

CÁCERES, V. L., (2020), La regulación económica en los servicios de agua y saneamiento en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, Vol. 07, N° 06, p. 85-109.

---

## LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LAS PROVINCIAS DE BUENOS AIRES, SANTA FE Y MENDOZA

**Verónica L. Cáceres**

Universidad Nacional de Luján (UNLu)

Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)

[veroluciaceres@gmail.com](mailto:veroluciaceres@gmail.com)

### RESUMEN

El presente artículo indaga en la intervención del Estado en los servicios de agua y saneamiento mediante la regulación económica en las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe de la República Argentina. La selección de los tres casos se vincula con que la prestación de los servicios ha tenido una trayectoria signada por etapas de modelos de gestión público y privado y hoy mantienen desafíos comunes en lo que concierne a la cobertura y calidad. Cabe señalar que el acceso a los servicios se vincula a derechos humanos básicos para la sostenibilidad de la vida y es responsabilidad inalienable del Estado garantizarlos. Los servicios se han construido con fuerte presencia del Estado en la promoción de las obras, el financiamiento, la expansión y prestación.

El trabajo presenta las particularidades que tienen los servicios de agua y saneamiento y la importancia de su regulación. Luego presenta la institucionalidad del sector: los prestadores de los servicios, los organismos y las normativas que sostienen la regulación. Por último se presentan algunas conclusiones generales sobre la regulación y los desafíos del sector.

**Palabras clave:** Servicios públicos – Agua y saneamiento – Regulación.

## **ECONOMIC REGULATION IN WATER AND SANITATION SERVICES IN THE PROVINCES OF BUENOS AIRES, SANTA FE AND MENDOZA**

### **ABSTRACT**

This article researches the State's intervention in water and sanitation services through economic regulation in the provinces of Buenos Aires, Mendoza and Santa Fe in Argentine Republic. The three selection cases are related to the fact that the provision of services had had a trajectory marked by stages of public and private management models and now days they maintain common challenges regarding coverage and quality. It should be noted that access to services is linked to basic human rights for the sustainability of life and it is the inalienable responsibility of the State to guarantee them. The services have been built with a strong State's presence in the promotion of works, financing, expansion and provision.

This work presents the particularities of water and sanitation services and the importance of their regulation. Then, it presents the sector's institutionalization as: the service providers, the organisms and the norms that sustain the regulation. Finally, some general conclusions on regulation and the challenges of the sector are presented.

**Key words:** Public services – Water and sanitation – Regulation.

### **INTRODUCCIÓN**

El acceso al agua potable y al saneamiento conforma un derecho básico e irrenunciable relacionado con la dignidad de los seres humanos y la protección de la salud, con plena vigencia en la República Argentina. Desde la década del setenta del siglo XX, el acceso a estos servicios se ha instalado en la agenda internacional y en distintos escenarios se ha promovido el compromiso por parte de los países de avanzar en la conexión de la población a los servicios, sostener la prestación de calidad y proteger el recurso hídrico. Se encuentra reconocido en el seno de la Organización de las Naciones Unidas e integra el objetivo 6 de los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible destinado a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento.

Ciertamente aunque la forma de acceso al agua más segura para la salud de la población y la protección del ambiente se efectúa mediante la conexión a los servicios por redes de infraestructura, en la República Argentina se observaba un déficit marcado ya que para 2015 en las áreas urbanas, donde reside la mayor parte de la población del país, sólo el 87% tenía acceso al servicio de agua y el 58% al de cloacas (Koutoudjian, 2017).

Se trata de servicios públicos que se prestan en forma monopólica en un territorio y que en el país ha transitado profundas transformaciones en su institucionalidad en las últimas décadas. Los servicios se encuentran descentralizados en la mayor parte del territorio, en tanto le corresponde a las provincias la responsabilidad de la política sectorial y lo son también de la política ambiental dado que los recursos naturales, como el agua, son de su dominio. Por lo que, a diferencia de lo que sucede en otros países, no hay una única normativa que regule los servicios en el territorio.

El presente trabajo indaga en las particularidades que asume la intervención del Estado en la provisión de agua potable y saneamiento mediante la regulación económica a partir de considerar los casos de las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe de la República Argentina. La selección de tres casos relevantes que han tenido una trayectoria institucional pendular signada por privatizaciones y re-estatizaciones posibilitará ahondar la reflexión crítica respecto a la situación regulatoria de los servicios y los principales desafíos que tiene por delante.

La PBA tiene una extensión que alcanza los 304.907 km<sup>2</sup>, se ubica en el centro-este del país y limita al norte con las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, hacia el oeste con Córdoba, La Pampa y Río Negro, al sur y al este con el Mar Argentino del Océano Atlántico y al nordeste con el Río de la Plata. Se encuentra integrada por 135 partidos que son jurisdicciones político-administrativas de segundo orden y coinciden con las áreas de gobierno local: los municipios. En 2010 contaba con una población que ascendía a 15.625.084 habitantes (lo que representaba el 38,95 % del país) que se distribuía de forma heterogénea en dos regiones geográficas diferenciadas con dinámica demográfica propia: el Gran Buenos Aires o Conurbano Bonaerense, integrado por 24 partidos que rodean a la CABA que concentraban al 63,46% de la población, y por otro, el Interior Provincial, conformado por 111 partidos donde se localizaba el resto de la población (INDEC, 2010). Tiene un importante frente marítimo y pluvial, con el océano Atlántico y el sistema integrado por el Río Paraná y el estuario del Río de La Plata.

Por su parte, la provincia de Santa Fe se encuentra ubicada al centro-este, limita con las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos y Santiago del Estero y tiene una extensión geográfica de 133.000 km<sup>2</sup>. Se encuentra integrada por 19 departamentos que aunque no tienen administración autónoma están representados en la legislatura provincial y su población alcanzaba los 3.194.537 habitantes para 2010, por lo que se ubicaba en la tercera provincia del país más poblada. La ciudad de Rosario es el centro de mayor concentración poblacional y económica, con una población aproximada de 900.000 habitantes, seguida por Santa Fe Capital (350.000 habitantes.), Rafaela (67.000 habitantes) y Villa Gobernador Gálvez (63.000 habitantes). La provincia tiene diversos cursos de agua superficiales siendo el más importante el río Paraná.

Por último, la provincia de Mendoza se encuentra situada en la región de Cuyo, limita al norte con la provincia de San Juan, al este con la provincia de San Luis, al sur con las provincias de La Pampa y Neuquén, y al oeste con la cordillera de los Andes y con Chile. Su superficie geográfica es de 148.827 km<sup>2</sup>, lo que determina una densidad poblacional de 11,70 hab/km<sup>2</sup> y a diferencia de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe se caracteriza por tener un clima continental semiárido, con veranos muy secos e inviernos más húmedos. Para 2010 alcanzó una población de 1.741.610 habitantes en total, siendo la cuarta más poblada. La provincia se encuentra dividida en 18 departamentos, que equivalen a los municipios y cada Departamento se divide en Distritos, excepto la Capital que se divide en secciones.

En cada una de las provincias, como sucede en el resto del país, se observa un prestador principal de los servicios de agua y saneamiento que abarca las áreas más importantes y coexisten con operadores locales o cooperativas. En cada provincia existe un marco regulatorio que regula las condiciones de prestación de los servicios para los diversos operadores, es decir acuerda parámetros y obligaciones para la multiplicidad de prestadores. Para 2010, últimos datos de cobertura homogéneos, la provincia de Buenos Aires era la provincia con menor cobertura del servicio de agua, ya que sólo abastecía al 75,1% de los hogares, mientras que Santa Fe abastecía al 84,4% y Mendoza al 90,48%; en materia de cobertura de cloacas, la situación era alarmante en todas las jurisdicciones, cuyas coberturas alcanzaban por entonces al 47,57%, 50,28% y 63,1% de los hogares respectivamente (INDEC, 2010).

