

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1486
11 de enero de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS BASADOS EN AGUA */

*/ Este documento ha sido elaborado por la División de Recursos Naturales y Energía para el Seminario Iberoamericano "Derecho y Tecnología del Agua" organizado por el Instituto del Agua y de las Ciencias Ambientales y la Universidad de Alicante, Alicante, España, 15-17 de diciembre de 1994.

Documento no sometido a revisión editorial.

95-1-28

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1
II. LA RELEVANCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA SOCIEDAD MODERNA	2
III. CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	4
IV. CONCEPTOS LEGALES EN LA REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	6
V. TÉCNICAS DE PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	16
VI. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	21
Notas	

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo es la versión inicial de un estudio en evolución al presente. El mismo ha sido motivado por el proceso de privatizaciones en América del Sur cuyo proceso, según se ha dado en algunos países, tuvo bases no sólo en objetivos de incremento de eficiencia en la prestación de servicios, sino además en cambios estructurales en la economía.1/

Esta situación resulta en que las privatizaciones tengan, en ciertos países, por lo menos en su inicio, la característica de ser una "herramienta macroeconómica" con un fin estabilizador de la economía; lo que resulta en que las ganancias de eficiencia productiva resultantes de las privatizaciones no se trasladen necesariamente a la sociedad a través de una reducción de tarifas.2/

El presente trabajo efectúa una síntesis sobre las técnicas de privatización, el contenido jurídico de las mismas, la noción de servicios públicos, y las modalidades de su regulación, con el fin de avanzar en la determinación de prácticas y regulaciones del sector en la legislación comparada.

Se lo ha traído a esta reunión en razón de que una parte apreciable de los servicios públicos pasan por los recursos hídricos, en un momento en que la tendencia a la internacionalización por parte de inversores y prestadores del servicio es clara.3/

Los servicios públicos son un elemento estructural de la sociedad moderna. No se pueden concebir las ciudades y formas de producción contemporánea sin los mismos. En la mayoría de los casos tienen características monopólicas y afectan el interés público.

Son actividades con relevantes economías de escala y de alcance; inversiones fijas no líquidas; capacidad diseñada para demandas de punta; y sujetas a regulación pública. Los elementos más fundamentales de la regulación son normalmente la calidad de los servicios y las tarifas, estas últimas vinculadas en algunos sistemas a tasas de retorno razonable para el prestador de los servicios.

Los instrumentos legales en base a los cuales se prestan los servicios tienen elementos de interés público que los diferencian

de los contratos del derecho común, con una presencia activa del Estado en su ejecución (regulación). La regulación se institucionaliza a través de comisiones y organismos regulatorios, para las cuales se tiende a asegurar capacidad técnica, financiera, e independencia.

En lo que hace a uso de aguas, los prestadores de servicios son grandes usuarios institucionales, sujetos normalmente a permisos de uso de aguas, normas de descarga y contaminación y obligaciones generales de uso efectivo y beneficioso del recurso.

Las empresas que proveen estos servicios tienden a integrarse vertical y horizontalmente y a internacionalizarse. Esto hace que un número de sistemas presten especial atención al monitoreo de composición de paquetes accionarios, y los métodos de celebración de contratos.

En los países que están al presente volviendo a sistemas privados de prestación de servicios públicos se han empezado a crear mecanismos regulatorios e instituciones al respecto. Este proceso de desarrollo institucional es fundamental para el adecuado entendimiento y seguimiento de las actividades vinculadas a los servicios. Las instituciones que se crean son básicas para el servicio y necesitan ser actualizadas en forma permanente.

La experiencia en la legislación y administración comparada es muy importante a este respecto, y sería útil crear sistemas, programas y proyectos para la transferencia de la misma.

II. LA RELEVANCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA SOCIEDAD MODERNA

El rol de los servicios públicos en la sociedad moderna puede ser calificado como estructural, en el sentido de ser una característica distintiva de la organización socioeconómica, con una relevancia similar a la del sistema monetario, crediticio, y educativo. Los presentes sistemas de organización de la producción y radicación de poblaciones son inconcebibles sin servicios públicos de escala masiva, y de "performance" efectiva.

Los servicios públicos presentan una serie de características que los han constituido en uno de los temas relevantes del derecho:

- . Son actividades en las cuales la competencia no es totalmente efectiva y por ende están normalmente sujetas a regulación gubernamental en pro de la protección del interés público;4/
- . Los servicios públicos parecen operar más eficientemente bajo condiciones de monopolio; sin embargo esto resulta en que la

contribución de los monopolios de servicios públicos al bienestar general tenga que ser en muchos casos compelida (mediante regulaciones), más que voluntaria;5/

- . La regulación resulta del interés público vinculado a la actividad, el que la fundamenta legalmente, y se traduce en forma primaria en el control de tarifas y servicios;6/
- . Algunos autores han expresado que existe con frecuencia un conflicto entre el interés público y el privado en la relación con los servicios públicos, cuyo conflicto resultaría de la diferencia de objetivos entre las corporaciones privadas (maximización de la ganancia); y el interés público (servicio adecuado al precio más bajo posible); esto ha resultado en que algunos países hayan creado instituciones específicamente abocadas al estudio y a la investigación de los servicios públicos; ya que el proceso regulatorio no solo es controversial, sino además analíticamente exigente;7/
- . Existe al presente una clara diferenciación entre la susceptibilidad al cambio tecnológico de distintos tipos de servicios públicos, la que se traduce en distintas necesidades regulatorias, y aún en ciertos casos, en la revisión de la noción del monopolio natural con respecto a su aplicabilidad a ciertas actividades;
- . Si bien la regulación es una característica de las entidades que prestan servicios públicos, el contenido y el alcance de tal regulación no es estático, sino que tiende a ajustarse con el paso del tiempo y la variación de circunstancias y necesidades;8/
- . Al propio tiempo se argumenta que la regulación ha fallado en cumplir sus objetivos y que en la práctica la regulación es el "paraíso de los aspirantes a condiciones monopólicas, los que bajo las condiciones de la regulación convalidan monopolios muy riesgosos, difíciles, y precarios, bajo un sistema desregulado";9/

III. CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

i) Economías de escala y de alcance: Como se dijo anteriormente la noción de servicios públicos se justifica parcialmente en la de monopolios naturales, es decir de actividades con economías de escala (a mayor "output" menor costo promedio por unidad de "output"); y de alcance (ciertos servicios diferentes son más baratos cuando son producidos por la misma firma que si fueran producidos por dos firmas).

