

## Capítulo 4. Gobernanza de los servicios de agua en Argentina

*Este capítulo proporciona una visión general del desarrollo y desempeño actuales de los servicios de agua y saneamiento en Argentina, y se enfoca en los marcos legales, institucionales y regulatorios del sector. Describe cómo se asignan las funciones y responsabilidades reguladoras a los diferentes niveles de gobierno. Identifica los desafíos clave de gobernanza y regulación que enfrenta el sector. Luego analiza cómo mejorar la gobernanza de los servicios de agua y saneamiento, así como la asignación de funciones reguladoras, herramientas e incentivos.*

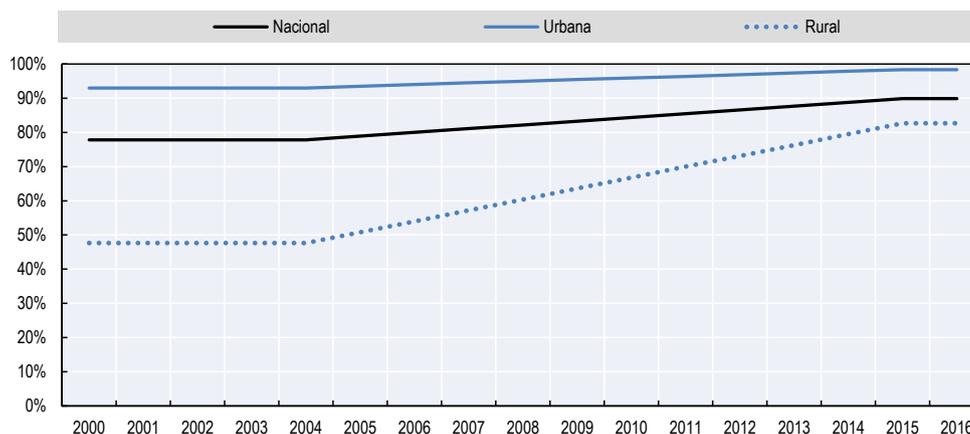
## El acceso a los servicios de agua y saneamiento

En 2015, el 84,4 % de los 43 millones de habitantes de Argentina tenía acceso al agua a través de una red pública y el 58,4 % a alcantarillado sanitario. Aunque no existen estadísticas confiables sobre el nivel de tratamiento de aguas residuales, se estima que se trata el 15-20 % de las aguas residuales recolectadas (SIPH, 2016). Sin embargo, en la encuesta de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, PTAR, realizada por la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DNAPyS), se estima que para 2018, el 36 % de las aguas residuales recolectadas recibió tratamiento primario o secundario.

Si bien la cobertura de alcantarillado ha sido históricamente menor que la de agua, en la última década, el aumento en la cobertura de saneamiento (6 %) ha sido superior a la expansión del suministro de agua potable (4 %), lo que ayuda a reducir ligeramente la brecha. Este ha sido el caso en todas las provincias, con la excepción de Formosa, Misiones y Santiago del Estero, donde el acceso al suministro de agua potable ha sido más importante.

Según los datos del Programa Conjunto de Monitoreo / Organización Mundial de la Salud (JMP/OMS), a pesar de que en la última década ha mejorado mucho, el acceso al agua mejorada en las zonas rurales aún sigue rezagado, con solo el 83 % de la población rural con acceso al agua mejorada en 2016, mientras que la tasa alcanza el 98 % en las zonas urbanas (Gráfico 4.1). La fuente de agua mejorada es definida por JMP/OMS como una fuente que, por la naturaleza de su construcción, protege adecuadamente el agua de la contaminación exterior, en particular de la materia fecal.

**Gráfico 4.1. Evolución del acceso a agua mejorada en las zonas urbanas y rurales, Argentina**



Fuente: JMP/OMS (2016), acceso a agua mejorada, <https://washdata.org/data/household#!/>.

