



1º CONGRESO DE LA REGIÓN CENTRO  
DE INGENIERÍA SANITARIA Y AMBIENTAL  
22 al 24 DE SEPTIEMBRE DE 2009  
**AIDIS ARGENTINA**



# REGULACION Y COOPERATIVAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PUBLICOS (ELECTRICIDAD y AGUA)

FELIPE RODRIGUEZ

# CUESTIONES INTRODUCTORIAS

M  
O  
M  
E  
N  
T  
O  
S

1° Anterior a las Reformas de 1.991

2° A partir de la ley 23696 y sus Anexos. Su Decreto 1105/89, la Ley 23.69, que se consolida en la Reforma Constitucional de 1.994

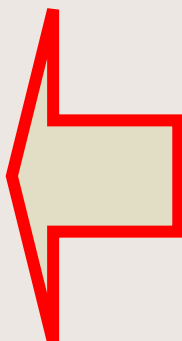
3° Desde la crisis de fines de 2001 a nuestros días. Etapa signada por indefiniciones y cambios de normas.

Apreciación: El proceso de transformación del sector Servicios Públicos en Argentina iniciado en 1.991 tiene ciertos principios inmutables que persistirán a los cambios que se están produciendo.

# CUESTIONES INTRODUCTORIAS

2°

M  
O  
M  
E  
N  
T  
O



## CONTENIDO DE LA TRANSFORMACIÓN:

- a) Reorganizar el sector de los SP distinguiendo c/actividad sustantiva que requiera de una regulación específica;
- b) Crear condiciones y reglas de juego que permitan el ingreso de actores privados;
- c) Organización de nuevas instituciones tanto administrativa cuanto normativamente;
- d) Repliegue del Estado de las actividades empresarias;
- e) En el SP de electricidad: Un G indep. que venda a D y GU mediante contratos de compromiso de suministro a mediano y largo plazo y además en tiempo real comprar en el MEM de acuerdo a la evolución del precio Spot.
- f) “los procedimientos”. Resolución SE 61/92 dictada en cumplimiento de los art. Ley 24065 N° 35 y 36, deroga la Resol. SSEE N° 38/91 perfeccionándola en materia de programación de la operación, despacho de carga y cálculo de precios del MEM. Resulta una pieza fundamental en el desarrollo de la actividad eléctrica.

# CUESTIONES INTRODUCTORIAS

2°

M  
O  
M  
E  
N  
T  
O

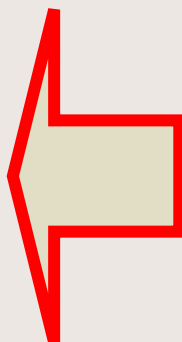
## CONTENIDO DE LA TRANSFORMACIÓN:

- g) En Agua el proceso comienza en 1980 – Ley 18.586 y Decreto 258/80, divide a OSN y transfiere de la Empresa Estatal a las Provincias. Resultado 161 sistemas de agua y saneamiento ambiental en el país con diversos regímenes de gestión (municipios, Provincias, Cooperativas).-
- h) En general los Marcos regulatorios mostraron mucha precariedad en su funcionamiento autarquico, un tiempo la captura, actualmente la cooptación. Resultado: debil papel de los ER en su objetivo de garante último del acceso ciudadano a los servicios, sumado la ausencia de participación ciudadana en la toma de decisión y del control de la prestación.-
- i) Se produce la **tercerización de los SP**, amplia la participación privada en la economía, como instrumento de eficientización de las prestaciones de SP.-

# CUESTIONES INTRODUCTORIAS

3°

M  
O  
M  
E  
N  
T  
O



## CONTENIDO DE LA TRANSFORMACIÓN:

- 1) Desde la crisis de 2001 a nuestros días se aprecia una creciente publicación del los SP, y la consecuente descontractualización.-
- 2) La emergencia, Ley 25.561 ha producido en las tarifas, entre otros, su descontractualización,. Efecto principal: especie de incertidumbre y creación de nuevos riesgos.-
- 3) La intervención estatal, por razones de emergencia, altera la naturaleza contractual originaria, sujetándola a una decisión de carácter unilateral por parte del concedente.-
- 4) Esta situación no hace más que introducir un concepto nuevo cual es el de inalterabilidad o inmutabilidad del ordenamiento jurídico. Hipótesis que debe ceder ante derechos adquiridos contractualmente y ante la prueba de daños causados por la descontractualización.-