El campo del agua potable y saneamiento ofrece ejemplos inmediatos de estas situaciones. Así, se ha comprobado que los costos de inversión de proveer agua potable y saneamiento en sistemas pequeños son de US\$ 1600 (dólares de Estados Unidos de Norteamérica) para una familia promedio de tres personas, mientras que en sistemas de gran extensión estos costos bajan a US\$ 200, por familia tipo (economías de escala). Por otro lado, la tendencia a integrar agua potable con servicios de saneamiento se explicaría bajo el concepto de economías de alcance. Es por ello que los sistemas pequeños tienen problemas financieros que se traducen en problemas técnicos, de manejo, y de adecuación general de los servicios.10/

Las economías de escala justifican los monopolios,11/ los que a su vez justifican la regulación de precios (tarifas) y productos (servicios).

ii) Inversión fija no líquida: La realización de economías de escala con frecuencia reclama grandes inversiones, en infraestructura a gran escala, no líquida. Esta inversión rígida normalmente representa una parte considerable de los costos totales. Y se traduce en que las organizaciones que prestan servicios públicos sean de capital intensivo. De nuevo, esto es particularmente notable en los servicios de agua potable y saneamiento. En esta actividad la relación ingresos-activos es muy baja.12/

Así, se nota que el crecimiento en la demanda por este servicio esencial, para el que no hay substitutos, es continuo. Al mismo tiempo los avances tecnológicos recientes no han sido muy relevantes. Esto, combinado con inflación, requerimientos ambientales, costos de cumplimiento con estándares, y la necesidad de asegurar y proteger nuevas fuentes de financiamiento, se ha traducido en un incremento constante de costos, con una relación capital-ingresos que va desde 10:1 a 6:1. Algunos autores la llevan a 12:1.13/

De hecho, de todos los servicios públicos, los de agua potable y saneamiento han sido calificados como los más intensivos en términos de capital.14/ Este grado de intensidad de capital tiene efectos en cuanto a las condiciones legales en que el sector privado invierte en agua potable y saneamiento, a los sistemas de financiación, y a la regulación de la gestión privada en el sector. Estos temas se verán más adelante.

Cabe tener en cuenta que la relación activos-ingresos no es la misma para todos los servicios públicos. Así, para teléfonos ésta sería de 3:1; para electricidad de 3-4:1; para aerolíneas de 1:1. Como es obvio esto tiene influencia en la propensión a invertir por el sector privado, en la existencia de competencia real, en la susceptibilidad a monopolios, y por ende en las necesidades relativas de regulación de las diferentes actividades.

iii) Capacidad ociosa: La inversión fija de los servicios públicos se efectúa con vistas a satisfacer la demanda máxima prevista, e incrementos previstos en la misma a lo largo del tiempo. Además ciertos factores de producción son indivisibles, por lo que técnicamente deben ser estructurados en un solo bloque. La capacidad ociosa se puede conceptualizar como una resultante de la diversidad de la demanda, por lo que los proveedores de servicios tratan de atraerla, a través de incentivos a los consumidores. Como esto puede resultar en discriminación indebida se convierte en un factor de control para prevenir que esto ocurra.

iv) Limitaciones operativas: En muchos casos la posibilidad de competencia para la prestación de servicios es limitada por las condiciones del servicio y la capacidad receptiva del medio (como en el caso de cañerías y las áreas para su instalación y tendido) las que normalmente no ofrecen suficiente espacio físico para permitir muchos proveedores y por ende competencia.

v) Estructura de los mercados: En la mayoría de los servicios públicos la demanda es diversificada y relativamente inelástica (aunque hay variaciones entre distintos servicios y entre lo que puede ser un consumo vital y requerimientos de otro tipo). Además los usuarios están limitados por la rigidez del sistema de provisión (normalmente no tienen la posibilidad de seleccionar entre varios proveedores posibles de agua potable y desagües).

vi) Consecuencias legales: La resultante de las características arriba descritas es que la entrada al mercado de servicios públicos está normalmente sujeta a control público, sujeta a regulación para evitar transferencias de ingresos desde los consumidores a los inversores, con mecanismos para posibilitar quejas por parte de los usuarios, y con controles expresamente diseñados para limitar el poder social, económico y político de las entidades de prestación de servicios públicos.15/

IV. CONCEPTOS LEGALES EN LA REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Existen ciertas actividades que tienen la capacidad, el potencial o la característica de afectar a la comunidad en su conjunto. Estas actividades tienen características que inciden sobre el bienestar general, la salubridad pública, la seguridad colectiva, etc. Por ende las mismas están sujetas a control público en pro del bienestar general.16/

Este control se justifica en las condiciones monopólicas de muchos de los servicios, y en la esencialidad que los mismos tienen para los consumidores, que a su vez no tienen muchas opciones de elección.17/

El control público se traduce en regulaciones de la calidad del servicio, su extensión y cobertura, su frecuencia o constancia, su precio, y en el caso de servicios de agua potable, su impacto sobre el medio ambiente.

La regulación, y su fundamentación filosófica, no es un fenómeno moderno. Existen antecedentes sobre el tema en la doctrina de los Padres de la Iglesia (precio justo [**justum pretium**]; precio natural [**verum pretium**]), y en la regulación de las cofradías medievales y de las actividades consideradas de interés común.^{18/} En ellas se regulaban precios, calidad de servicios, tipo de servicios, etc.

Este tema tiene una proyección directa sobre una serie de elementos de los servicios públicos vinculados a los recursos hídricos. Se efectúa una breve síntesis.

i) Rédito del concesionario: Esta sección no tiende a entrar en las complejidades técnicas de distintos sistemas tarifarios, sino a describir algunos de los criterios en base a los cuales se fijan los parámetros que determinan el retorno total del concesionario de servicios públicos y su vinculación con las tarifas. Existen ejemplos en la legislación de referencias al tema, sentando criterios a su respecto. Así, por ejemplo, la legislación del Estado de Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica, establece que las tarifas por el uso de aguas serán **justas y razonables** y nunca más de lo que faculte la ley o la orden de la comisión regulatoria pertinente. A su vez, este tema se vincula con el del "retorno razonable del concesionario".^{19/}