La cobertura de suministro de agua para las poblaciones que presentan necesidades básicas insatisfechas (Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI) es del 73 %, mientras que alcanza el 85 % para las personas sin NBI. Lo mismo ocurre con el saneamiento, ya que la cobertura para la población vulnerable es del 31,2 % y del 56,3 % para los habitantes sin NBI.

Al hacer un balance de esta situación, el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PNAPyS) estableció lineamientos de desarrollo para el sector, con el objetivo de alcanzar una cobertura del 100 % para el agua potable y del 75 % para el saneamiento en las zonas urbanas del país para 2023. Esto representa conexiones adicionales de 8,2 millones de personas para el agua y 8,9 millones para el saneamiento. La inversión proyectada

requerida es de aproximadamente USD 21.613 millones, que comprende USD 8.220 millones para agua potable y USD 13.393 millones para saneamiento. Para lograr estos objetivos de expansión, es necesaria una inversión promedio anual de USD 3.000 millones, con un máximo de USD 5.420 millones en 2019 (Tabla 4.1). Estos montos de inversión representan el 0,7 % y 1,2 % respectivamente del producto bruto interno (PBI) de 2016. Según los últimos datos disponibles de la DNAPyS, se invirtieron USD 2.495 millones en obras durante el período 2016-18 (USD 665 millones en 2018, USD 913 millones en 2017 y USD 917 millones en 2016). La inversión estimada para el año 2019 asciende a USD 505 millones, sumando un total de USD 3.000 millones de 2016 a 2019. Teniendo en cuenta las inversiones realizadas por las provincias, la inversión total de los últimos cuatro años asciende a USD 4.290 millones.

**Tabla 4.1. Necesidades de inversión y fondos en servicios de agua y saneamiento**

USD Millones									
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	%
Inversiones	2.009	2.731	3.144	5.420	3.867	3.248	1.194	21.613	100%
<b>Fondos</b>									
Préstamos vigentes	1.013	506	169					1.688	8%
Nuevos préstamos		600	1.125	1.500	1.500	900	375	6.000	28%
Financiación local	101	792	1.009	1.807	1.289	1.083	398	6.478	30%
Tesoro Nacional	895	833	841	2.113	1.078	1.265	421	7.447	34%
<b>Indicadores</b>									
Inversiones en comparación con el PBI 2016	0,40%	0,60%	0,70%	1,20%	0,90%	0,70%	0,30%		
Inversiones en comparación con el gasto nacional total en 2016	1,30%	1,20%	1,20%	3%	1,50%	1,80%	0,60%		
Inversiones en comparación con el gasto nacional total en 2016	7,70%	7,20%	7,30%	18,30%	9,30%	11%	3,60%		

*Fuente:* SIPH (2016), Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior\\_agua\\_plan\\_agua\\_saneamiento.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_agua_plan_agua_saneamiento.pdf).

Existen desafíos claros para financiar los niveles de inversión necesarios para lograr los objetivos de cobertura universal en Argentina. Uno de estos desafíos es canalizar y coordinar efectivamente las contribuciones financieras para asegurar el mejor uso de los recursos fiscales y el financiamiento externo. Otro desafío es el hecho de que el logro de los objetivos de cobertura universal del PNAPyS depende en gran medida de la disposición de las provincias para emprender inversiones que estén alineadas con esos objetivos. Sin embargo, se ha advertido que las provincias en lugar de alinear sus prioridades con las del Gobierno Nacional, generalmente diseñan su propia cartera de proyectos de una manera independiente que puede no corresponder estrictamente con los objetivos del PNAPyS y los plazos asociados (aunque también buscan financiación nacional para la entrega de esos proyectos no alineados). Esta situación se da a pesar de que el Gobierno Nacional proporciona hasta dos tercios de los fondos para proyectos.