Metodológicamente en este trabajo se recurrió a la recopilación, clasificación y análisis de la normativa del sector, en especial, de los marcos regulatorios sectoriales, los regímenes tarifarios e información de las empresas y organismos de regulación.

El trabajo tiene la siguiente estructura, en primer lugar, se presentan las particularidades que tienen los servicios de agua y saneamiento y la importancia de su regulación; en segundo, se analiza la regulación económica en los casos considerados y, por último se presentan algunas conclusiones.

## **LA IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO Y SU REGULACIÓN**

Los servicios públicos de agua y saneamiento forman parte de los servicios urbanos esenciales para la sostenibilidad de la vida, la salud y calidad de vida de la población. La esencialidad de los servicios y su prestación bajo condiciones monopólicas torna fundamental la regulación pública. En este sentido se trata de servicios públicos de infraestructura diferenciados que involucran procesos complejos que tienen distintas fases que, en el caso del agua, la cadena productiva incluye la captación de agua cruda superficial

o subterránea, la producción de agua potable mediante diversos tratamientos de acuerdo a la calidad de la fuente de agua y tendientes a lograr los componentes físicos, químicos y biológicos que permitan el consumo humano; su almacenamiento, su transporte a través de acueductos troncales, la distribución a los usuarios a través de las redes y su comercialización.

En el caso del servicio de cloacas, las fases incluyen la colección a través de redes subterráneas que transportan los efluentes desde los inmuebles de los usuarios, los tratamientos y disposición de los líquidos en cuerpos receptores, así como la comercialización de los subproductos derivados. La literatura denomina aguas arriba a las fases de captación, producción y almacenamiento y aguas abajo a las etapas de distribución y comercialización.

Los servicios de agua y saneamiento se toman como ejemplos de lo que, en términos económicos, se denomina monopolio natural local. Un monopolio natural incluye a una actividad que por “sus características técnicas intrínsecas, los costos totales de producción son menores cuando ella está a cargo de un único proveedor del servicio que cuando se divide entre dos o más proveedores. De este modo, el ingreso al mercado de un nuevo prestador no es rentable y —en consecuencia— el hecho de que el servicio en un área geográfica esté en manos de un único proveedor resulta más eficiente” (Hantke-Domas y Jouravlev, 2011, p. 29).

Los servicios bajo consideración demandan importantes inversiones para la construcción de las infraestructuras, para su operación, mantenimiento y reposición. Aunque se trata de servicios diferenciados predomina la integración vertical de las empresas, esto redundando en que un solo operador realice todas las actividades en las distintas fases y presta en simultáneo los servicios de agua y saneamiento. Esta situación se vincula a que estos servicios presentan economías de escala, de alcance, de red y aglomeración. Estas características funcionan como barreras naturales a la entrada en la medida en que hacen más costoso el ingreso al mercado (Forcinito, 2005).

Las economías de escala suponen que se observa una disminución progresiva del costo medio y marginal cuando aumenta la producción, lo que implica que la demanda sea atendida mediante un solo prestador ya que sus costos siempre son más bajos que si los prestaran dos o más operadores. Jouravlev (2004) señala que, en los servicios bajo análisis, las economías de escala están presentes en todas las fases de la prestación por lo que las convierten en monopolios naturales y en las fases donde las economías de escala son menos importantes (producción y tratamiento de efluentes) existe otro impedimento relacionado a las dificultades de disponer de otras fuentes de agua para suministrarlo tratar/disponer de los efluentes.

Por su parte, las economías de alcance (o de ámbito) refieren al ahorro de recursos por la producción conjunta de varios servicios o productos por parte de un operador. Es decir incluyen los beneficios que las prestadoras obtienen por la explotación de una misma infraestructura. En tanto las economías de aglomeración están relacionadas a la concentración territorial de la demanda y la densidad poblacional, lo que propicia “la disminución de los costos medios conforme la demanda se concentre en un territorio determinado y aumente la densidad poblacional” (Rozas Balbontín, 2014, p.12).

Así puede afirmarse, como explican Bohoslavsky y Justo (2011, p.13), que se trata de los servicios públicos más monopolícos que existen y que “exhibe una resistencia excepcional a casi todas las formas de competencia”. Por lo que los intentos de introducir competencia en una área generaría una clara “superposición ineficaz yantieconómica de redes de agua y de alcantarillado, cuyo costo sería prohibitivo” y en todo caso la inclusión de competencia duraría muy poco en tanto llevaría a la quiebra e las empresas rivales y a la consolidación del monopolio (Jouravlev, 2001).Gallardo (2000) señala también que la industria del agua potable es la que tiene el argumento más fuerte de monopolio natural, definido por la condición de subaditividad de costos.<sup>1</sup> De acuerdo a Liendo SotoMayor y Zamora González (2016) las propias características del sistema de plantas y redes determinan que la duplicación de equipos genere ineficiencias productivas y la existencia de economías de diversificación entre ambos servicios torna solidala prestación mediante monopolio natural dado la existencia de costos administrativos y técnicos comunes.

A laconcentración absoluta de la oferta se adiciona que son servicios que no tienen sustitutos cercanos, y que la demanda es inelástica a la variación de los precios, como destacan diversos estudios.<sup>2</sup> Aunque “existen mecanismos regulatorios orientados a reducir el poder de mercado de las empresas monopolícas mediante el aumento de la sensibilidad de la demanda-como la medición de los consumos-, el mismo sigue siendo muy elevado debido, fundamentalmente, a la inexistencia de sustitutos” (Azpiazu y Forcinito, 2004, p.35).

Esta situación, sumado a la esencialidad de los servicios para la salud de la población, coloca a los usuarios en una situación de demanda cautiva y otorga gran poder de mercado a las empresas prestatarias para fijar los precios y determinar los niveles de producción, calidad de los servicios, y determinar niveles de expansión, etc.

---

<sup>1</sup> Una función de costos es subaditiva si el costo de producir una cantidad demandada en una sola empresas es menor que el costo de producir dicha cantidad en dos o más firmas, con la misma tecnología (Baumol, 1977).

<sup>2</sup> Cabe señalar que la elasticidad precio de demanda mide la sensibilidad de la cantidad demandada de un bien o servicio ante modificaciones en su precio y sobre esta reacción, la demanda se clasifica como relativamente elástica o relativamente inelástica.

La literatura coincide en la importancia de la regulación pública tendiente a construir mecanismos orientados a reducir el poder de mercado de las empresas que prestan los servicios. En la República Argentina desde la última década del siglo XX la regulación de los servicios de agua y saneamiento se ha establecido mediante los marcos regulatorios, establecidas en leyes y/o decretos del Poder Ejecutivo según cada jurisdicción. Los marcos regulatorios indican las condiciones generales de prestación, la calidad de los servicios, sus esquemas tarifarios, etc., aunque hay que aclarar que coexisten con un heterogéneo conjunto de disposiciones como los Códigos de agua, los contratos de concesión de los servicios, los convenios por obras, los regímenes tarifarios y los reglamentos de usuarios, entre otros.

En la literatura si bien se observa acuerdo respecto a la importancia que adquiere la regulación de las condiciones de prestación, los motivos que la justifican admiten interpretaciones distintas de acuerdo al posicionamiento teórico e ideológico al interior del campo político y económico.