Lo relevante en este contexto es que se entiende por una retorno razonable. En primer lugar las prestadoras de servicios públicos no pueden ser obligadas a proveerlos a pérdida. Sin embargo, ello no significa que tengan garantido un retorno de hecho sobre sus inversiones. La tarifa debe permitir cubrir los costos de operación con un retorno más razonable sobre la inversión. Debe además permitir que las entidades que prestan este tipo de servicios sean capaces de atraer capitales en el mercado de capitales. En el derecho americano se ha hablado de que la tasa de retorno a la inversión debe ser comparable con las que tengan lugar en actividades de riesgo e incertidumbre similar, en zonas similares, al tiempo en que se lleva a cabo la actividad. También se afirma que la tasa de retorno no es ni una suma específica, ni tampoco puede ser establecida con una fórmula predeterminada, estando sujetas a las variaciones de condiciones económicas resultantes de la economía en general y de las condiciones específicas de las compañías. Es más, en oportunidades se han rebajado las tarifas, como un medio de castigo a compañías que se han encontrado no eficientes.^{20/}

No todos los sistemas regulan la tasa de retorno a la inversión. Haarmeyer afirma que: "desde que las compañías francesas

de aguas no están sujetas a controles en su tasa de retorno, que obstaculizan innovaciones, las mismas son líderes en innovación tecnológica y gerenciamiento".21/

En el Reino Unido se privatizaron los sistemas de agua potable y saneamiento en 1989. La regulación de las tarifas se impuso por la vía de "price caps regulations" (regulación en base a precio máximo). El sistema opera en base al índice de precios mayoristas más un factor de ajuste "K" (5% en promedio). Este factor en la industria del agua es positivo, como un reconocimiento a las características del subsector (capital intensivo, alta inversión, baja productividad).22/

Es interesante analizar la experiencia inglesa. En marzo de 1994 había preocupación de que la tarifa de agua absorbía una buena parte de los ingresos de la población de más bajos recursos (6%-7% de los ingresos brutos). Capacidad de pago que se convertía en el tópico fundamental en la determinación de precios en 1994.23/

El sistema británico se revisó en julio de 1994. La Oficina de Servicios de Agua (Office of Water Services) bajo el factor de ajuste de 5% promedio a 1%, en medio de un clima de descontento de los usuarios, que se quejaban de los salarios de los directores de las compañías de agua ("doubling their salaries as they double the cost of water to consumers", The Times, Londres, julio 25, 1994), de que los costos de las compañías de agua no crecían con la inflación, de que los desembolsos de capital no eran los esperados, pérdidas en negocios colaterales a la actividad central, y otros inconvenientes. Esto ha motivado que algunos comentaristas auguren la posibilidad de la aplicación de criterios regulatorios más vinculados con la tasa de retorno.24/

Es posible referirse a alguna experiencia en la materia en otros servicios privatizados. Así, el Decreto en el cual se regula el tema en las áreas concesionadas en Buenos Aires, Argentina, tiene referencias a la racionalidad y eficiencia del sistema; al equilibrio entre oferta y demanda; a la promoción de objetivos sanitarios y sociales; al reflejo de costos económicos más beneficios del concesionario; y a la aceptación de transferencias entre distintos sectores de usuarios. Estas tarifas están sujetas a revisión por variaciones significativas en sus costos de operación, o cambios en la calidad y nivel de los servicios, en los impuestos a pagar por la compañía, en la relación de cambio con el dólar, o en legislación ambiental o de otro tipo.25/

ii) Prestación de servicios públicos: Una de las características de los servicios públicos son las economías de escala que justifican la noción de monopolio natural. La resultante legal de esta característica es que la entrada como proveedor al sistema de servicios públicos se encuentra sujeta a una autorización del Estado. El hecho de que los servicios sean monopólicos resulta en otro elemento legal: las condiciones de

prestación de los servicios se encuentran sujetas a un monitoreo (o deberían estar sujetas a tal monitoreo) a efectos de prevenir que el concesionario de los servicios realice rentas monopólicas a costa de los usuarios.

Consecuentemente, los instrumentos legales en base a los cuales se otorga una autorización para prestar servicios públicos tienen ciertas características que los diferencian de los contratos comunes. Una de ellas, muy importante, se ha visto al analizar el proceso de la privatización inglesa: las pautas tarifarias están bajo revisión periódica, a efectos de asegurar que la tarifa sea razonable y que cumpla un papel efectivo de atraer inversión, cubrir costos, y no representar una exacción monopólica sobre los usuarios.

En el derecho argentino, cuya doctrina y jurisprudencia está muy influenciada por la experiencia europea, se dice que: "la concesión no es un contrato de derecho común ... entre partes iguales ... sino que es una delegación en una empresa para la debida realización del servicio público ..."; siguiendo a Mayer se afirma que "la concesión es un acto administrativo que mal puede englobarse entre los contratos de derecho privado"; consecuentemente ... "en las controversias el derecho común es de aplicación supletoria" ... "y sólo en la medida en que no contraríe el interés general"; "los derechos que surgen son derechos públicos subjetivos". El derecho norteamericano aplica conceptos similares, puesto que la posibilidad de prestar un servicio público depende de licencias, franquicias o permisos administrativos, todos conceptos que llevan implícita la noción de un privilegio especial sujeto a condiciones especiales. Esto tiene consecuencias importantes, puesto que el acto jurídico queda sujeto al poder de policía, y el concesionario queda obligado a cumplir con reglamentos y disposiciones aún posteriores a la concesión.26/

En el derecho inglés los proveedores de servicios de agua potable y saneamiento son establecidos por designación ("appointments"), que requiere que el designado cumpla con los deberes impuestos por cualquier disposición legal. Además, las condiciones de las designaciones están sujetas a modificaciones por acuerdo, por referencia a la Comisión de Monopolios, por funciones de las compañías que comprometan el interés público; y por órdenes bajo otras disposiciones legales.27/

Existe un fallo reciente del Reino Unido en el cual se resolvió que las empresas de agua potable y saneamiento operan bajo control estatal. Refiriéndose a South West Water el tribunal decidió, que a despecho de su carácter privado, South West es una emanación del Estado, puesto que opera un servicio público, controlado por un regulador designado por el Estado. La forma legal de organización del prestador del servicio es irrelevante, puesto que el servicio público está bajo control del Estado.28/

Las actividades del Estado no pueden resultar en requerir que el concesionario trabaje a pérdida o sufra confiscaciones. No obstante cabe reflexionar que la metodología y el concepto del retorno razonable, tanto en el campo de los servicios públicos, como en lo que hace a su conceptualización conforme resulta del caso Penn Station, mencionado anteriormente, es una herramienta legal, con sustrato financiero, económico y técnico, que debe ser adecuadamente entendido, analizado y aplicado en los países con procesos de privatización en marcha.

iii) Los concesionarios como usuarios institucionales de aguas: La gestión de servicios vinculados a los recursos hídricos tiene impacto sobre su cantidad y su calidad. Por esta razón los concesionarios son considerados grandes usuarios y sujetos a una serie de controles y requerimientos en lo que hace al uso del recurso. La proliferación de usos, sus impactos recíprocos, y los efectos agregados sobre el medio ambiente han demandado la constitución de estructuras organizacionales y legales que permitan su control, planificación y armonización.