Esto pone de relieve los riesgos a largo plazo que surgen del desajuste de las prioridades de las grandes políticas de inversión en infraestructura en todos los niveles de gobierno. La falta de alineación puede dar como resultado demasiada, muy poca o el tipo incorrecto de infraestructura y, en el peor de los casos, puede ofrecer un sistema que carece de la capacidad de interconexión (física, financiera o social) y, por lo tanto, reduce la eficacia general del país en su abastecimiento, entrega y uso de servicios esenciales tales como

servicios de agua y saneamiento (que son impulsores clave de la actividad económica y el bienestar social). Esto, a su vez, también resalta la necesidad de prioridades de políticas de inversión en infraestructuras grandes, consistentes, colaborativas y ejecutables en todos los niveles de gobierno, incluido un proceso sistemático de evaluación económica, social y ambiental que sustente el desarrollo de políticas y la entrega de inversiones. A pesar de la existencia de una estrategia general de política de cobertura universal, el sector de agua potable y saneamiento sigue caracterizándose por la falta de capacidad jurídica e instrumentos de los organismos responsables y reguladores para hacerla cumplir, así como resoluciones y decisiones políticas relacionadas. Además, existe una falta de claridad en la asignación de responsabilidades, de evaluación independiente y continua del desempeño, así como en los informes y mecanismos para la revisión, evaluación y actualización de la política general de cobertura universal. Además, aunque no se proporciona un mecanismo formal para la revisión, evaluación y actualización del PNAPyS actual, se espera que la DNAPyS formule un nuevo plan para 2020-23 junto con otras regulaciones (incluidos los mecanismos de financiamiento condicional o proyectos basados en el desempeño).

### La calidad y la gestión de los servicios de agua y saneamiento

Además del objetivo de aumentar el acceso y la conexión a los servicios de agua y saneamiento, el PNAPyS también busca mejorar la calidad y la gestión de los servicios. A pesar de la carencia de datos e información, se realizó una evaluación del sector de los servicios de agua y saneamiento partiendo de los datos en desarrollo por el DNAPyS (a través del Sistema Nacional de Información de Agua Potable y Saneamiento y los Planes de Gestión y Resultados – PGR) basándose en la situación de 20 prestadores en Argentina (que atienden a unos 27 millones de habitantes, alrededor del 65 % de la población urbana del país con agua potable por red). La Tabla 4.2 resume los resultados de esta evaluación, mostrando claramente una falta de eficiencia y un bajo nivel de recuperación de costos.

#### *Eficiencia de los prestadores de servicios de agua*

La eficiencia de los prestadores argentinos de servicios de agua y alcantarillado muestra una gran diversidad en todo el país, pero el desempeño sigue siendo bajo en promedio en comparación con un modelo de empresas de agua de países de América Latina. Los costos de personal representan una gran parte del gasto operativo. Como resultado, observar la eficiencia del personal es clave para evaluar la eficiencia operativa de los prestadores de los servicios públicos. La eficiencia del personal (medida como la cantidad de personal por cada 1.000 conexiones para agua potable) es en promedio de 3,33 empleados por cada 1.000 conexiones, que van desde 1,00 a 7,10. Para un ejemplo de empresas en América Latina, el estudio de evaluación comparativa de ADERASA (Asociación de Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas) estima que la eficiencia promedio del personal es 2,94, con una variación de entre 1,04 a 6,48. Los niveles de micromedición son de alrededor del 27 %, que van del 0 % al 95 % (Tabla 4.2). Esta última estadística parece muy baja en comparación con los niveles registrados por ADERASA, donde el promedio es del 70 % y oscila entre el 20 % y el 79 %.