Así para la concepción económica neoclásica, hegemónica en el ámbito académico, la finalidad de la regulación es garantizar la eficiencia económica del mercado regulado (Solanes, 1999). Desde esta mirada se considera que el mercado es el perfecto regulador por lo que las intervenciones estatales a través de las regulaciones se tornan necesarias, únicamente, frente a la presencia de las fallas del mercado. Las fallas de mercado se vinculan con la presencia de monopolios y de importantes externalidades<sup>3</sup> positivas en relación a la producción y el valor del insumo agua; en la calidad de los efluentes que se envían al ambiente; y de consumo en tanto existe una desventaja para aquellos sectores que no tienen acceso, especialmente en la salud (Malabarba, 1998). Desde esta mirada la regulación tiene como única finalidad “evitar que los operadores puedan apropiarse de rentas derivadas de la situación de monopolio a través de tarifas excesivas que los usuarios necesariamente deberían pagar” y se priorizan los “criterios estrictamente tecnológicos”, de tamaño de mercado y la injerencia del Estado apunta a establecer las condiciones para que el “proveedor actúe como si estuviera sometido a la competencia” (López y Felder, 2006, p.8).

Así la necesidad de regulación deriva de criterios tecnológicos, de la ausencia de competencia y de no existir estas barreras sería innecesaria. La accesibilidad y las responsabilidades sobre la regularidad y continuidad quedan sometidas al criterio de rentabilidad empresarial (López y Felder, 2006, p.8). Tal como concluye Gordillo (2003) es la ausencia de competencia la que determina la existencia de un régimen jurídico especial.

---

<sup>3</sup> Es de destacar que las externalidades pueden ser positivas y negativas y se definen como decisiones de consumo, producción e inversión que toman distintos actores y que afectan a terceros que no participan directamente en esas transacciones.

Asimismo, desde perspectiva alternativa o heterodoxa, que reconocen el derecho humano al acceso al agua, como bien social y cultural y no un mero producto de carácter económico, se sostiene que por su importancia para la vida y el desarrollo del país, la regulación no puede estar orientada únicamente “a suplir el `efecto disciplinador´ que ejerce la competencia” sino que tiene que vincularse a criterios democráticos y de inclusión social, es decir se trata de regulación social no solo económica (López y Felder, 2006, p.13). Por lo que se entiende que las disposiciones regulatorias no tienen que circunscribirse, únicamente, a criterios de tarifación, de reducción del riesgo y a brindar certidumbre a los inversores (Spiller, 1998). Sino que, dado el tipo de servicios involucrados, tienen que contribuir a resguardar, contemplar y priorizar los criterios sociales como la promoción de los servicios a todos los sectores y regiones geográficas, los distintos usos, la defensa de los derechos de los usuarios, los impactos en el ambiente, etc. Así como contribuir a la promoción de la universalización plena de los servicios mediante incentivos para los operadores (especialmente si se trata de capitales privados), con mecanismos adecuados y transparentes con distintos subsidios cruzados y, cuando fuera necesario, de implementación de tarifas sociales y de incremento de la macromedición y micromedición (Azpiazu, Bonofiglio y Nahón, 2008).

La regulación económica activa por parte del Estado incluye un componente orientado a estructurar el mercado y otro, a limitar y estimular el comportamiento empresarial. En este sentido el esquema de demanda aislada o minimizar los elementos del monopolio natural y de ese modo impedir que las empresas del sector extiendan su poder de mercado a otras actividades vinculadas colateralmente, como puede ser el mercado inmobiliario. La conducta empresarial se encuentra regulada mediante las tarifas que requieren considerar la prestación eficiente y la inversión en capital fijo tendiente a avanzar en la universalización (Azpiazu y Forcinito, 2004). En tanto el sector se caracteriza por la elevada intensidad en el uso del capital y la merma en la calidad, por lo que los controles sobre la fijación de precios y los patrones de calidad de los servicios son fundamentales para proteger los derechos de los usuarios. Esta regulación requiere a su vez aunar sinergias con los aspectos ambientales ligados a la protección de los recursos hídricos y de la salud de la población.

En resumen el poder monopólico que tienen las empresas prestatarias de los servicios de agua y saneamiento por la esencialidad de las necesidades que atiende y las externalidades asociadas en materia de la salud, la calidad de vida y la protección del ambiente adquieren relevancia, más allá del tipo de modelo de gestión que predomine. Un marco regulatorio adecuado es condición necesaria (no única) para hacer efectivo el derecho humano al agua potable y saneamiento.

## **LOS CASOS DE LAS PROVINCIAS DE BUENOS AIRES, SANTA FE Y MENDOZA: ASPECTOS INSTITUCIONALES**

En la República Argentina, la génesis de los servicios de agua y saneamiento se ubica en las últimas décadas del siglo XIX, tras la epidemia de fiebre amarilla que azotó a varias ciudades y costó centenares de vidas. El Estado nacional constituyó una empresa denominada Obras Sanitarias de la Nación (OSN), en 1912, que tuvo la responsabilidad sobre la promoción, planificación y prestación de los servicios en las capitales provinciales y las principales ciudades del país. Mediante esta empresa, que tuvo distintas modificaciones en su formato, y más adelante con un organismo dedicado a la prestación en las áreas rurales se extendieron las infraestructuras sanitarias y consolidaron cuadros técnicos altamente especializados en el sector. Uno de los límites y condicionantes que afectó al sector estuvo vinculado a las dificultades para el acceso a fuentes de financiamiento que permitieran avanzar en la universalización de los servicios y mejorar la calidad.

Desde 1980 el sector estuvo atravesado por una profunda reforma que implicó la descentralización de los servicios de la esfera del nivel nacional de gobierno y su posterior transferencia a las distintas provincias en el marco de reducción del gasto público social. Desde entonces, los servicios conforman una clara responsabilidad de las provincias a excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y actualmente los municipios del denominado Conurbano Bonaerense que están en la órbita de una empresa de la órbita nacional<sup>4</sup>. Por lo que como señalamos en la sección anterior cada provincia establece regulaciones sobre la gestión pública del agua en general, y de los servicios de agua y saneamiento en particular.

La regulación de los servicios se establece en unas normas específicas denominadas marcos regulatorios sectoriales. Aunque cada jurisdicción ha adoptado su propia organización institucional sustentada, mayormente, en la presencia de una empresa prestataria de los servicios en los grandes centros urbanos que coexiste, a su vez, con pequeños prestadores en las áreas con menor densidad poblacional.

Los servicios de agua y saneamiento en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, como en la mayoría de las jurisdicciones del país, han estado atravesados por una trayectoria signada por profundas transformaciones. A inicios de los años noventa del siglo pasado, en un clima político que promoviera la reducción del aparato del Estado y el ingreso de consorcios privados a la gestión de los servicios básicos, los servicios de agua y saneamiento que exhibían notorios desafíos en materia de déficit en la cobertura y

---

<sup>4</sup> Actualmente Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, Hurlingham, Ituzaingó, Morón, y Vicente López. Recientemente se sumaron por convenio Escobar, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas y Presidente Perón.

problemas de calidad. La atención de estos problemas dio lugar a cambios en el modelo de gestión, hasta entonces centralizado en empresas u organismos públicos provinciales a otro de gestión a cargo de empresas privadas, es decir fueron privatizados.

La decisión de política públicasectorial adoptó en las provincias consideradas la forma de concesiones a capitales privados en tanto se traspasó el derecho a percibir el flujo de fondos por la operación de la empresa, sin que ello implicara la venta o transferencia de la propiedad de los activos en manos de los Estados provinciales.

En primer lugar, en 1994, la provincia de Santa Fe concesionó la Dirección Provincial de Obras Sanitarias, creada mediante la Ley 8.711 en 1980. En 1998 la provincia de Mendoza efectuó lo mismo con Obras Sanitarias Mendoza, creada mediante la ley 4.479 como sociedad estatal, y que fuera transformada en sociedad anónima como paso previo a su concesión; y en 1999, la provincia de Buenos Aires siguió la tendencia con la empresa Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires creada mediante la sanción del Decreto-Ley N° 8065 en 1973.

