Gomez-Lobo, and J. Halpern. 2000. *Designing Direct Subsidies for Water and Sanitation Services. Panamá: A Case Study.* Documento de trabajo 2344, Unidad de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura, Región de América Latina y el Caribe. Washington, DC.: Banco Mundial.

López Díaz, R. *El sistema de subsidios al consumo de servicios sanitarios en Salta – Argentina.* Presentado en el Seminario “Subsidios en agua potable y saneamiento” (Salta, septiembre de 2000).