### ***La recuperación de costos de los prestadores de servicios de agua***

El sistema actual de fijación de tarifas no incentiva el uso eficiente o racional del agua, ni promueve la gestión de la demanda. La mayoría de los usuarios pagan por los servicios de acuerdo con un sistema de “canilla libre” bajo el cual se cobra una tarifa fija independientemente del volumen de agua consumida, por lo que no ofrece incentivos para el uso eficiente del agua. Este sistema de “canilla libre” se basa en un antiguo criterio de consumo presunto teniendo en cuenta la ubicación, la superficie cubierta, la calidad y la antigüedad de la propiedad. Se supone que estas variables reflejan el nivel de ingresos de los usuarios y, por lo tanto, su capacidad de pago. Sin embargo, el sistema de “canilla libre” parece de alguna manera desactualizado y necesitaría actualizarse para garantizar que los subsidios cruzados entre clientes adinerados y los vulnerables sigan siendo efectivos. Este sistema de precios también distingue a los usuarios residenciales de los no residenciales, por lo que proporciona subsidios cruzados de usuarios no residenciales a usuarios residenciales, así como de usuarios medidos a no medidos. Si bien los subsidios cruzados no son intrínsecamente incorrectos, deben revisarse y probarse periódicamente para evaluar su efectividad y eficiencia y para determinar si el subsidio cruzado aún se requiere o no desde una perspectiva general. Por el momento, los subsidios cruzados actuales parecen diversos y poco centrados.

**Tabla 4.2. Indicadores para un sub-conjunto de 20 prestadores de servicios de agua, Argentina**

#	Provincia	Prestador principal	Población abastecida de agua potable (%)	Población abastecida con alcantarillado (%)	Cobertura con micro medición (%)	Empleados por 1000 coexiones de agua potable	Producción diaria de agua potable por cuenta (l/hab/día)	Consumo de agua potable por habitante por día (l/hab/día)	Pérdidas / Fugas de agua potable (%)	Cobertura de costos operativos
1	Buenos Aires (General Pueyrredón-Mar de Plata)	OSGMP	97	97	20	2,78	532	356	33	0,86
2	Buenos Aires (Prestador Principal)	ABSA	77	61	34	3,74	802	407	49	2,41
3	Ciudad de Buenos Aires + 26 distritos de la Provincia de Buenos Aires	AySA	74	59	17	3,51	573	338	41	0,81
4	Catamarca	Aguas de Catamarca SAPEM	87	66	25	3,51	984	397	60	0,55
5	Chaco	SAMEEP	87	42	23	7,10	504	260	48	0,64
6	Chubut	Coop. Trelev	99	93	0	N/A	472	253	46	0,93
7	Córdoba	Aguas Cordobesas	98	N/A	28	1,00	335	272	19	2,64
8	Corrientes	Aguas de Corrientes S.A.	96	78	92	2,31	339	148	56	1,18
9	Formosa	Aguas de Formosa S.A.	93	47	18	4,21	588	259	56	0,98
10	Jujuy	Agua Potable de Jujuy S.E.	75	71	59	3,17	474	211	56	1,03
11	La Rioja	Aguas Riojanas SAPEM	95	83	42	2,83	N/A	366	N/A	1,00
12	Mendoza	AYSAM	90	85					50	0,80
13	Misiones	SAMSA	97	51					N/A	1,65
14	Neuquen	EPAS	97	82	7	6,56	703	422	40	0,28
15	Salta	Aguas del Norte	81	64	25	3,06	630	378	40	0,85
16	San Juan	OSSE	76	46	2	3,20	N/A	N/A	N/A	0,91
17	Santa Fe	ASSA	98	76	35	2,31	513	257	50	1,12
18	Santiago del Estero	Aguas de Santiago S.A.	98	47	4	2,64	301	153	49	1,31
19	Tierra del Fuego	DPOSS	94	88	1	N/A	433	303	30	1,22
20	Tucumán	SAT	86	70	11	N/A	794	380	52	1,06

*Nota:* El consumo medio de agua por habitante y día es de 300 litros, con un mínimo de 148 y un máximo de 422. Estos valores están muy por encima de los valores registrados en ADERASA para América Latina, donde el promedio es de 173 con una dispersión de 49 a 366.

*Fuente:* Datos internos de la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento.