Estas medidas institucionales tienden a estructurarse a nivel de cuenca o región, en lo que hace a planificación y manejo.29/

Esto es lo que se ha hecho en Francia, España y otros países de Europa. América Latina se encuentra al presente abocada a un proceso de análisis y discusión del tema. Este proceso se encuentra particularmente avanzado en Brazil, Colombia, Perú, y Venezuela.

Existe además una tendencia creciente a separar el manejo de aguas para usos específicos de la política y la administración nacional de aguas. Esta tendencia se exterioriza en el traspaso de la política y la planificación de aguas a nivel general a ministerios del ambiente, recursos naturales o aguas. Se estima que esta es una manera adecuada de lograr imparcialidad y objetividad en el manejo de un recurso sujeto por un lado a deterioro ambiental, y por otro a demandas múltiples. En el informe del Secretario General de Naciones Unidas al Comité de Recursos Naturales se identifican ejemplos de esta tendencia en diferentes países entre los cuales se incluyen Canadá, Francia, Guatemala, Israel (con ciertas características diferenciales), Oman, Estados Unidos y otras naciones con procesos en marcha al presente.30/

Es más, en algunos países el sistema de manejo y control integral de aguas ha sido modificado al mismo tiempo en que se modifica el régimen de los servicios de agua potable y saneamiento.

Así, en 1992 México reformó su legislación de aguas con un paquete de medidas que incluyen la adopción de derechos de agua transables, la creación de autoridades de cuenca a fines de reducir la fragmentación del sector agua, la imposición de cargas por

contaminación, y la apertura de los servicios de agua potable y saneamiento a la privatización.31/

Uno de los méritos que se atribuye a la reforma del sistema inglés de manejo y provisión de servicios de agua potable es el haber separado el sistema de control y manejo del recurso de las compañías de aguas "el regulador se separa del regulado". Al presente el sistema inglés se estructura sobre la base de una serie de controles sobre las compañías de agua. Estos controles incluyen el del servicio, realizado por la Oficina de Servicios de Agua, que es el regulador del servicio en cuanto que tal. Los controles ambientales y de uso del agua son realizados por la Autoridad Nacional de Ríos (National Rivers Authority) y por el Inspectorado de Agua Potable (Drinking Water Inspectorate).32/

Las compañías de agua inglesas se encuentran sujetas a deberes ambientales (arts. 3,4,5 Water Industry Act, 1991). El prospecto con la descripción de las condiciones de venta de las acciones de aguas incluía las condiciones en lo que hace al uso de aguas por parte de las compañías. Se indicaba que de acuerdo a las provisiones de la ley de aguas de 1963 los concesionarios de agua debían tener permisos para derivar aguas y también para ciertos tipos de embalses. El control de descargas o vertimientos, y las condiciones de tales vertimientos, corresponde al igual que los permisos de derivación de aguas, a la National Rivers Authority.33/

En el sistema de privatización del Gran Buenos Aires no se ha aplicado el mismo criterio. El decreto con el régimen regulatorio establece que la gestión del control de contaminación se ajustará a la regulación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano; y a los anexos que sobre el tema traen marco regulatorio; que la fiscalización de la contaminación hídrica la realizará el Ente Regulador del Servicio (en lo que se diferencia del sistema inglés en donde la regulación y control de contaminación es competencia de una entidad distinta a la de control de gestión del servicio en sí); y por último que el concesionario de los servicios tiene derecho a efectuar usos de aguas subterráneas y derivaciones de aguas superficiales sin sujetarse a permiso.34/

El sistema de otorgamiento de derechos de agua puede tener influencia en la tendencia de ciertos sectores a constituirse en monopolios. Así, y a efectos de prevenir este efecto, las legislaciones de agua tienen normalmente requerimientos de uso efectivo del recurso, dentro de ciertos plazos dados, para propósitos que el sistema legal considere como beneficiosos. El propósito de estos principios es: **"no permitir que un individuo tenga monopolios absolutos sobre el recurso".**35/

En conexión con este punto se ha notado, que en el caso de generación hidroeléctrica, el otorgamiento de permisos de uso no acotados por plazos para uso efectivo, puede en los hechos resultar

en situaciones monopólicas en esta área, e inducción de fuentes de energía otras que la hídrica. También se nota que esto es un factor de distorsión en la generación de energía, un segmento de la cadena generación-transmisión-distribución que por sus características puede considerarse no regulable (según algunas legislaciones modernas) y abierto a competencia. Al otorgarse derechos de agua incondicionados se crea, vía la ley, la posibilidad de constituir un monopolio legal.36/

iv) La determinación del área de prestación de los servicios:

Una preocupación que se observa en el área de servicios de agua potable y saneamiento es referida al área donde se prestarán los servicios. Esta preocupación se funda en dos objetivos: por un lado asegurar que no queden áreas sin servicios, o que las distintas zonas de una circunscripción política, sean paulatinamente incorporadas a los mismos y por otro crear áreas que aseguren economías de escala.

