
recursos naturales e infraestructura

Servicios de agua potable y
alcantarillado en la ciudad de
Buenos Aires, Argentina: factores
determinantes de la
sustentabilidad y el desempeño

María Begoña Ordoqui Urcelay



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Santiago de Chile, mayo de 2007

gtz

Este documento fue preparado por María Begoña Ordoqui Urcelay, consultora de la División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), editado por Andrei Jouravlev, Oficial para Asuntos Económicos de la misma División, y coordinado por Hugo Altomonte, Jefe de la Unidad de Recursos Naturales y Energía de la misma División, y Miguel Solanes, Asesor Regional en Derecho de Aguas y Regulación de Servicios Públicos de la CEPAL, en el marco del proyecto GER/05/001 “Modernización del Estado, desarrollo productivo y el uso sustentable de los recursos naturales”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. La autora agradece la colaboración de Emilio Lentini, Federica Brenner y Augusto Mercadier.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-9017

ISSN electrónico 1680-9025

ISBN: 978-92-1-323082-4

LC/L.2751-P

Nº de venta: S.07.II.G.88

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Evolución de la prestación de los servicios en el Área Metropolitana de Buenos Aires	11
A. La prestación a cargo de OSN, 1980-1992.....	11
B. La prestación a cargo de Aguas Argentinas, 1993-2005....	13
C. Análisis comparativo del período 1981-2005	22
D. La rescisión del contrato de Aguas Argentinas y la nueva organización de la prestación	25
III. Determinantes exógenos del desempeño	29
A. Contexto macroeconómico.....	29
B. Política nacional de inversiones en el sector de agua potable y saneamiento	34
C. Pobreza y capacidad de pago.....	36
D. La calidad institucional	37
E. El arbitraje internacional ampliando el conflicto contractual	39
F. Cambio en la estrategia corporativa del grupo Suez.....	42
IV. Determinantes endógenos del desempeño	43
A. Factores que incidieron en el desempeño de OSN.....	43
B. Factores que incidieron en el desempeño de Aguas Argentinas	45
V. Conclusiones y recomendaciones	63
A. Factores exógenos.....	64
B. Factores endógenos	67
Bibliografía	71

Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados	75
---	-----------

Índice de cuadros

Cuadro 1	Evolución de la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1980-1992.....	12
Cuadro 2	OSN: ejecución económico-financiera, 1981-1990	13
Cuadro 3	Metas de cobertura de los servicios de la concesión.....	16
Cuadro 4	Plan de inversiones previsto en la oferta de Aguas Argentinas	17
Cuadro 5	Indicadores de la concesión de Aguas Argentinas, 1993 y 2001	18
Cuadro 6	Evolución de los índices de precios, 1980-1990	31
Cuadro 7	Aguas Argentinas: eventos contractuales destacables	53

Índice de gráficos

Gráfico 1	OSN: evolución de las inversiones, 1981-1990	12
Gráfico 2	OSN: evolución de la tarifa, 1981-1990.....	13
Gráfico 3	Evolución de la factura media de usuarios residenciales, 1993-2002.....	20
Gráfico 4	OSN y Aguas Argentinas: evolución de la productividad total de los factores, 1982-2005.....	23
Gráfico 5	OSN y Aguas Argentinas: evolución de los indicadores de eficiencia, 1981-2005.....	23
Gráfico 6	OSN y Aguas Argentinas: evolución de los ingresos y costos operativos, 1981-2004.....	24
Gráfico 7	OSN y Aguas Argentinas: evolución de las inversiones, 1981-2004.....	25
Gráfico 8	OSN y Aguas Argentinas: evolución real de las tarifas residenciales, 1988-2005 .	26
Gráfico 9	Evolución del producto interno bruto (PIB) de Argentina y desocupación en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1981-1990	31
Gráfico 10	Condiciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1988-2005	36
Gráfico 11	Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción, 1996-2006.....	38
Gráfico 12	Apoyo a las privatizaciones, 1998 y 2003.....	39
Gráfico 13	Relación entre corrupción, privatización y oposición a la participación privada ...	40
Gráfico 14	Ratios de endeudamiento de Aguas Argentinas, 1994-2001	48

Índice de recuadros

Recuadro 1	La prestación de servicios de utilidad pública en una economía en crisis.....	10
Recuadro 2	Decisión del CIADI sobre responsabilidad de Argentina acerca del estado de emergencia.....	41
Recuadro 3	Antecedentes sobre niveles adecuados de endeudamiento	50
Recuadro 4	Programa de Tarifa Social.....	66

Resumen

El análisis de la experiencia de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina, resulta de interés para extraer lecciones principalmente por dos razones: (i) la deficiente gestión de la prestación por parte de la empresa estatal facilitó la justificación del proceso de transformación sectorial y privatización de la operación, que se destacó por su rapidez y envergadura; y (ii) el desempeño de la empresa privada se caracterizó por incumplimientos contractuales, reiteradas renegociaciones, incrementos tarifarios y conflictos regulatorios, resultando en la rescisión del contrato de concesión. Por consiguiente, el caso es ejemplificador de los problemas de insostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento, tanto cuando dichos servicios son prestados por entidades del sector público como en aquellos casos cuando son provistos por compañías privadas.