Con la estructura tarifaria y el valor de la tarifa desvinculado del costo de servicio el operador del servicio depende de otras fuentes de financiamiento (subvenciones del gobierno, etc.) para que el modelo de negocios sea viable, especialmente en un contexto de alta inflación. Esta situación presenta desafíos importantes para el regulador económico.

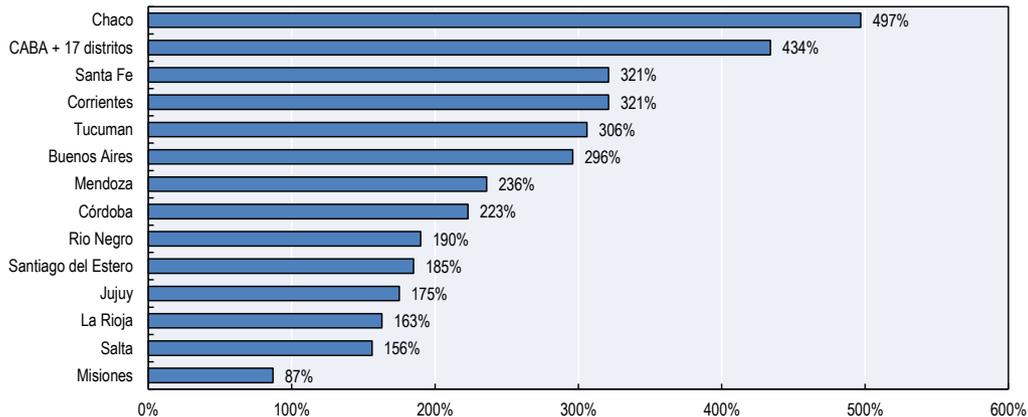
Primero, aunque puede ser el caso que, sujeto a la disponibilidad de datos, el regulador pueda establecer los costos prudentes y eficientes de la prestación del servicio, no tiene la capacidad de establecer ingresos o precios a un nivel que permita al operador cubrir esos costos. En el mejor de los casos, el regulador puede ayudar a proporcionar transparencia sobre los verdaderos costos del servicio y sobre los montos de ingresos recibidos bajo el régimen tarifario con sistema de “canilla libre” predominante, identificando así la “brecha de financiación” que el operador debe cubrir.

En segundo lugar, en dicho sistema, ni el operador ni el regulador pueden establecer ingresos o precios que podrían impulsar un mejor uso de los servicios (desde una perspectiva social, económica o ambiental). Por ejemplo, sujeto a las directivas de política del gobierno, la estructura tarifaria podría establecerse para desalentar el uso excesivo de agua (una consideración ambiental y económica). Alternativamente, podrían configurarse para reconocer industrias que dependen en gran medida del agua para la producción (consideraciones económicas y sociales). Además, podrían usarse para establecer los subsidios cruzados de servicios de agua y saneamiento para proporcionar a los usuarios con menos ingresos una mejor capacidad para acceder a esos servicios (consideraciones sociales).

Dicho sistema de tarifas también priva al regulador de una herramienta vital para evaluar la eficiencia de la prestación del servicio y establecer las tarifas en consecuencia. Además, impide al prestador implementar cualquier política de tarifas de incentivos.