Este fue uno de los propósitos de la reforma del sistema de agua potable y saneamiento en Ciudad de México, en el que se atribuye a la fragmentación del servicio entre diversos municipios un efecto debilitante sobre el sector.37/

Ya se han dado cifras sobre las diferencias entre los costos relativos por familia tipo según se trate de zonas servidas pequeñas o grandes. El concepto de economías de escala debería ser un elemento fundamental en la regulación de servicios públicos privatizados (o no). Esto obliga a pensar con un contenido más específico recomendaciones comunes como las se hacen sobre la necesidad de descentralizar servicios al nivel apropiado más bajo. Se podría complementar este principio de descentralización al nivel más bajo con el de economías de escala. En algunos países se sugiere la creación de empresas regionales que agrupen varios sistemas pequeños, o que las compañías más grandes absorban a las mas pequeñas.38/

No obstante estas consideraciones, que parecen de alguna manera obvias, existen países en los cuales se sigue potenciando la descentralización a escala política de servicios, sin considerar que quizá la unidad política básica no sea en todos los casos la alternativa técnico-económica más conveniente.39/

v) Obligaciones y derechos genéricos de los concesionarios:

Conforme a una síntesis muy útil que realiza Phillips, los concesionarios de servicios públicos tienen cuatro obligaciones básicas: a) Dentro de su área de servicio deben servir a todos los usuarios que estén dispuestos a pagar por el servicio. Esto puede incluir la obligación de servir áreas que por si mismas no son rentables, las que son subsidiadas por otros servicios ofrecidos por el concesionario. También se traduce en requerimientos de construir infraestructura para satisfacer demandas futuras; b) el servicio a ser prestado debe ser seguro y adecuado "servicio

instantáneo bajo demanda"; c) se deben servir a todos los clientes sin efectuar discriminaciones arbitrarias, injustas o indebidas; d) los concesionarios pueden sólo cargar un precio justo y razonable por los servicios que presten.

Los derechos genéricos de los concesionarios incluyen: a) la protección legal de su propiedad; b) la percepción de un precio razonable por sus servicios, puesto que los concesionarios no pueden ser forzados a trabajar a pérdida, aun cuando el Estado no garantiza que la ganancia razonable tenga efectivamente lugar; c) los concesionarios tienen derecho a que las tarifas y condiciones regulatorias del servicio sean razonables, incluyendo el derecho a desconectar en ciertas condiciones; d) en la mayoría de los casos los concesionarios están protegidos respecto de competencia dentro de su área; e) los concesionarios son generalmente asignados poderes de expropiación, imposición forzada de servidumbres, entrada, requerimiento de información y otras medidas que hacen a sus capacidades ejecutivas.40/

vi) Algunos elementos específicos en servicios vinculados a aguas: Los proveedores de servicios de aguas se encuentran sujetos a ciertos deberes que particularizan a su respecto los términos genéricos vistos en el párrafo anterior.

Están obligados a proveer servicios dentro de su área, manteniendo, mejorando y expandiendo la infraestructura, y deben cumplir con los estándares de "performance" a su respecto. Deben proveer servicios e infraestructura, conforme a los términos financieros de la concesión, a quienes se lo requieran (esto se complementa con el derecho de requerir conexiones forzadas). Los términos financieros pueden incluir pagos, constituciones de garantías, implantación de medidores, etc.

En algunos sistemas se provee la responsabilidad civil del concesionario, con respecto a los usuarios, por incumplimiento de sus obligaciones, esta responsabilidad puede ser excusada con prueba de debida diligencia.

La obligación incluye la de proveer agua en cantidad suficiente y cantidad adecuada, con continuidad, y presión adecuada, cuidando de que las conexiones a su cargo se mantengan operativas. Bajo ciertas condiciones esta obligación se puede extender a usos que no sean domésticos. El requerimiento de calidad es particularmente importante y los concesionarios están obligados a tomar en cuenta los parámetros que se dicten para determinar los propósitos para los que se pueda usar el agua, las sustancias que el agua pueda o no contener, las concentraciones de sustancias específicas, los sistemas de tomas de muestras, el monitoreo e información de calidad de las fuentes de agua que se usan a efectos del abastecimiento, etc.

Las obligaciones se pueden extender a aspectos técnicos de la manera de proveer los servicios, construcción de infraestructura y diseño, calidad y características de equipos e instalaciones a utilizar. Las obligaciones se complementan con una serie de facultades, como las de requerir medidores en ciertos casos, controlar a los usuarios, prevenir actividades de contaminación, controlar vertimientos en las redes de desagües que operan, etc. A su vez los concesionarios se encuentran sometidos a estándares cada vez más estrictos en relación a la contaminación que pudiere resultar de sus actividades.

Un elemento particularmente importante dentro del contexto de las obligaciones del concesionario es el de proveer información adecuada y oportuna al público, y a las autoridades de gobierno. Esta obligación se exterioriza a través de diferentes requerimientos: mantenimiento de registros, disponibilidad de catastros y planos y mapas de redes, publicaciones, reportes e información sobre el estado del sector, etc.41/

Para emprendimientos hidroeléctricos se utilizan normas o provisiones que se refieren entre otros elementos a la seguridad pública, control ambiental, impacto ecológico, uso de los recursos hídricos y operación de centrales en relación a recursos de agua (coordinación con otros usos).42/

V. TÉCNICAS DE PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Las diferenciaciones tradicionales entre gobiernos, operadores de servicios, y público servido están sufriendo una transformación profunda, con transferencias de funciones al sector privado, integración de usuarios o intereses de los mismos en las estructuras de manejo de aguas, o monitoreo de servicios (a efectos de conferir legitimación), y como se dijo anteriormente, constitución de estructuras de manejo y planificación a escala de cuencas o regiones.43/

Se entiende por privatización la introducción de fuerzas de mercado en la economía y también, en una acepción más restringida, la transferencia de empresas públicas, actividades, o activos a control privado total, mayoritario, o minoritario. Los propósitos de la privatización incluyen entre otros, la racionalización del sector empresas públicas, incrementos en la eficiencia, asegurar una distribución amplia de propiedad, reducir gastos en el sector público, capitalizar deuda externa, y también operar con un efecto de demostración pública en cuanto a las políticas económicas de los gobiernos.44/

A estos factores algunos autores agregan, en el sector agua y saneamiento, los intereses profesionales de algunos grupos

vinculados al agua, que vieron en la privatización oportunidades para escapar a restricciones financieras y para "continuar con la profesionalización de la industria del agua".45/ Concomitantemente se da un proceso de concentración de servicios en menos empresas, y en la diversificación de las actividades de las empresas, muchas de las cuales nuclean servicios, consultoría y construcción, realizándose las ya mencionadas economías de escala y de alcance propias de ciertas actividades. Así, Barraqué menciona que Générale des Eaux y Lyonnaise des Eaux se han diversificado vertical y horizontalmente tomando servicios tales como agua potable, desagües, residuos sólidos, transporte, calefacción, etc. Recientemente Lyonnaise se unió con Dumez, que se ocupa de obras y consultoría.46/

Las técnicas de privatización más comunes consisten en ventas privadas o públicas de acciones, incorporación de inversiones privadas en empresas ya existentes, venta de activos de empresas o del gobierno, reorganización en partes componentes, compra del paquete accionario por la gerencia o el personal, y contratos de arriendo ("lease, affermage") o manejo ("management"), contratos de construcción-propiedad-operación, pago mediante tasas por uso, y otras modalidades.47/

Los temas conexos a las privatizaciones incluyen una serie de factores exógenos y endógenos a las empresas que se privatizan. Los exógenos incluyen, entre otros, la opinión pública, la situación del mercado de capitales, la situación económica general, las normas sobre empleo público y privado, la actividad de que se trata, etc.; los endógenos incluyen el carácter legal original de la actividad (¿es servicio público o no?), la forma de organización con la que se esté prestando al presente (¿es una prestación del gobierno central, es una unidad descentralizada, es una persona pública estatal por acciones?), su situación financiera, su mercado, su viabilidad económica, marco regulatorio, precios posibles, propiedad pública o nacional, etc.