En Santa Fe ingresó Aguas Provinciales de Santa Fe S.A, consorcio con mayoría accionaria del grupo Suez Lyonnaise des Eaux de Francia. Ya a fines de la década, y de forma tardía, la provincia de Mendoza concesionó el 70% de Obras Sanitarias Mendoza S.A que pasó a estar controlada por Saur Internacional 32% de capital, Azurix- Enron 32%, un 20% por parte del estado provincial y un 10% por parte de los trabajadores. Por último, en la provincia de Buenos Aires en 1999 ingresaron, luego de un llamado nacional e internacional y la división del territorio en unidades de negocios, dos consorcios privados a la prestación. Por un lado, ingresó Azurix Buenos Aires S.A<sup>5</sup> en dos de las tres regiones más rentables y Aguas del Gran Buenos Aires S.A<sup>6</sup>, que asumió la prestación en la región que incluía el territorio menos atractivo para los inversores privados.

La revisión de la literatura que estudio estos casos permite observar que el desempeño de las empresas en materia de los objetivos sociales perseguidos fue ineficaz, en tanto la ampliación de la cobertura se efectuó, mayormente, en las áreas más rentables y se mantuvo e incremento el pasivo ambiental por la contaminación de las fuentes superficiales

---

<sup>5</sup> La Azurix Agosba S.R.L. y la Operadora de Buenos Aires S.R.L eran compañías subsidiarias indirectas de Azurix registradas en el país, la primera pertenecía en un 0,1% a Azurix y en un 99,9% a Azurix Argentina Holdings Inc. (sociedad constituida en Delaware), que a su vez era de propiedad plena de Azurix, y sobre la segunda pertenecía Azurix Agosba Holdings Limited, registrada en las Islas Caimán, cuyo propietario era Azurix. (Cáceres y Carbayo, 2013).

<sup>6</sup> Consorcio compuesto por Aguas de Bilbao Bizkaia, Sideco Americana S.A., Impregilo S.p.A e Iglys S.A., tras el pago de un canon de pesos 1.260.000 por un plazo de 30 años.

de agua dado el bajo nivel de tratamiento de los efluentes y la menor extensión del servicio de cloacas.<sup>7</sup>

A inicios del siglo XXI, el país atravesada una profunda crisis económica, política, institucional y social que tuvo su correlato en el sector donde, tras incumplimientos contractuales, problemas de calidad y por decisión de las propias concesionarias de abandonar la prestación, los Estados provinciales decidieron a re-estatizar los servicios y para esto crearon nuevas empresas con características de sociedades anónimas con mayoría accionaria estatal y, mantuvieron la participación de los sindicatos.

Así se conformaron Aguas Bonaerense S.A. en 2002 en la provincia de Buenos Aires, Aguas Santafesinas S.A. en la provincia de Santa Fe en 2006 y Agua y Saneamiento Mendoza S.A. en la provincia de Mendoza en 2010. Estas empresas actualmente prestan los servicios en las principales localidades de sus provincias, pero coexisten con otras como cooperativas o empresas municipales. La Tabla 1 permite observar la trayectoria institucional de los servicios en los casos considerados desde su descentralización en la década del ochenta del siglo XX.

**Cuadro 1. Recorrido institucional de los servicios de agua y saneamiento en Argentina**

Provincia de Buenos Aires	Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires	Azurix de Buenos Aires S.A y Aguas del Gran Buenos Aires S.A.	Aguas Bonaerense S.A.
Provincia de Santa Fe	Dirección Provincial de Obras Sanitarias	Aguas Provinciales de Santa Fe S.A	Aguas Santafesinas S.A.
Provincia de Mendoza	Obras Sanitarias de Mendoza Sociedad Estatal	Obras Sanitarias de Mendoza Sociedad Estatal S.A	Agua y Saneamiento Mendoza S.A.
Períodos	1980 Pública	1994 1998 1999 Privatizada (concesiones)	2002 2006 2010 Pública

**Fuente:** Elaboración propia

<sup>7</sup> En relación a la provincia de Buenos Aires los trabajos de Cáceres (2016 y 2011) y Carbayo (2011); para Santa Fe Minaverry (2013), Faccendini (2011) y Pesce (2006) sobre Santa Fe y sobre Mendoza Jofré (2010) y Akhmouch (2004).

Cabe señalar que los prestadores se encuentran regulados por las disposiciones de los marcos regulatorios específicos y existen agencias estatales que son responsables de la regulación de las tarifas, las normas de calidad del agua y los efluentes, la intervención frente a situaciones de conflicto con los usuarios, análisis de los programas de inversión, entre otros.

En la provincia de Santa Fe se encuentra el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS), creado por la ley 11220, y en Mendoza, el Ente provincial del agua y saneamiento (EPAS) creado por la ley 6044. Las normas de creación señalan que el ENRESS ejerce el poder de policía sobre la regulación y el control de la prestación de los servicios; y el EPAS, además, dicta normas de carácter técnico (infraestructura, prestación y calidad); controla la ejecución de planes y programas de inversión; el régimen de explotación; propone las tarifas de los servicios y las bases para su revisión e interviene frente a conflictos entre usuarios, operadores y terceros (ley 6044). En el caso de la provincia de Buenos Aires, a fines de 2017, el gobierno provincial suprimió un organismo clave el Organismo de Control del Agua de Buenos Aires que tenía la función de contralor sobre la prestación de los servicios y dicha función se la derivó a la agencia denominada la Autoridad del Agua (ADA) (artículo 58, ley 14989). Se trata de un organismo creado por la ley 12.257, en 1999, y cuya función medular es la formulación de la política del agua y planificación hídrica. Por lo que la ADA reúne un vasto conjunto de actividades que van desde establecer preferencias y prerrogativas para el uso del agua del dominio público a fijar el pago de cánones a la clausura total de desagües, actividades o establecimiento en situaciones de emergencia.

Los dos entes de regulación y la ADA tienen directorios que asumen la toma de decisiones y asumen la responsabilidad de emitir resoluciones. Los integrantes de los directorios son propuestos por el Poder Ejecutivo y refrendados por el Poder Legislativo, en el caso del ENRESS con un vocal propuesto por el sindicato, y duran 4 años. Ciertamente un elemento que se reitera en el sector es la reducida participación de actores de la sociedad civil en el debate sobre las decisiones que orientan el sector y esto se observa en los escasos espacios institucionales donde pueden participar. El financiamiento de estos organismos combina fuentes como la asignación mediante el presupuesto provincial, los ingresos derivados de tasas retributivas, multas, asesoramiento, etc.

El marco regulatorio de la provincia de Buenos Aires lo define un decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 878/2003, a diferencia de lo que sucede en las provincias de Mendoza y Santa Fe que tienen marcos sancionados con participación de las legislaturas provinciales (condensada en las leyes 6044 y 11.220 respectivamente). Además los marcos regulatorios están acompañados por regímenes tarifarios y por los reglamentos de usuarios de los servicios que dispersa algunas disposiciones. A continuación en las tablas 1 al 3 se presentan detalles de las empresas y de los servicios que atienden.