El objetivo del estudio es identificar los factores determinantes de la insostenibilidad (y sostenibilidad) económica, social y ambiental de la prestación de los servicios en el Área Metropolitana de Buenos Aires, con una perspectiva aplicable a otros países de América Latina y el Caribe. El análisis se centra tanto en factores endógenos al sector de agua potable y saneamiento (estructura institucional, estructura industrial, participación del sector privado, marco regulatorio, políticas de financiamiento, tarifarias y de subsidios, secuenciamiento del proceso de reformas, escalonamiento en el tiempo de los objetivos económicos, sociales y ambientales, entre otros) como exógenos (políticas macroeconómicas, situación social, lugar del sector en las prioridades políticas que se evidencia de las decisiones gubernamentales, políticas de gestión de los recursos hídricos y del

medio ambiente, principalmente). El período de análisis abarca desde principios de los años ochenta hasta la actualidad, a fin de disponer de una descripción con una perspectiva histórica, que incluye una etapa caracterizada por la prestación a cargo del Estado (1980-1992), seguida por un lapso en que la gestión fue ejercida por una empresa privada (1993-2005). Se pretende, asimismo, facilitar la identificación de problemas y lecciones que contribuyan a reflexionar sobre la forma de encarar la nueva etapa en el desarrollo de los servicios en el Área Metropolitana de Buenos Aires con un nuevo prestador de carácter estatal, y que sirvan además para comparar con experiencias de otros países de la región, y extraer conclusiones que colaboren en la discusión de la estrategia que cada país debe diseñar para enfrentar los desafíos pendientes en el sector de agua potable y saneamiento.

I. Introducción

A fin de facilitar la comprensión de los aspectos institucionales resulta conveniente mencionar que respecto a la organización político-administrativa, Argentina posee la forma de república federal, integrada por provincias que constituyen jurisdicciones autónomas con autoridades ejecutivas y legislativas propias elegidas por sus respectivos ciudadanos, y una organización legal sobre la base de una constitución. La actual organización de los servicios de agua potable y saneamiento en Argentina posee similar estructura: federalizada y sujeta a la normativa de las respectivas jurisdicciones provinciales. Es así que cada provincia ha optado por su propia organización institucional del sector, con un marco regulatorio propio, mayoritariamente estructurado sobre la base de un prestador importante (privado o estatal) a cargo de los servicios en las principales localidades urbanas, de un organismo o ente de regulación y control, y de la autoridad administrativa que ejerce las competencias de poder concedente y que es responsable de la formulación de las políticas del sector. En varios casos, las localidades menores cuentan con pequeños prestadores, en general estatales (además, existen provincias donde se ha difundido de forma predominante la prestación a cargo de cooperativas de usuarios, como por ejemplo, en las Provincias de Entre Ríos y Chubut), y existe una estructura especial para la prestación en el ámbito rural, por lo general a cargo de un organismo de la administración central de la provincia.

Las provincias han organizado sus respectivos marcos legales e institucionales en función de sus propios criterios ya que no existen políticas o lineamientos de alcance y aplicación nacional. Algunos elementos comunes de un conjunto de provincias devienen del

enfoque que prevaleció en los procesos de privatización que se promovieron desde el Poder Ejecutivo Nacional a mediados de los años noventa. Tampoco existen mecanismos formales que elaboren y publiquen información del sector en el ámbito nacional, que posibiliten analizar su evolución y realizar comparaciones de desempeño entre los sistemas provinciales,¹ lo que dificulta aún más establecer directivas o políticas de carácter nacional.

Partiendo de los inicios del siglo XX, la evolución de las instituciones responsables de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en Argentina puede describirse distinguiendo cuatro etapas, la última de ellas se encontraría en sus inicios. Durante la primera etapa, que se inicia en 1912 y concluye en 1980, pese a que la legislación vigente establecía la competencia provincial, la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las principales ciudades del país estuvo a cargo del Estado Nacional a través de la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN). Hacia fines de la década de los setenta, OSN era el prestador del 85% de la población servida del país, básicamente del área urbana. La financiación de las inversiones estaba a cargo del Estado Nacional, quien aportaba los recursos a fondo perdido con una concepción que priorizaba los objetivos sanitarios por sobre la gestión eficiente. Su acción en el ámbito urbano se complementó con la del Servicio Nacional de Agua Potable (SNAP) en el ámbito rural, organismo que financiaba y construía sistemas de agua potable en localidades rurales y urbanas menores, y administraba los créditos internacionales para esos fines.

Se puede decir que este modelo funcionó satisfactoriamente: “Durante más de tres cuartos de siglo un solo organismo centralizado ... OSN ... fue el único responsable, con éxito, de la fijación de políticas, el diseño, la construcción y la operación de ... [las] instalaciones [de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales] en las principales ciudades del país” (AIDIS Argentina, 2004). En los años setenta, Argentina era uno de los pocos países de la región que proveía agua “segura” en sus áreas urbanas y los niveles de cobertura de los servicios eran de los más altos de América Latina. Sin embargo, el modelo centralista de OSN hizo crisis cuando comenzaron a limitarse los aportes del presupuesto nacional debido, principalmente, a los problemas macroeconómicos y las políticas que se aplicaron para enfrentarlos. Esta empresa exhibió problemas de gestión e ineficiencias administrativas y comerciales, asociados con su tradicional estructura organizativa y su misión institucional sesgada hacia la ejecución de obras.

Respondiendo a una política orientada por los organismos multilaterales de crédito, y en el marco de una reforma del sector público tendiente a mejorar sus finanzas, a fines de los años setenta se implementó un proceso de descentralización hacia las provincias de actividades y servicios a cargo del Estado Nacional (como por ejemplo, educación primaria y secundaria, y hospitales). En este contexto, a principios de los años ochenta, se concretó la descentralización de los servicios de OSN gestándose, de esta forma, la segunda de las etapas mencionadas. Por medio de la Ley N° 18.586, reglamentada por Decreto N° 258, se transfirieron a las provincias el personal

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2244