La privatización mediante la venta de acciones ha tenido lugar en Inglaterra para la industria del agua. Las condiciones fueron estudiadas de tal manera de asegurar una cierta difusión pública de la titularidad de acciones. Al propio tiempo existieron limitaciones tendientes a prevenir que vía las acciones se concentrara el paquete accionario. Por otro lado el gobierno se reservó una acción especial, sin significación patrimonial, pero con relevancia constitutiva para ciertas decisiones estimadas fundamentales.48/

La privatización en el caso de Buenos Aires, Argentina adjudicó el paquete accionario a un grupo limitado de accionistas, incluyendo inversores externos e internos, además de una porción del paquete accionario que quedó en manos de los empleados (10%). Existen restricciones en la transferencia del acciones (sólo 39% de las acciones con votos son libremente transferibles) y el operador

del sistema está requerido mantener en forma permanente, un 25% (al menos) de las acciones con derecho a voto de la compañía. El proceso se hizo por licitación pública en dos etapas donde se tuvo especial consideración de las capacidades técnicas, financieras, y las ofertas de los postulantes. Algunos autores notan que la combinación de capitales involucrados en la compra de distintas empresas públicas en Argentina resulta en un excesivo control de actividades claves por un número limitado de accionistas, con intervención horizontal en un número apreciable de empresas públicas, con los consiguientes implicaciones con respecto a "holdings".49/ La prestación del servicio se hace bajo la modalidad de la concesión, con el concesionario comprometiéndose a hacer inversiones en la mejoría, expansión y mantenimiento de los servicios y el Estado otorgándole el servicio y ciertas garantías en cuanto a tarifas y no competencia. Este último aspecto, el otorgamiento de derechos monopólicos, ha sido identificado como un elemento relevante en la privatización de servicios públicos.50/

El proceso de privatización requiere muchas veces actividades preparatorias que van desde actividades vinculadas a la opinión pública, a la creación de empresas privatizables, la preparación de marcos previos para asegurar la transparencia y la credibilidad del proceso, el saneamiento financiero de las empresas, la decisión sobre contratos en curso de ejecución, la determinación de qué hacer con el personal, la determinación del marco regulatorio de los servicios, la creación de entidades idóneas para el control, la creación de regímenes de responsabilidad hacia terceros (esto último es muy importante cuando los bienes siguen siendo titularidad del Estado), la determinación de seguridades y garantías, y los regímenes de seguros y responsabilidad hacia terceros, etc.

Cuando se trata de privatizar infraestructura hídrica adquieren gran relevancia los regímenes de control de seguridad de obras, particularmente represas, y los de constatación de la situación de conservación de los sistemas que se privatizan. Este último elemento es un elemento crucial en la determinación de la situación física de los activos de las empresas y se pone como un ejemplo de lo que contiene el proceso de diagnóstico previo a la privatización.51/ El no hacer un diagnóstico adecuado de la infraestructura ("baseline study"-estudio de base) previo a privatizar resulta en que por un lado el Estado no sabe lo que privatiza y por el otro el concesionario tiene una puerta abierta para reclamar por vicios ocultos, después de otorgada la concesión. Este tipo de situación puede abrir argumentos en cuanto a la transparencias de los procedimientos y terminar en incrementos tarifarios que no se tuvieron en cuenta en forma explícita al momento de la negociación de base.

Existen una serie de modalidades de privatización que se han aplicado con cierta especificidad en servicios vinculados al agua. Entre otros cabe mencionar los arrendamientos de infraestructura

(affermage); los contratos de manejo, la concesión, y como una medida complementaria, la fragmentación en partes componentes de los sistemas.

En algunas de estas modalidades la inversión de capital es pública y lo que se transfiere es la operación de los sistemas. Estas modalidades son de aplicación en agua potable y saneamiento, un sector que por sus altos costos y bajo retorno a la inversión, ha sido tradicionalmente objeto de algún tratamiento preferencial, incluso en materia impositiva.52/

La fragmentación en elementos componentes se ha aplicado en el campo de la hidroenergía, en donde se separa la generación de la distribución, y la transmisión. Con esto se cambia la visión de la organización mas tradicional, en las que habían integraciones verticales, particularmente en las empresas públicas de energía.53/

Como ya se ha dicho, se considera que de los tres elementos el de la generación puede dejarse desregulado, puesto que no habrían límites a la capacidad de entrada de empresas en el sistema. No obstante empiezan a aparecer algunos condicionantes a esta "noción de ilimitación de entrada": que los mercados sean de suficiente tamaño, que no existan acuerdos entre generadores, que el sistema institucional no propenda el monopolio (véase Sanchez Albavera y de Andrade, previamente citados), que no hayan límites ambientales o de insumos, que el Estado no le haya garantizado mercados a ningún generador, etc. Una variación interesante de esta situación se produce cuando el Estado ha otorgado concesiones en ciertas condiciones, en los que se garantizan mercados para ciertos generadores, y aparecen nuevas fuentes de generación, que permiten abastecer energía a precios más baratos que los de los generadores con garantías de mercado: ¿Podrían los usuarios argumentar que a su respecto estos acuerdos son "res inter alios acta" y reclamar legalmente que se abriera paso al nuevo generador? La pregunta es compleja, pero básicamente de no admitirse esta tesitura de dinamismo en el ingreso, primero se destruye en los hechos el argumento de la no conveniencia de regular la generación, y segundo, se reiteran, con inequidades, las ineficiencias de los sistemas públicos que llevaron a la privatización.