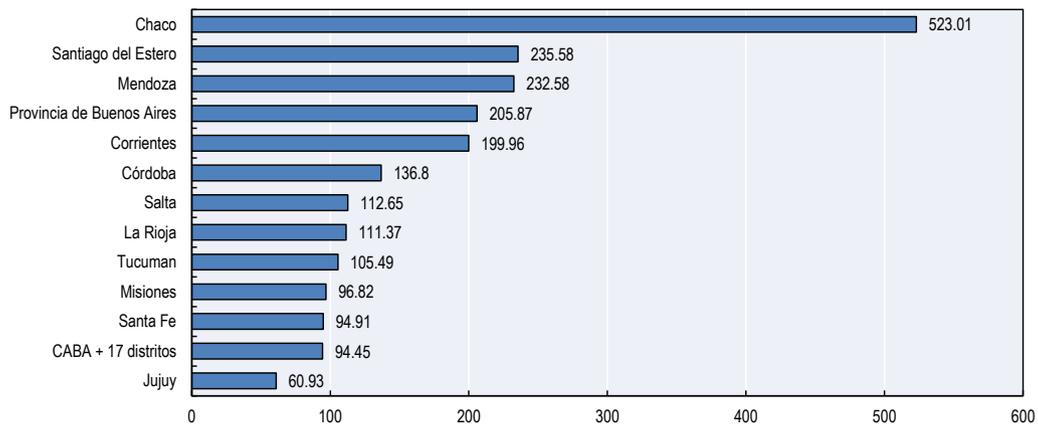
Según el informe de AFERAS (2011), desde 2006, se han implementado importantes aumentos de tarifas para mejorar el nivel de recuperación de costos de las tarifas, con una gran diversidad entre las provincias. Una evolución similar ocurrió entre 2011 y 2015 (AFERAS, 2018). En algunos casos, atrasos en la facturación de 2010 fueron compensados. Los Gráficos 4.2 y 4.3 muestran los aumentos acumulativos de tarifas durante el período 2011-15 y la factura mensual promedio por jurisdicción para 2015.

Sin embargo, a pesar de los aumentos de tarifas acumulados entre 2006 y 2015 en más de la mitad de los principales prestadores del país con información disponible, los ingresos facturados aún no son suficientes para cubrir los costos de operación y mantenimiento. Esto se debe a una combinación de baja eficiencia económica, aumento de los costos operativos y valores tarifarios insuficientes. En promedio, la cobertura de costos operativos alcanzó 0.91 cuando se excluyen Aguas Cordobesas y ABSA, que tienen valores extremos con 0.28 y 1.31. Esta situación de aumento de los costos operativos y de ingresos tarifarios congelados o retrasados resulta en la necesidad de aportes externos para mantener la viabilidad financiera del servicio. En algunos casos, estos provienen de la reasignación de fondos destinados a planes de expansión y mejora del servicio, mientras que en otros casos se han proporcionado a través de subsidios gubernamentales. Aun así, estas contribuciones externas a menudo son insuficientes y la falta de fondos significa que hay reducciones en la calidad de los activos, especialmente para la rehabilitación y renovación de redes. Esto ha resultado en un mal estado de la red, con una calidad de servicio deficiente y altos niveles de pérdidas en la red. Actualmente no hay evidencia de que se hayan tomado medidas para mejorar la eficiencia y, por lo tanto, reducir el costo promedio de los servicios.

**Gráfico 4.2. Aumentos de tarifas de agua y saneamiento acumulados, Argentina, 2011-15**

*Notas:* CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El aumento de la CABA + 17 distritos (AySA) corresponde al aumento nominal del coeficiente K, como se mantuvieron los subsidios a una porción significativa de los usuarios, el aumento promedio de las tasas fue mucho menor.

*Fuente:* AFERAS (2018), Sistemas tarifarios y Tarifas en Argentina. [http://www.aderasa.org/v1/wp-content/uploads/2017/10/AFERAS\\_libro\\_Sistemas\\_Tarifarios\\_Tarifas\\_Argentina.pdf](http://www.aderasa.org/v1/wp-content/uploads/2017/10/AFERAS_libro_Sistemas_Tarifarios_Tarifas_Argentina.pdf).

**Gráfico 4.3. Factura mensual promedio de agua y saneamiento en pesos por jurisdicción, Argentina, 2015**

*Nota:* CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires. + 17 distritos = AySA, 2015

*Fuente:* AFERAS (2018), Sistemas tarifarios y Tarifas en Argentina. [http://www.aderasa.org/v1/wp-content/uploads/2017/10/AFERAS\\_libro\\_Sistemas\\_Tarifarios\\_Tarifas\\_Argentina.pdf](http://www.aderasa.org/v1/wp-content/uploads/2017/10/AFERAS_libro_Sistemas_Tarifarios_Tarifas_Argentina.pdf).