**Tabla 1. La prestación del servicio mediante Aguas Bonaerense S.A, provincia de Buenos Aires**

Creación	Forma jurídica	Área de prestación	Marco regulatorio	Características	Cobrabilidad	Cuentas
Decreto N° 517 de 2002	Sociedad anónima con mayoría accionaria del estado provincial. 0%) del capital accionario a la Provincia de Buenos Aires y en un diez por ciento (10%) a los trabajadores. Se crea por 35 años.	El área geográfica de la empresa se expandió al tiempo que se rescindieron los contratos a otras prestatarias de la provincia (Aguas del Gran Buenos Aires S.A (2006) Aguas de la Costa (2007) y Aguas de Campana (2008)). En 2016 los municipios de San Miguel, Moreno, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo y presidente Perón dejaron de estar en la órbita de ABSA. En la actualidad, ABSA presta los servicios en 52 municipios que incluyen: Estos son: Ramallo, Campana, General Arenales, Leandro N Alem, Lincoln, General Villegas, Carlos Tejedor, Salliqueló, Guaminí, Tornquist, Bahía Blanca, Villarino, Patagones, Coronel Rosales, Monte Hermoso, Tres Arroyos, González Chaves, San Cayetano, General Lamadrid, Pehuajó, Calos Casares, Nueve de Julio, Los Toldos, Bragado, Chivilcoy, Suipacha, Navarro, Roque Pérez, Monte Ranchos, General Belgrano, Las Flores,	Decreto del PEP 878/2003, ratificado por la ley 13154	La Sociedad tiene por objeto exclusivo la prestación del servicio público de provisión de agua y saneamiento bajo el régimen monopólico. Se mantuvo la integración vertical, no se segmentó la producción de agua de su distribución, ni la producción y generación de agua, del tratamiento de los residuos cloacales. Tiene concesión por 35 años	Agua y cloacas 54%	960.031

		General Alvear, Tapalqué, Ayacucho, General Guido, Maipú, Mar Chiquita, Dolores, General Lavalle, Punta Indio, Magdalena, Pila, La Plata, Ensenada, Berisso, San Vicente, General Rodríguez, Villa Gesel, Cañuelas, Marcos Paz.				
--	--	---	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 2. La prestación del servicio mediante Aguas Santafesinas S.A, provincia de Santa Fe**

Creación	Forma jurídica	Área de prestación	Marco regulatorio	Características	Cobrabilidad	Cuentas
Decreto N° 193 de 2006. Modificado por el Decreto N° 194 de 2006. El término de duración de la sociedad será de veinte (20) años.	Sociedad anónima con mayoría accionaria del Estado de la Provincia de Santa Fe con el 51% del capital social, los Municipios que forman parte de la concesión con el 39%, y el 10% restante de los empleados de la sociedad a través del Programa de Propiedad Participada. Se crea por	Cañada de Gómez, Casilda, Capitán Bermúdez, Esperanza, Firmat, Funes, Gálvez, Granadero Baigorria, Rafaela, Reconquista, Rosario, Rufino, San Lorenzo, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez. Además provee agua en bloque que luego distribuyen cooperativas y prestaciones municipales.	Ley 11.220	La Sociedad tiene por objeto exclusivo la prestación del servicio público de provisión de agua y saneamiento bajo el régimen monopólico. Se mantuvo la integración vertical, no se segmentó la producción de agua de su distribución, ni la producción y generación de agua, del tratamiento de los residuos cloacales.  La empresa también realiza la comercialización de agua en	Agua y cloacas 88%	735.122

CÁCERES, V. L., (2020), La regulación económica en los servicios de agua y saneamiento en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, Vol. 07, N° 06, p. 85-109.

				bloque para la prestación en el interior de la provincia por parte de prestadores menores. Tiene concesión por 20 años		
--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 3. La prestación del servicio mediante Agua y Saneamiento Mendoza S.A.**

Creación	Forma jurídica	Área de prestación	Marco regulatorio	Características	Cobrabilidad	Cuentas
Surge a raíz de la rescisión del contrato de concesión al prestador, Obras Sanitarias Mendoza S.A. (1998-2010) La empresa se crea mediante los Decretos Provinciales N° 1.737/10 y N° 1.767/10, ratificados por la Ley N° 8.213. La concesión se le otorgó por el decreto Decreto N° 2.648/10 desde el 27/	Sociedad anónima con participación estatal mayoritaria. (SAPEM). El capital social se compone de acciones integradas por una participación del 90% correspondiente al Estado Provincial, y un 10% bajo la modalidad de Propiedad Participada, del Personal de la empresa.	La empresa presta los servicios en la mayoría de los departamentos de la Provincia, excluyendo el departamento de Tupungato que tiene una prestación municipal y presta en forma complementaria en los departamentos de prestadores municipal: Maipú y Luján. Las localidades son 18 (Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Capital, San Rafael, Villa de Malargüe, San Martín, Palmira (Dpto. San Martín),	Ley N° 6044 y modificatoria, el Decreto N° 2223/94, modificado por el Decreto N° 911/95	La Sociedad tiene por objeto exclusivo la prestación del servicio público de provisión de agua y saneamiento bajo el régimen monopólico. Se mantuvo la integración vertical, no se segmentó la producción de agua de su distribución, ni la producción y generación de agua, del tratamiento de los residuos cloacales.  Se dio continuidad y transferencia de contratos vigentes (con la empresa previa)	Agua y cloacas 86	387.027

<p>9/10</p> <p>El término de duración de la sociedad será de cien (100) años.</p>		<p>General Alvear, Rivadavia, Tunuyán, San Carlos, Uspallata (Alta Montaña), Luján de Cuyo, Maipú, Lavalle, Junín, La Paz, Santa Rosa, Eugenio Bustos, Costa de Araujo)</p>		<p>cuando asumió la prestación. Se le otorga la concesión del servicio de agua y desagües bajo el régimen monopólico por 95 años</p>		
---	--	---	--	--	--	--

**Fuente:** Elaboración propia

Cabe señalar que los marcos regulatorios establecen parámetros para la regulación económica que tienen fuerte incidencia en materia ambiental y en lo que concierne a las condiciones de vida de los usuarios. En este sentido dado su importancia nos interesa señalar 1) el objeto de los contratos de las empresas; 2) los esquemas tarifarios y su consideración de tarifas sociales; 3) los niveles de medición del consumo; y 4) los niveles de tratamientos de los efluentes.

Las empresas Aguas Bonaerense S.A., Aguas Santafesinas S.A. y Agua y Saneamiento Mendoza S.A. tienen como objetos en sus contratos la captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización de agua potable y la colección, tratamiento, disposición y eventual reutilización y/o comercialización de desagües cloacales. Es decir se trata de empresas integradas verticalmente y responsables de las distintas fases o etapas de los servicios que fueron creadas tras la rescisión de los contratos a empresas privadas. Su única finalidad en la prestación de los servicios y en algunos casos, además embotellan agua que luego comercializan.

La empresa Aguas Bonaerense S.A, conforma una de las primeras experiencias de re-estatización del sector, y en este caso, el retorno a la gestión pública se planteó como una etapa de “transitoriedad” dado que la intención era “continuar con la transferencia al sector privado de la responsabilidad primaria en la prestación” (Decreto 517/2002). Ciertamente esta se llevó adelante en un momento de profunda crisis y fuerte empobrecimiento de buena parte de la sociedad.

Cabe señalar que tras las re-estatizaciones las empresas se crearon no ya como sociedades del estado u organismos públicos con autarquía sino como sociedades anónimas regidas por la ley de sociedades comerciales 19.550, con un conjunto de disposiciones, que claramente fueron pensadas para un modelo de gestión privado. El capital social de las

empresas se compone de acciones que pertenecen en un 10% a los trabajadores bajo la modalidad de propiedad participada, esta decisión se tomó en la etapa previa cuando los gobiernos provinciales negociaron con los sindicatos la privatización y transformación del sector y otorgaron participación accionaria a los trabajadores, y luego se mantuvo con las re-estatizaciones. La novedad en el caso de Aguas Santafesinas S.A. es que las acciones no sólo pertenecen al Estado provincial sino también a los estados municipales donde la empresa presta los servicios. Cabe señalar que ninguna de las empresas pagó un canon por la explotación exclusiva de los servicios.