En los contratos de alquiler, "affermage", el contratista alquila las instalaciones del Estado para llevar a cabo las actividades que se le transfieren. El arrendatario asume el pleno riesgo de la actividad. El Estado se debe asegurar que al final del contrato se le devuelvan los activos en buenas condiciones. El contratista es el responsable legal por el servicio, más que el Estado. El gobierno retiene ciertos derechos de control. El modelo se aplica especialmente en Francia, en donde las municipalidades, cuando aplican este sistema financian y construyen, y el contratista opera, maneja y cobra. Las tarifas reflejan costos más ganancias. Se incluye en las mismas una sobrecarga para financiar

los costos de capital, que se transfiere a la autoridad pública.54/ El sistema también se ha aplicado en Africa.

En el acuerdo de manejo, el Estado paga para que un tercero se haga cargo de la operación de los sistemas. De hecho, el Estado con este arreglo no ahorra en inversión y además paga un cánón por los servicios de manejo. La ventaja es que se incrementan, si el contrato opera debidamente, la eficiencia y la redituabilidad de la actividad. En este sistema, como se aplica en Francia, el municipio cobra y luego paga los gastos del contratista. En todos los casos los presupuestos por agua potable y saneamiento se manejan separados del resto del presupuesto municipal.55/

En ambos casos las deudas y los gravámenes seguirán corriendo por cuenta del Estado. En ambos casos es necesario definir con claridad y precisión cuáles son las obligaciones de mantenimiento, operación, y renovación de las partes, y además otras responsabilidades por costos. La capacidad técnica y financiera de los contratistas se torna fundamental.

La concesión se ha usado extensivamente en agua potable y saneamiento y en energía. Se caracteriza por un elemento de inversión por parte del concesionario, un período de vigencia relativamente largo (20-30 años), una obligación de reversión al Estado, y un elemento precautorio importante: asegurar que a medida que la concesión llega a su término el concesionario mantenga un ritmo adecuado de inversiones y buena operación y mantenimiento.

Los sistemas de concesión, arrendamiento, y manejo se utilizan extensivamente en Francia y España.

Es interesante destacar la experiencia de Australia, sobre todo porque es un caso en donde los contratos que se han redactado son estrictos y detallados en cuanto a las obligaciones de las partes. Los concesionarios financian; el gobierno se compromete a comprar el agua, los contratos de construcción y préstamos se atan a efectos de asegurar terminación en tiempo y dentro del presupuesto; las obras se detallan con precisión en el contrato de concesión.56/

VI. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

Existe un proceso de privatización de servicios públicos que tiene lugar a escala mundial. El proceso tiene características globalizantes, dado que por un lado existen fondos de inversión globales en el sector; y por otro las empresas que prestan los servicios operan a escala mundial. En este contexto, las experiencias de las legislaciones comparadas, sobre todo las de economías con larga experiencia en el tema pueden ser muy útiles a los países que están reiniciando procesos de prestación privada de

servicios públicos. De esta experiencia se identifican como especialmente relevantes:

1. Las técnicas de redacción de obligaciones con precisa identificación de lo que se espera de las partes, plazos, y costos; incluyendo plazos precisos para llevar a cabo obras que involucren el desarrollo de recursos hídricos; y las calidades de los servicios que se esperan, las zonas en que tendrán lugar; y los controles ecológicos y ambientales a que se someterán.
2. El concepto de la utilidad o rédito razonable del prestador de servicios públicos, teniendo presente que son servicios monopólicos con garantías de flujos financieros.
3. La práctica de constituir comisiones o cuerpos reguladores independientes, con adecuada financiación, y capacidad y experiencia técnica. Los países que están empezando con el proceso de privatizaciones se beneficiarían de procesos de desarrollo de capacidades institucionales y técnicas en este sector. De otro modo es prácticamente imposible saber que regular o cual es la razonabilidad de los costos y gastos de las empresas proveedoras.
4. Pareciera, teniendo en cuenta la concentración de servicios múltiples en pocas empresas, y la presencia horizontal de los mismos grupos económicos en distintos sectores de servicios públicos y privados, que la prestación de servicios públicos debe estar sujeta a reglas muy precisas y transparentes en cuanto a activos, su valuación; gastos y costos de inversión y operación; contabilidades, préstamos; propiedad y transferencia de paquetes accionarios; y contratos de provisión de servicios, asesoría, y materiales.
5. La adecuada participación de los usuarios, y el acceso rápido y expedito a foros administrativos y judiciales es fundamental. Este rápido acceso no debería limitarse solamente a casos en los cuales se puede identificar en forma simple y rápida un problema individual, como tarifas inadecuadas; sino también a supuestos en los que los usuarios como grupo se ven afectados por prácticas que restringen irrazonablemente la competencia en la prestación del servicio.
6. Desde el punto de vista de manejo y administración del agua se destaca que es fundamental investir facultades de política nacional de aguas a organismos no sectoriales.

A nivel de administración y manejo parece necesario que el manejo de la oferta, control de usos y la protección del recurso sean competencia de organismos de cuencas. En los procesos de privatización esta necesidad de manejo y compatibilización de usos se torna aún más relevante.

Notas

1/ Pablo Gerchunoff y Guillermo Cánovas, Las Privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina, enero de 1993, p. 2.

2/ Ibid.

3/ Ver Merryl Linch, "Global Utility Fund", 1991, Estados Unidos.

4/ Charles F. Phillips, Jr.. The Regulation of Public Utilities, Public Utilities Reports Inc. Arlington, Virginia, Estados Unidos, 1993, p.3.

5/ Carl Kaysen and Donald Turner "Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis", Harvard University Press, 1959 pp.48-49, Cambridge, Massachussetts, USA, según lo cita Phillips en op. cit. p. 4.

6/ Ver Phillips, op. cit. p. 4.

7/ Ver Phillips, op. cit. pp. 5 y 17-21, en especial la referencia a la creación del National Regulatory Research Institute en Estados Unidos.

8/ Ver Phillips, op. cit. p. 7.

9/ Horace Gray "The Passing of the Public Utility Concept", Journal of Land and Public Utilities Economics 16 (1940): 8-20, según lo cita Phillips op. cit. p. 8 y 31.

10/ Raymond Lawton W. et. al, Commission Regulation on Small Water Utilities: Some Issues and Solutions, según lo cita Phillips, op. cit. pp. 851 y 836-839.

11/ Phillips, op. cit. p. 56.

12/ Ver Phillips op. cit. p. 15.