### ***Datos de desempeño de los prestadores de servicios de agua y saneamiento***

Además de los desafíos de mejora de la eficiencia, el PNAPyS identificó la necesidad de información confiable y sistematizada. De hecho, la falta de información integral está obstaculizando la definición y el desarrollo de políticas estratégicas y la toma de decisiones tanto a nivel nacional como local. Como resultado, la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (SIPH) desarrolló en 2017 una Guía de indicadores e índices de desempeño para prestadores de agua y saneamiento, e implementó en 2019 el Sistema Nacional de Información de Agua Potable y Saneamiento (que también incluye la guía). Cerrar esta brecha de información implica una intensa interrelación y coordinación entre el DNAPyS

y los principales actores sectoriales de las provincias, de modo que el sistema de información se convierta en un instrumento fundamental para la planificación, el monitoreo y la aplicación de los objetivos del PNAPyS. En 2018, la SIPH lanzó una consultoría para un sistema de información interactivo a fin de recopilar y procesar datos sobre infraestructura y servicios de agua y saneamiento a nivel nacional (Recuadro 4.1). Se espera que este sistema, una vez implementado, mejore la definición de políticas, planes y programas a nivel nacional y provincial; pueda guiar la priorización de inversiones; establecer objetivos de gestión; y asistir en la evaluación del desempeño de los operadores basado en benchmarking. Además, la SIPH está discutiendo, junto con la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, para que, junto con la sociedad civil, se pueda llegar a un acuerdo sobre la publicación de la propuesta de un conjunto de indicadores de desempeño de principales prestadores para el cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2019-2021 de la Asociación de Gobierno Abierto<sup>1</sup> (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2019).

**Recuadro 4.1. Conjunto de indicadores sintéticos para evaluar y monitorear el desempeño de los servicios de agua y saneamiento**

Como paso inicial en el desarrollo de un sistema de datos para el sector de suministro de agua potable y saneamiento, se está considerando un conjunto de nueve “indicadores sintéticos” en el PNAPyS para evaluar y monitorear el desempeño y los logros de los operadores:

1. Cobertura de agua potable y saneamiento (como porcentaje de la población o conexiones activas).
2. Porcentaje de aguas residuales con tratamiento.
3. Agua no facturada durante el período, distinguiéndose las pérdidas técnicas de las comerciales.
4. Indicador global de productividad del personal (empleados equivalentes a tiempo completo/conexiones activas de agua y alcantarillado).
5. Indicador general de la calidad del agua y las aguas residuales.
6. Indicador global de percepción de calidad del servicio basado en encuestas a clientes. Este indicador está vinculado a las prácticas comerciales, la comunicación, la relación con el cliente y la imagen del prestador.
7. Margen operativo o cobertura de costos.
8. Parte de los gastos de personal de los gastos totales. Este indicador puede usarse para establecer objetivos en relación con las proyecciones de costos y puede vincularse con el aumento de la productividad y la conexión con el tiempo.
9. Estructura financiera de la empresa (deuda/patrimonio).

Estos indicadores parecen ser un buen primer paso para evaluar y monitorear el desempeño de la prestación y los prestadores del suministro de agua y saneamiento. El PNAPyS planea completar esta lista de indicadores con aquellos relacionados con la eficiencia operativa (pérdidas técnicas, roturas de tuberías, bloqueos o desbordes de alcantarillado sanitario), calidad del servicio (continuidad del servicio) o eficiencia comercial (índice de recolección, período de recolección, pérdidas comerciales).

*Fuente:* SIPH (2016), “Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento”, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Buenos Aires,  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior\\_agua\\_plan\\_agua\\_saneamiento.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_agua_plan_agua_saneamiento.pdf).