En los casos considerados los esquemas tarifarios se sustentan en un conjunto de principios que enfatizan en la protección de los recursos hídricos y la eficiencia de los prestadores. Puntualmente en el caso de Aguas Bonaerense S.A sostiene que la regulación tarifaria asume el fomento del uso y la explotación racional de los recursos hídricos; el incentivo a la gestión eficiente; el equilibrio entre la oferta y la demanda y el mejoramiento y crecimiento de los servicios; debe reflejar el costo económico de la prestación, incorporando los costos emergentes de los planes de mejoramiento y expansión, y márgenes razonables de rentabilidad, entre otros (artículo 54 Decreto 878/03). En el caso de Agua y Saneamiento Mendoza S.A se sustenta sobre dos principios, por un lado que la regulación atenderá a objetivos económicos, sociales y ambientales, procurando la promoción de los espacios verdes; y por otro, las tarifas “deberán reflejar los costos de operación, mantenimiento y amortización de los servicios y una retribución razonable para el operador, en el contexto de una administración eficiente” (artículo 23 ley 6044). Por último, en el caso de Aguas Santafesinas S.A. estipula que la regulación tarifaria también propenderá a un uso racional y eficiente de los servicios y de los recursos involucrados para la prestación; posibilitará un equilibrio consistente entre la oferta y la demanda; debe reflejar el costo económico de una prestación eficiente, incluyendo los planes de mejoras y desarrollo; y, en esta, regirá el principio del riesgo (artículo 81 ley 11220).

Más allá de los principios brevemente señalados los esquemas tarifarios que rigen para Aguas Bonaerense S.A., Aguas Santafesinas S.A. y Agua y Saneamiento Mendoza S.A. recurren a un sistema mixto de pricecap (precio tope), pero se considera la variación de los costos. Cabe señalar que la regulación pricecap prevé la fijación de un precio base máximo (acordado por el Estado que concede la explotación) el cual se entiende que otorga a la empresa una ganancia razonable; el mismo se ajusta en forma periódica con la aplicación de un índice de precios domésticos (que tiende a reflejar las variaciones de los costos) al cual se le sustrae un factor de eficiencia con el propósito de transferir a los usuarios y consumidores los incrementos de productividad de la empresa y luego de un periodo de realizan revisiones tarifarias donde esas ganancias se trasladan a los usuarios.

Además en los casos considerados predomina el sistema de cuota fija que implica que la facturación es independiente al consumo realizado y se encuentra asociado al consumo presunto. Se denomina en la literatura sistema de “canilla libre” y presupone que

la capacidad de pago se relaciona con la ubicación de los inmuebles, la superficie edificada, la antigüedad, entre otros aspectos y no es recomendable en la literatura en lo que concierne a la protección de los recursos hídricos. En Santa Fe y Mendoza, además, diferencia entre usuarios residenciales y no residenciales o generales y comerciales con subsidios cruzados en las tarifas. Los subsidios cruzados son un elemento central en la historia del sector.

En el caso Aguas Santafesinas S.A. aunque se afirma que el prestador deberá propender al consumo medido, solo es obligatorio para la venta de agua en bloque y el consumo no medido se vincula justamente a criterios de consumo presunto. Tanto en el servicio medido como no medido se establece 5 rangos de consumo que admite un descuento importante para el consumo inicial de hasta 20 m<sup>3</sup>. En el caso de Agua y Saneamiento Mendoza S.A. el régimen tarifario por cuota fija, que alcanza a la mayoría de los usuarios, fija una tasa básica mensual en función de la superficie del terreno y la cubierta total que se multiplica por un coeficiente zonal "Z" y el de ajuste tarifario "K". En el caso de la provincia de Buenos Aires la regulación tarifaria vigentetuvo diversas modificaciones, desde 2016, para el sistema no medido diferencia 7 tramos de acuerdo a los montos de las valuaciones fiscales de las viviendas que suministra la agencia de recaudación tributaria provincial y en el caso del sistema medido el monto que se paga diferencia 13 rangos para el consumo medido desde los 15 m<sup>3</sup>, primer rango, hasta más de 75 m<sup>3</sup>.

La periodicidad de la lectura es bimestral, pero el importe a facturar es mensual e incluso en las áreas con baja densidad de medición la empresa puede determinar otros periodos de facturación. En el caso del marco de Agua y Saneamiento Mendoza S.A. destaca que la periodicidad de la facturación no puede establecerse por períodos inferiores a un mes entre facturas.

A su vez, señala que las tarifas se componen de un importe de operación y mantenimiento y otro de expansión. Es decir acuerdan el pago de un cargo por contribución al financiamiento de los costos de la expansión de las redes domiciliarias construidas por las empresas y afrontadas por los propietarios, poseedores o tenedores de inmuebles existentes al momento de la liberación de los servicios. En los inmuebles construidos bajo el régimen de propiedad horizontal con tanque de agua en común, y en los que no pueda instalarse medidor individual, la tarifa por servicio será abonada por el consorcio de propietarios.

Para el caso de Aguas Bonaerense S.A. el marco regulatorio establece revisiones tarifarias periódicas cada cinco años y revisiones extraordinarias que pueden ser derivadas de modificaciones en las normas de calidad del agua potable, desagües cloacales o ambientales o todas aquellas situaciones que puedan generar cambios importantes en las condiciones de prestación y sus costos. En el caso Agua y Saneamiento Mendoza S.A. también establece un periodo de 5 años aunque admite la posibilidad de modificaciones previas de acuerdo a decretos del Poder Ejecutivo provincial con acuerdo del ente regulador

y en el caso de Aguas Santafesinas S.A, aclara que las revisiones tarifarias no pueden ser usadas para compensar los “resultados derivados del riesgo empresarial, ni para convalidar ineficiencias en la prestación” (artículo 88 ley 11220).

Los regímenes tarifarios considerados establecen que los nuevos usuarios tienen que afrontar el cargo de conexión, por única vez, que incluye una contribución vinculada a la expansión de las infraestructuras; y un cargo por infraestructura e incidencia en la red. Ferro y Lentini (2012) sostienen que resulta fundamental que ese tipo de cargos no representen una barrera económica para los nuevos usuarios que en la práctica impidan su conexión. Mayormente las áreas no abastecidas coinciden con las áreas más postergadas en términos de indicadores socioeconómicos.

Más allá de lo estipulado en los marcos regulatorios, la tabla 4 permite observar que las empresas consideradas han impulsado aumentos tarifarios extraordinarios en reiteradas oportunidades y para ello han alegado, generalmente, incrementos en los insumos (costos de energía eléctrica, productos químicos, remuneraciones y cargas sociales del personal). En el caso de la provincia de Mendoza luego de la re-estatización el gobierno creó un Programa de Recomposición y Convergencia de las tarifas para la empresa AySAM SAPEM que busca equilibrar gradualmente el déficit operativo, por la que el EPAS debe realizar las revisiones relativas a la evolución económico-financiera de la empresa (AFERAS, 2018). Los cambios reiterados fueron justificados en las variaciones de los precios y fueron autorizados por los organismos de regulación y han tenido audiencias públicas con resistencia de actores sociales. Los marcos regulatorios considerados acuerdan la realización de audiencias públicas previo a modificaciones en los cuadros tarifarios, pero lo que se resuelve no es vinculante.