13/ The Nation Public Works: Report on Water Supply. Consulting Report to National Council on Public Works. Wade Miller Associates Inc. Washington DC, USA, 1987, según lo cita, David Haarmeyer en "Privatizing Infrastructure: Options for Municipal Systems", en Journal of the American Water Works Association, marzo de 1994 p. 43.

14/ Environmental Protection Agency (USA) Survey of Operating and Financial Charges of Community Water Systems, Washington DC, Estados Unidos, 1977.

15/ Ver Phillips, op. cit. p. 60, y su cita de Breyer.

16/ Alberto G. Spota, Tratado de Derecho de Aguas, T. II, p. 917, nota 189, Jesús Menéndez, Buenos Aires, Argentina, 1941; y Phillips, op. cit. p. 87.

17/ Este control se exterioriza en algunos países bajo el término poder de policía. Este concepto tiene dimensiones muy interesantes puesto que permite en oportunidades actuar sobre bienes privados sobre la base de que ciertos controles, que influyen sobre la renta de un bien, disminuyéndola a raíz de regulaciones o de vinculaciones, son aceptables en la medida en que el retorno a la inversión que resulte sea, pese a estar limitado, "razonable" (Penn Central Transportation Co Vs., Nueva York, 438 US 104, 1978). Se ha sugerido que existe una vinculación muy importante entre este caso y la teoría de los servicios públicos

(public utilities). Ver Roger W. Findley, et. al., Environmental Law, Third Edition, West Publishing Co, Minn, USA, 1992. p. 287.

18/ Martin G. Glaesser, Public Utilities in American Capitalism, pp. 196-201, Macmillan Co., Nueva York, Estados Unidos, según lo cita Phillips en op. cit. p. 122.

19/ Consolidated Laws Service, Vol. 26, Nueva York, 1983, p. 158 y siguientes (art. 89-b-1).

20/ Phillips, op. cit. p. 427.

21/ Haarmeyer, op. cit., p. 48.

22/ Haarmeyer op. cit., p. 49.

23/ Alan Booker, "British Privatization", en Journal of the American Water Works Association, p. 61.

24/ "The original idea that regulation would be a simple matter of capping prices avoiding the problems of profit control has proved illusory", Dieter Helm, The Times, Londres, 29 de julio de 1994.

25/ Art. 44 Marco Regulatorio de la Concesión de Servicios de Agua Potable y Desagues Cloacales, Buenos Aires, Argentina.

26/ Spota, op. cit., T. 2 pp. 908 a 925 y doctrina y jurisprudencia allí citada; Phillips, op. cit., p. 94-96, y 136; y 94 US., Munn Vs. Illinois 1877.

27/ Arts. 6 a 17, Water Industry Act 1991, Londres, HMSO.

28/ Financial Times, Londres, 26 de agosto de 1994.

29/ Axel Dourojeanni, "La Gestión del Agua y las Cuencas en América Latina", Revista de la CEPAL, No 53, agosto de 1994; CEPAL, Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable: La Gestión Integrada de Cuencas, (LC/R.1399), 21 de junio de 1994, en su totalidad; Bernard Barraqué, "Water Management in Europe: Beyond the Privatization Debate", Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente No 3, 1993, p. 43 y siguientes.

30/ Naciones Unidas, Informe del Secretario General, en materias de recursos hídricos, al Comité de Recursos Naturales del ECOSOC, 1994, E/C.7/1994/6; 18/1/1994.

31/ Carlos Casasús, "Privatizing the Mexican Water Industry", Journal of the American Water Works Association, marzo de 1994.

32/ Jack Jeffrey "Privatization in England and Wales", Journal of the American Water Works Association, marzo de 1994, p. 64.

33/ Prospectus: The Water Share Offers, By Schrodgers on Behalf of the Secretary of State for the Environment and the Secretary of the State for Wales, noviembre de 1989 pp. 29 y 30.

34/ Arts. 17, 29, 76 del Marco Regulatorio para la Concesión de los Servicios de Provisión de Agua Potable y Desagues Cloacales en el Gran Buenos Aires.

35/ Robert Beck E., "Water and Water Rights" V. 2, p. 106 y siguientes, The Michie Company, Va., Estados Unidos, 1991.

36/ Roberto de Andrade, "Reestructuración del Mercado Eléctrico en América Latina: La Difusión de la Experiencia Chilena", CEPAL, Santiago, Chile, Diciembre 1994, p. 10 y Fernando Sánchez A. "Globalización, Estado y Regulación Energética en América Latina", agosto 1994, CEPAL, p. 22.

37/ Ver Casasús, op. cit.

38/ Phillips op. cit., p. 839. En algunas circunscripciones las compañías más pequeñas, contratan servicios de manejo a compañías especializadas o más grandes, con lo que a través del pago de este servicio ahorran de contratar a alguien en forma directa.

39/ Véase por ejemplo la ley de Municipalidades de Honduras, de 1990.

40/ Phillips, op. cit., p. 121.

41/ Los ejemplos que se dan en esta subsección se han tomado de: Inglaterra, Water Industry Act 1991; Prospectus: The Water Share Offers, de Noviembre 1989; Marco Regulatorio para la Concesión de los Servicios de Provisión de Agua Potable y Desagues Cloacales en Buenos Aires, Argentina.

42/ Provincia de Mendoza, República Argentina, Proyecto de Pliego Hidroeléctrica Mendoza, 16 de julio de 1992.

43/ Barraqué, op. cit., p.46.

44/ Charles Vuylsteke, "Techniques of Privatization of State - Owned Enterprises", World Bank Technical Paper No 88, V. I, p. 1, y Guerchunoff, op. cit.

45/ Barraqué, op. cit., p. 51

46/ Barraqué, op. cit., p. 51, 47, 67.

47/ Vuylsteke, op. cit., p.7-9.

48/ Ver Prospectus, op. cit., pp. 64 y siguientes.

49/ Guerchunoff, op. cit., p. 10 y siguientes.

50/ Vuylsteke, op. cit., p. 63.

51/ Vuylsteke, op. cit., p. 98.

52/ Barraqué, op. cit., p. 67, las compañías privadas de agua podían recuperar el impuesto al valor agregado (en Francia); Internal Revenue Code Estados Unidos, hasta 1986; Haarmayer, op. cit., p. 51 y siguientes.

53/ Vuylsteke, op. cit., p. 23.

54/ Haarmayer, op. cit., p. 47.

55/ Haarmayer, p. 47.

56/ Haarmayer, op. cit., p. 50.