## LA TERCERIZACION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO PARA UNA PRESTACIÓN EFICIENTE

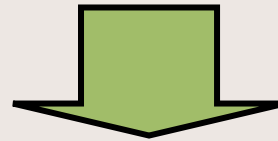
I) La Tercerización debe ser entendida como un proceso mediante el cual el Estado ***opera el traspaso de actividades desde la esfera pública a la esfera privada.***

II) El concepto comprende: a) venta parcial o total de empresas públicas; b) desregulación de la economía; c) concesiones, licencias, permisos

III) En sentido lato implica ***ampliar y facilitar la participación del sector privado en las actividades económicas.***

IV) Resulta una nueva definición del grado de intervención del Estado en la economía, es un ***ajuste entre el Estado existente en un momento dado y el Estado deseado a partir de esa instancia institucional.***

# LA TERCERIZACION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO PARA UNA PRESTACIÓN EFICIENTE



Los **Procesos de tercerización** pueden agruparse conforme tres componentes básicos:

## MECANISMOS

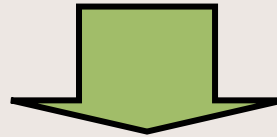
- a) Desnacionalización de activos;
- b) Desregulación de actividades;
- c) Política de franquicias y concesiones.-

Se trata de un proceso **complejo**, intervienen elementos legales económicos, financieros, políticos, sociales y hasta personales.

**Etapas:** Decisión – Análisis – Negociación – Implementación.

# LA TERCERIZACION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO PARA UNA PRESTACIÓN EFICIENTE

## CARACTERIZACIÓN



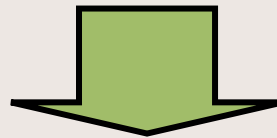
## MODALIDADES

- I) Por una decisión previa del Estado respecto de su rol en la economía, deja de participar en determinada actividad y la “traspasa” al sector privado;
- II) Los que la realizan son los mismos empleados públicos (todos o algunos) que cesan en tal calidad: requiere de una instancia de negociación. El desarrollo de su actividad se ajustará a pautas características del sector privado.-



# LA TERCERIZACION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO PARA UNA PRESTACIÓN EFICIENTE

## PROTAGONISTAS DEL PROCESO



### I.- PRINCIPALES

- a) El Estado
- b) Los Empleados que adhieren.-

### II.- SECUNDARIOS

- a) Los Funcionarios que tenían en su orbita la actividad que se terceriza;
- b) Los Empleados que no adhieren
- c) Los Demandantes del bien o servicio
- d) Los otros Oferentes que competirán con empleados

# LA ECONOMÍA SOLIDARIA

## SECTORES

- PRIMERO: **EL ESTADO**
- SEGUNDO: **EMPRESAS PRIVADAS** CON FINES DE LUCRO.
- TERCERO : **ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA**

# EL SECTOR DE LA ECONOMIA SOLIDARIA INTEGRANTES

- Las **Organizaciones no gubernamentales (ONG)**
- Las organizaciones **sin fines de lucro.**
- Las organizaciones **de la sociedad civil.**
- La economía social **integrada por cooperativas y mutuales.**

- Son organizaciones **libres y voluntarias.**
- Sin fines de lucro.
- No dependen del estado.
- Corresponden a **nuevas formas de acción colectiva**, que se desarrollan por **afuera del espacio político-gubernamental.**

# LAS COOPERATIVAS DE SERVICIOS PÚBLICOS COMO ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL

Según la doctrina: estas cooperativas como instituciones económicas de naturaleza eminentemente social, son **organizaciones personalizadas de reconocimiento mutuo basadas en el principio de cooperación** el que se estructura a través de la acción directa, en colaboración y cooperación mutua de los interesados en resolver de forma voluntaria problemas comunes de carácter social.-



Para algunos autores las cooperativas están comprendidas en el ámbito de las personas jurídicas públicas no estatales que ejercen por delegación una determinada función administrativa prestando un servicio público (Dromi).-



Se incluyen en este criterio jurídico a las **cooperativas públicas municipales**, que resultan una especie del genero cooperativas, se organizan por asociaciones de vecinos usuarios que ejercen la gestión de un servicio

# LAS COOPERATIVAS DE SERVICIOS PÚBLICOS COMO ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL

Para otros autores las cooperativas no son personas de derecho público no estatal sino que “desempeñan una actuación pública, un cometido, autoorganizadas por individuos que en un conjunto difuso modificable conforman el público” (Bertossi Roberto).