**Tabla 4. Modificaciones tarifarias 2011-2019**

Año	Aguas Bonaerense S.A	Aguas Santafesinas S.A	Agua y Saneamiento Mendoza S.A.
2011	-	-	35
2012	178,42%	135,41	25,42
2013	-	26,50	25,42
2014	41,16	41,50	58,01
2015	-	-	-
2016	140,16	-	35
2017	-	-	-
2018	40,66	18	78
2019	38,05	28	-

**Fuente:** Elaboración propia en base a los regímenes tarifarios provinciales y AFERAS (2018)

Los marcos regulatorios que regulan el comportamiento de Aguas Santafesina S.A y Bonaerense S.A. promueven la micromedición en el cobro de las tarifas. Así el artículo 83 de la ley 11220 establece que los regímenes tarifarios deben propender al consumo medido cuando sea técnica y económicamente viable. Mientras el decreto 878/03 sostiene que el consumo de agua potable “deberá tender, en la medida de la sustentabilidad del servicio, a ser contabilizado mediante medidores de agua” (artículo 52). En el caso de la provincia de Mendoza el marco regulatorio no promueve el sistema medido, aunque coexiste dicho sistema con el no medido y en los últimos dos años se incorporó el tema en la agenda de gobierno. Más allá de lo cual, las tarifas por sistema de facturación medido del servicio de agua alcanzaban sólo al 34% en el caso de Aguas Bonaerense S.A., y al 35% en el caso de Aguas Santafesinas S.A (Dirección Nacional de Agua, 2018). La micromedición en el caso de Agua y Saneamiento de Mendoza S.A alcanzaba solo al 3% (AYSAM, 2016).

Además de la micromedición resulta importante que las provincias promuevan en los operadores, mediante los marcos regulatorio de los servicios, la macromedición tendiente a identificar efectivamente los volúmenes de agua que consumen los usuarios y avanzar en reducir los niveles de fuga o pérdidas de agua. Este conforma un indicador crítico que alcanzaba a niveles insostenibles de 49% en el caso de Aguas Bonaerense S.A., y 50% en Agua y Saneamiento de Mendoza S.A y Aguas Santafesinas S.A. (Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento, 2018).

Los marcos regulatorios no solo acuerdan los derechos y obligaciones de los usuarios actuales sino establecen la responsabilidad de los prestadores respecto a las áreas de expansión y a los denominados usuarios potenciales. Además, en tanto involucra la salud pública, instituyen la obligatoriedad de conexión a los servicios, de prestación cuando estén disponibles y el pago por los servicios a los propietarios o tenedores de los inmuebles. Estas regulaciones están presentes desde los inicios de los servicios a fines del siglo XIX.

Cabe señalar que ninguno de los marcos regulatorios ni sus modificaciones establece el acceso al agua potable y saneamiento como derechos humano. Sin embargo, el marco bonaerense acuerda una “tarifa social” destinada a los usuarios residenciales con escasos recursos económicos y en contextos de alta vulnerabilidad social (artículo 55 decreto 878/03). En el caso de Santa Fe aunque el marco no asegura una tarifa social, el ente de regulación del serviciocomenzó a implementarla con disposiciones posteriores desde 1999 y señala que pueden constituirse en beneficiarios los usuarios que se encuentren en condiciones económicas que le impidan atender las necesidades básicas. En el caso de Mendoza S.A en su artículo 26 establece un subsidio para consumo doméstico a favor de jubilados y usuarios residenciales de escasos recursos (ley 6044). Llamativamente para 2018 en Santa Fe existían sólo 1705 usuarios con tarifa social, en la provincia de Buenos Aires 23.233 y en Mendoza 19170 (entre subsidios a jubilados y carenciados) (AFERAS, 2018).

Cabe señalar que sólo en la provincia de Buenos Aires se establece la imposibilidad del “corte total” por morosidad a los usuarios residenciales, lo que impide que las empresas procedan a prácticas como retirar los medidores de agua y sellar la salida de los desagües, abonando después cargos por reconexión. En los casos de las provincias de Mendoza y Santa Fe habilitan el corte de los servicios por mora en el pago de las facturas y el pago de cargos por reconexión tras el corte (artículo 20 de la ley 6044 y artículo 92 de la ley 11220). Esta situación es preocupante en tanto se trata de servicios básicos sin sustitutos cercanos. Aunque cabe señalar que los niveles de cobrabilidad de estas empresas supera ampliamente al de la provincia de Buenos Aires.

Por último, los marcos regulatorios prohíben la disposición de efluentes sin los tratamientos necesarios. Se considera importante evitar que los efluentes lleguen a los cursos receptores sin los tratamientos adecuados para evitar la contaminación física, química, bioquímica, biológica y radioactiva de los cuerpos de agua receptores. En cada una de las provincias consideradas existen importantes cursos de agua con problemas de calidad y cantidad.

Núñez (2013) destaca que el tratamiento de los efluentes persigue evitar daños a los abastecimientos públicos, privados e industriales de suministro de agua; a las aguas destinadas a la recreación y el esparcimiento; a las actividades piscícolas; perjuicios a la agricultura y depreciación del valor de la tierra e impacto al entorno ecológico. Por lo cual, a la obligatoriedad de conexión a los servicios cuando estén disponibles, los marcos obligan a la clausura de las instalaciones sustitutas como pozos ciegos.

## CONCLUSIONES

El acceso al agua y saneamiento conforma un derecho humano inalienable de suma importancia para la sostenibilidad de la vida, el cuidado de la salud y el ambiente. Se trata de servicios públicos que se prestan en condiciones monopólicas en el territorio y que tiene externalidades positivas. Involucran un conjunto de tecnologías, cuya calidad incide en las condiciones de prestación y se adecuan a las fuentes de extracción de agua. El mantenimiento y expansión de las infraestructuras tienen elevados costos hundidos y lenta recuperabilidad en el tiempo, por lo que demanda acuerdos inter-temporales entre las fuerzas políticas.

La regulación de las condiciones de prestación de los servicios es una función central a considerar más allá del tipo de modelo privado o público de prestación de los servicios. Los marcos regulatorios analizados y sus regímenes tarifarios consideran un conjunto de aspectos comunes como ser la promoción de la protección de los recursos hídricos, el equilibrio entre la oferta y la demanda, entre otros aspectos. Sin embargo, la facturación se realiza, mayoritariamente, por el viejo sistema de “canilla libre” que suele

encontrar registros inmobiliarios desactualizados y a su vez, en los casos de las principales operadoras, se complejiza con altos niveles de pérdida de agua (que se ubican en el 50% del agua que se potabiliza y que se fuga en la red).

Por otro, los casos considerados han oscilado en etapas de prestación pública de los servicios centralizados en los estados provinciales mediante empresa públicas o organismos autárquicos, privatizaciones a cargo de consorcios privados y re-estatizaciones, con objetivos contrapuestos que han alterado la institucionalidad del sector. Más allá de estos cambios la universalización de los servicios conforma una deuda social histórica y así también resulta llamativo que aunque se implemente en las provincias las denominadas tarifas sociales para la población más vulnerable, en los casos de Mendoza y Santa Fe los marcos posibilitan el corte de los servicios por falta de pago. Esta situación requiere debatirse en tanto pueden incidir negativamente en la calidad de vida y salud de la población. Cabe señalar que el agua y el saneamiento son derechos humanos básicos e inalienables, punto de partida para repensar los marcos regulatorios sectoriales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUÑA, C. CETRÁNGOLO, O, CÁCERES, V. Y GOLDSCHMIT, A., (2017), La economía política de la política de agua y saneamiento en la argentina. Historia, actualidad y perspectivas, *Serie Documentos de Trabajo del IIEP*, N° 22, Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-BAIRES), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

AFERAS, (2018), Sistemas Tarifarios y Tarifas en Argentina, *Serie de Publicaciones sobre Tarifas N° 3*, Santa Fe.

AKHMOUCH, A., (2004), *La privatización de los servicios públicos argentinos: implicancias, conflictos y rivalidades territoriales. El caso de la concesión de agua potable y saneamiento OSM SA*. Tesis de Posgrado, Universidad de Paris VIII Vincennes-Saint Denis, Francia.

AGUAS Y SANEAMIENTO MENDOZA S.A., (2016), *Plan estratégico*, Mendoza, AYSAM.

AZPIAZU, D. y BONOFILIO, N y NAHÓN, C., (2008), Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país. *Documento de Trabajo N° 18*, Área de Economía y Tecnología, Buenos Aires, FLACSO.

AZPIAZU, D. Y FORCINITO, K., (2004), “Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires” en Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K. (2004). *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Serie Informes de Investigación N° 19. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

BAUMOL, W., PANZAR, J. Y WILLIG, R., (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. San Diego: Saunders College Publishing/Harcourt Brace.

BOHOSLAVSKY, J., y JUSTO, J., (2011), *Protección del derecho humano al agua y arbitrajes de inversión*, Santiago de Chile, CEPAL.

CÁCERES, V. L., (2020), La regulación económica en los servicios de agua y saneamiento en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, Vol. 07, N° 06, p. 85-109.

---

CÁCERES, V., (2011), *La problemática del acceso al agua potable y al saneamiento por fuera de las redes. Regulación estatal y circuitos mercantiles de acceso en el Partido de José C. Paz, en el interior del AMBA*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, IDES-UNGS.

CÁCERES, V., (2016), “Panorama actual en la gestión del agua y saneamiento en Argentina” en *Revista Naturaleza, Sociedad y Ambiente*, 3.

CÁCERES, V., (2016), *El proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento y su trayectoria en la Provincia de Buenos Aires: La consolidación de la fragmentación institucional*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, UNGS-IDES, Los Polvorines.

CARBAYO, A., (2011), *El fracaso de la concesión del servicio público de agua potable y saneamiento por parte de Azurix Buenos Aires S.A. en la provincia de Buenos Aires: El caso de Bahía Blanca*, Tesis de maestría en Desarrollo y Gestión territorial, UNS, Bahía Blanca.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, (2014), “Recurso de hecho deducido por Aguas Bonaerenses S.A. en la causa Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A. y otros si amparo”, Buenos Aires, Argentina, 02 de diciembre.

DIRECCIÓN NACIONAL DE AGUA, (2018), *Datos de las empresas*, mimeo.

EMBID, A. y Martín, L., (2018), “Lineamientos de Políticas Públicas. Para un mejor manejo de las interrelaciones del nexo entre el agua, la energía y la alimentación”, Documentos de Proyectos, CEPAL, Santiago de Chile.

FACCENDINI, A., (2011), *Agua y saneamiento derechos esenciales. La privatización del agua en Santa Fe (1995-2005) Diez años de apropiación indebida. La vulneración de un derecho*. Rosario, Colección Académica, UNR

FACCENDINI, A., (2011), *Agua y saneamiento. Derecho humano esencial. El bien común: la privatización del agua en Santa Fe 1995-2005*, Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

FERNÁNDEZ, D., (2009), “Sustentabilidad financiera y responsabilidad social de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina”, en *Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento*. Fernández, D., Jouravlev, A., Lentini, E., Yurquina, A. (eds)CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile.

FERNÁNDEZ, D., (2009), “Sustentabilidad financiera y responsabilidad social de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina”, en *Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento*. Fernández, D., Jouravlev, A., Lentini, E., Yurquina, A. (eds)CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura Santiago de Chile.

FERRO, G., (2008), “Agua y economía” en *Revista Hydria*, N° 16, Buenos Aires, 21-22.

FERRO, G. y E.J. LENTINI, (2012), *Infraestructura y equidad social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura No 158, LC/L.3437, CEPAL, Santiago de Chile.

CÁCERES, V. L., (2020), La regulación económica en los servicios de agua y saneamiento en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, Vol. 07, N° 06, p. 85-109.

---

FORCINITO, K., (2005), *Los sectores de infraestructura para la prestación de servicios públicos en la Argentina. Lineamientos generales de regulación pública*, ficha mimeo, Buenos Aires.

FORCINITO, K., (2016), “Los debates económicos del siglo XX latinoamericano: de la teoría a la práctica” en *Congreso Latino-Americano de HistóriaEconômica*, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo.

GALLARDO, J., (2000), *Privatización de los monopolios naturales en el Perú: economía política, análisis institucional y desempeño*. Documento de trabajo. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

GORDILLO, A., (2003), *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.

HANTKE-DOMAS, M. y JOURAVLEV, A., (2011), *Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento*, Santiago de Chile, CEPAL.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, (2010), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010*, disponible en [http://www.censo2010.indec.gov.ar/archivos/censo2010\\_tomo1.pdf](http://www.censo2010.indec.gov.ar/archivos/censo2010_tomo1.pdf)

JOFRÉ, J., (2010), "Obras Sanitarias Mendoza: de Empresa Privada a Pública" en *Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo*, Mendoza.

KOUTOUDJIAN, J., (2017), “Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento: Participación Público-Privada, Identificación y Desarrollo de Proyectos y Plan de Implementación”, presentación en el 6° Encuentro de la Asociación Latinoamericana de Operadores de Agua y Saneamiento (ALOAS).

LIENDO SOTOMAYOR, J. Y ZAMORA GONZÁLEZ, J., (2016), *Análisis de la estructura vertical en el mercadode los servicios de saneamiento peruano*, Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster en Regulación de Servicios Públicos y Gestión de Infraestructuras, Universidad del Pacifico.

LÓPEZ, A. y FELDER, R. (2006), “La regulación estatal ¿servicio público o fallas del mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación” en *Realidad Económica* N° 163, Buenos Aires.

MALABARBA, S. (1998), “Nuevas políticas y mecanismos de financiamiento para el sector privado y los procesos de regulación” en *Empresas de saneamiento. Su transformación y regulación-Conflictos y soluciones-*. Documento Técnico N° 5, Buenos Aires: COFES.

MINAVERY, C., (2013), *El Derecho como herramienta para la erradicación de escenarios propicios para la corrupción en el servicio del agua*. Tesis doctoral. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires.

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL, (2015), *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 70/1, Nueva York, 25 de septiembre.

NÚÑEZ, J., (2013), *Agua y saneamiento a nivel nacional. Alternativas de innovación*, Buenos Aires, COMARCO,

CÁCERES, V. L., (2020), La regulación económica en los servicios de agua y saneamiento en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, Vol. 07, N° 06, p. 85-109.

---

OECD, (2020), Gobernanza del agua en Argentina, disponible en [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/53ee8b2e%20es/1/1/3/index.html?itemId=/content/publication/53ee8b2e-es&\\_csp=db9a48b73142afc8cfabfa1472d56949&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/53ee8b2e%20es/1/1/3/index.html?itemId=/content/publication/53ee8b2e-es&_csp=db9a48b73142afc8cfabfa1472d56949&itemIGO=oecd&itemContentType=book)

ORDOQUI URCELAY, M., (2007), *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*. Santiago de Chile, CEPAL.

PESCE, J., (2006), La concesión del servicio de agua en la provincia de Santa Fe, Buenos Aires, FLACSO-Argentina.

ROZAS BALBONTÍN, P., y BONIFAZ, J., (2014), *Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación*.-Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 165, Santiago de Chile, CEPAL.

SARAVIA, J., (2010), *Conclusiones de los Seminarios de Tarifas y Sistemas Tarifarios de Aferas 2009-2010*. Serie de publicaciones sobre tarifas N° 2, Eudecor, Córdoba.

SAVID, R., (1997), “La gestión comercial en los procesos de transformación de las empresas de saneamiento” en *Modelos de gestión comercial en empresas de saneamiento*. Documento técnico N° 4, Buenos Aires: COFES. pp. 27-34.

SCHIFINI, J., (2008), “Pérdidas y fugas en los servicios urbanos” en *Hydria* N° 17, Buenos Aires.

SOLANES, M., (1999), *Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado*, Santiago de Chile, CEPAL.

SPILLER, P., (1998), “El por qué de la regulación de los servicios públicos” en *Cuaderno N° 2*, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.

VICKERS, J. y YARROW, J., (1991), *Un análisis económico de la privatización*. Gran Bretaña, Fondo de Cultura Económica.