Poseen patrimonio propio, pueden adquirir derechos y contraer obligaciones, requieren de autorización legal para funcionar y no subsisten de asignaciones del estado. Cuando concesionan



Se incluyen en este criterio jurídico a las **cooperativas públicas municipales**, que resultan una especie del genero cooperativas, se organizan por asociaciones de vecinos usuarios que ejercen la gestión de un servicio

# LAS COOPERATIVAS DE SERVICIOS PUBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO

## España:

Ley 27 del 16 de julio 1999, institucionalizó a las cooperativas de SP, sin perjuicio de las mancomunidades económicas propias de este país.-

España considera a **los SP** (Pacto de San José de Costa Rica), o de interés económicos de interés general (Carta de Niza, de la Comunidad del 2000) **derechos humanos esenciales.-**

**Artículos 6 y 80** de la Ley contempla estas categorías y las regula en los que a continuación se señala:

1. Cooperativas de Servicios para la iniciativa social (**106**)
2. Cooperativas de Servicios (**98**)
3. Cooperativas de Servicios para consumidores y usuarios (**88**)
4. Cooperativas de Servicios de Transporte (**100**)
5. Cooperativas de Servicios Sanitarios (**102**)
6. Cooperativas de Servicios de Enseñanza (**103**)

# LAS COOPERATIVAS DE SERVICIOS PUBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO

## CHILE

Ley N° 19.832 Titulo III, artículo 68 en adelante regula a estas “**empresas solidarias de servicios**”:

1. Cooperativas de Servicios (68)
2. Cooperativas de Servicios Escolares (69)
3. Cooperativas de Abastecimiento y distribución de energía eléctrica y agua potable (72)
4. Cooperativas de Servicios de Agua Potable (73)
5. Cooperativas especiales agrícolas y de abastecimiento de energía eléctrica (94)

## MEXICO

En su ley de cooperativas REFORMADA DEL 4 DE JUNIO DE 200:1

1. Cooperativas de consumidores de bienes y/o servicios (21)
2. Cooperativas de productores de bienes y/o servicios (21)
3. Cooperativas de ahorro y préstamo (21)
4. Cooperativas de participación estatal (30)
5. Cooperativas de prestación de servicios educativos y de vivienda propia (26)

# LAS COOPERATIVAS DE SERVICIOS PUBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO

## PERU

Ley 074/90 y el Decreto Supremo (artículo 7º) los siguientes tipos de cooperativas de servicios:

1. Cooperativas de servicios de transporte (2.10 – Art 75)
2. Cooperativas de Servicios de ahorro y préstamo (2.11 – Art. 73)
3. Cooperativas de servicios educacionales (2.14)
4. Cooperativas de servicios escolares (2.15)
5. Cooperativas de servicios públicos (2.16)
6. Cooperativas de servicios múltiples (2.17)

## BOLIVIA

La ley de Cooperativa de Servicios esta regulada en los artículos 20 y 23.-

## VENEZUELA

La Ley del 2001 reglamenta el funcionamiento de las Cooperativas de SP en el artículo 92 y siguientes.-



## EVOLUCION DEL COOPERATIVISMO A NIVEL MUNDIAL

AÑO	Nº DE COOPERATIVAS	Nº DE ASOCIADOS
1936	138.517	70.436.462
1960	526.208	164.466.287
1966	575.000	215.500.000
1971	630.717	305.186.391
1980	741.767	355.257.026

## COOPERATIVAS DE SERVICIOS PUBLICOS EN LA ARGENTINA

Hay una fuerte presencia de las cooperativas de servicio, son por lo menos unas 2.000 . Ello convierte al **país** en el **de más cooperativas de agua y saneamiento de América Latina**.

Típicamente prestan servicios múltiples, incluso venta de electricidad, telefonía, manejo de desechos sólidos, negocios de venta de productos de consumo y otros.

Las cooperativas de agua y saneamiento **se crearon durante las décadas de los 60 y los 70**. En 2001 estaban como responsables del suministro de agua en la mayoría de las localidades de menos de 50.000 habitantes, prestando servicios a más de 4 millones de habitantes o un 11% de la población.

## COOPERATIVAS DE SERVICIOS PUBLICOS EN LA ARGENTINA

En 2001 cerca de 2.000 cooperativas **crearon la Federación de Cooperativas de Agua Potable de la Provincia de Buenos Aires (FEDECAP).**

Responden de manera muy flexible a la demanda de los usuarios.

Por ejemplo, ofrecen múltiples formas e intereses de pago y, en áreas donde el agua esta contaminado por el arsénico, tratan el agua en plantas pequeñas de ósmosis inversa para distribuir una cuota familiar en bidones para alimentación, dejando el agua de la red para los otros usos.

## COOPERATIVAS DE SERVICIOS PUBLICOS EN LA ARGENTINA

TIPO DE SERVICIO PUBLICO	Nº DE COOPERATIVAS	Nº DE ASOCIADOS
TOTALES	1.145	1.593.349
Eléctricas	579	1.226.324
Agua Potable	351	193.329
Telefónicos	136	41.345
Pavimentación	26	34.021
Servicios Sociales y Culturales	20	32.379
Servicios Asistenciales	9	23.906
Transporte	9	2.141
Higiene Urbana y Parquización	6	24.770
Servicios Funebres	6	11.219
Televisión	3	3.915

## COOPERATIVAS REGISTRADAS AL 30 DE JUNIO DE 2008

Cooperativas Registradas	Cantidad	%
Re-empadronamiento (2006)	5.100	40%
Re-empadronamiento (2007 - 06/2008)	632	5%
Nuevas Entidades (06/2005 a 06/2008)	2.937	23%
Cooperativas 2038/3026 (hasta 06/2008)	4.091	32%
<b>TOTAL</b>	<b>12.760</b>	<b>100%</b>

## ASOCIADOS A COOPERATIVAS POR PROVINCIA

Provincias	Cantidad	%
Catamarca	5.969	0,1%
Santa Cruz	6.363	0,1%
La Rioja	7.338	0,1%
San Juan	12.846	0,1%
Salta	15.495	0,2%
Corrientes	15.631	0,2%
T. del Fuego	18.516	0,2%
Tucumán	19.517	0,2%
Formosa	25.957	0,3%
Jujuy	29.535	0,3%
San Luis	32.874	0,3%
Chaco	33.006	0,4%
Sgo. del Estero	36.174	0,4%
Río Negro	62.899	0,7%
Neuquen	74.595	0,8%
Chubut	86.686	0,9%
La Pampa	157.446	1,7%
Misiones	160.697	1,7%
Mendoza	189.432	2,0%
Entre Ríos	220.365	2,3%
Córdoba	611.436	6,5%
C.A.B.A.	1.634.085	17,4%
Santa Fe	2.755.751	29,3%
Buenos Aires	3.180.100	33,9%
TOTAL	9.392.713	100%

## COOPERATIVAS REGISTRADAS POR PROVINCIA

Provincias	Cantidad	%
Tierra del Fuego	31	0,2%
San Luis	62	0,5%
La Pampa	73	0,6%
Formosa	77	0,6%
Chubut	121	0,9%
La Rioja	135	1,1%
Neuquén	147	1,2%
Catamarca	155	1,2%
Comi ent es	224	1,8%
Santa Cruz	241	1,9%
Rio Negro	256	2,0%
Salta	292	2,3%
Mendoza	318	2,5%
Chaco	333	2,6%
Sgo. Del Estero	361	2,8%
San Juan	362	2,8%
Entre Ríos	411	3,2%
Misiones	507	4,0%
Jujuy	683	5,4%
Tucumán	801	6,3%
Santa Fe	882	6,9%
Córdoba	1.072	8,4%
C.A.B. A.	1.849	14,5%
Buenos Aires	3.367	26,4%
<b>TOTAL</b>	<b>12.760</b>	<b>100,0%</b>

## COOPERATIVAS POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA

Actividad Económica	Cooperativas %
Agropecuario	25,9
Servicios Públicos	35,1
Vivienda	14,4
Turismo y Hotelería	0,8
Crédito y Ayuda Económica	14,7
Salud	2,5
Educación	6,6
TOTAL	100



# REGULACION DE LOS SP Y EL RÉGIMEN DE LAS COOPERATIVAS

1. Existe interrelación y complementariedad disciplinaria entre la regulación de los SP y la Ley de Cooperativas 20.337.
2. Por un lado el **plexo regulatorio** se integra además de **los MR** con a) la **Ley** de Defensa de la Competencia **25.156**; b) la **Ley** de Defensa del Consumidor **24.240, 24.787, 24.499** y su modificatoria **26.361**; dentro del paraguas del artículo **42 CN**
3. La Cooperativas de SP encuentran su Regulación en el **artículo 104 de la Ley 20337** que introduce la **fiscalización** por parte de la autoridad concedente de un SP. (Acá se inserta la facultad del Ente Regulador que por vía legislativa puede regular y controlar a las Cooperativas de SP)

# REGULACION DE LOS SP Y EL RÉGIMEN DE LAS COOPERATIVAS

Ley 20337. Artículo 104: *Las cooperativas que tengan a su cargo concesiones de servicios públicos, o permisos que signifiquen autorización exclusiva o preferencial, **podrán ser fiscalizadas** por la autoridad respectiva. Esta fiscalización **se limitará a vigilar** el cumplimiento de las condiciones de la concesión o permiso y de las obligaciones estipuladas a favor del público”.*

*Los fiscalizadores **podrán asistir** a las reuniones del consejo de administración y a las asambleas y **hacer constar en acta** sus observaciones, debiendo **informar a la autoridad respectiva** sobre cualquier falta que advirtieran. Deben **ejercer sus funciones cuidando no entorpecer** la regularidad de la administración y los servicios sociales.”*

# REGULACION DE LOS SP Y EL RÉGIMEN DE LAS COOPERATIVAS

La legislación de la Provincia de Córdoba explicita el sometimiento de las cooperativas prestadoras de SP a la regulación y control del ER.

La Ley 8837, incorporación del Capital Privado al Sector Público, artículo 32 contempla: **“Las Cooperativas** que, en la actualidad, prestan servicios eléctricos en la Provincia de Córdoba, **deberán adecuar su funcionamiento** al presente régimen, dentro del plazo y las condiciones que establezca la reglamentación, y observar las prescripciones de los Artículos 37, 39 y 40 de la Ley de Modernización del Estado.”

“A ese efecto, **el Poder Ejecutivo otorgará la concesión** por un plazo no menor a los diez (10) años o los títulos habilitantes que correspondan, respetando la actual modalidad y con la posibilidad de prestar todos los servicios que establezcan sus estatutos, siempre que observen valores desagregados.”

**“A las Cooperativas que no se adecuen** al presente régimen, el Poder Ejecutivo les cancelará la autorización para prestar el servicio eléctrico, y convocará a las Cooperativas vecinas que se hubieran adecuado para que asuman la prestación del servicio.”

# REGULACION DE LOS SP Y EL RÉGIMEN DE LAS COOPERATIVAS

La regulación y el control a las CSP por parte del ERSeP implica: a) reclamos relacionados al servicio; b) su participación en la resolución de toda controversia motivada en la prestación.-

Las CSP, a su vez, respecto de los Usuarios (asociados o no) deben entre otras cosas:

1. Someter toda controversia al ER.
2. No pueden aplicar incrementos tarifarios sin la previa intervención del órgano de control, sujetándose a los principios tarifarios
3. Garantizar la seguridad en la prestación, el cuidado del medio ambiente;
4. Emitir facturas conteniendo rubros ajenos al SP y todo aquello que condicione o restrinja la prestación y el normal uso;
5. Percibir las tarifas autorizadas por el ER y a disponer el corte del suministro del servicio en las ocasiones regladas.

Estas y otras muchas mas observaciones y obligaciones que podamos prever de exigir tendrán que implementarse operativamente de manera gradual y paulatina.-

## A MODO DE COLOFON

- a) La estructura organizacional del sector Agua y Saneamiento muestra un retorno hacia el sector público con **participación acentuada de servicios cooperativos.**-
- b) Queda la inquietud – cuasi incertidumbre - respecto a la eficiencia del estado en la prestación de los servicios.-
- c) Se abre la posibilidad cada vez mayor de prestaciones eficientes con participación comunitaria a través de cooperativas de SP, bien dotadas de personal técnico y equipamiento tecnológico.- (Inmediatez)
- d) La Publicación plantea un efecto sobre las Tarifas de los SP, que en lo sustancial **corre el riesgo de transformarse en un precio político** útiles a la satisfacción de objetivos de naturaleza política, **escindidos del criterio de eficiencia.** La variable Inversiones debe ser atendida por el estado. También sus costos insitos en la prestación.-