## Marco legal e institucional para los servicios de agua y saneamiento en Argentina

### *El legado de la era de la privatización*

El marco regulatorio para el suministro de agua y saneamiento en Argentina proviene del legado de una década de privatizaciones en la década de 1990, cuando se crearon muchas agencias reguladoras, con capacidad limitada para cumplir con sus obligaciones a lo largo del tiempo. En la década de 1990, Argentina privatizó la gestión de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en varias provincias y en áreas metropolitanas, como Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. En 1993, por ejemplo, a Aguas Argentinas SA (AASA) (SUEZ) se le otorgó una concesión por 30 años en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), convirtiéndose en ese momento en la concesión privada de agua más grande con una población de alrededor de 9 millones. Paralelamente a la ejecución de asociaciones público-privadas (PPP) en la mayor parte del país, se establecieron autoridades reguladoras especializadas en las provincias. En la práctica, los reguladores recién creados controlaron la ejecución y el cumplimiento adecuados de las obligaciones en virtud de los contratos de concesión (por ejemplo, el control de los compromisos contractuales de los operadores y la interpretación de las cláusulas contractuales) en lugar de regular los servicios de agua y saneamiento per se (por ejemplo, establecer incentivos para un uso del agua eficiente, promover la gestión de la demanda, recopilación de información y datos, compromiso del cliente). Además, varios investigadores concluyeron que muchas autoridades reguladoras se vieron afectadas por la captura política y económica, lo que puso de manifiesto las deficiencias de la arquitectura institucional establecida a través del proceso de privatización (Azpiazu, Bonofiglio y Nahón, 2008): falta de neutralidad al momento de renegociaciones, falta de principios claramente establecidos con respecto a la asignación de funciones reguladoras, falta de transparencia en la toma de decisiones, cooptación en el nombramiento de directores o consejeros. El riesgo de captura también se vio reforzado por la asimetría de la información y las habilidades técnicas entre el operador privado y el regulador recién creado.

Con la terminación de las diversas concesiones en la segunda mitad de la década de 2000, la prestación del servicio se transfirió nuevamente a las autoridades nacionales, provinciales y/o municipales en virtud de concesiones públicas. Sin embargo, el marco regulatorio se mantuvo en gran medida sin cambios. Como resultado, las autoridades reguladoras aún tienden a ser agencias de control y pueden verse obstaculizadas por la interferencia económica y política (Recuadro 4.2). Por ejemplo, las tarifas continúan siendo revisadas y aprobadas en primer lugar por las autoridades políticas. En los últimos años, se hizo hincapié en la mejora de la recuperación de costos mediante aumentos de tarifas para reducir la dependencia financiera hacia los subsidios. Esta situación se produjo particularmente en el AMBA, donde el operador AySA había visto el valor de la tarifa casi “congelada” (sin modificaciones nominales) desde su creación en 2006 hasta 2016. Luego se le otorgó un aumento de tarifa acumulado mediante el ajuste del coeficiente K del 629 % de 2016 a 2019. Además, esta política de sostenibilidad financiera permitió a la compañía aumentar la cobertura de sus costos operativos mediante la facturación de tarifas, del 42 % en 2015 al 81 % en 2018.

Sin embargo, la función de ciertos reguladores tiende a limitarse a las aprobaciones formales de los valores tarifarios propuestos, aunque algunos reguladores tienen la función de asesorar a las autoridades políticas en el proceso de fijación de tarifas. Por lo general los reguladores se financian a través de una tasa porcentual de la facturación de los servicios prestados. En el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires, desde 2016, debido a los importantes aumentos del coeficiente K (aumento tarifario de las

tarifas), los recursos financieros de las agencias reguladoras aumentaron significativamente pasando de un déficit cubierto por el Tesoro Nacional a un superávit sobre los gastos operativos. Esta evolución llevó al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda a dictar una resolución que redujo la tasa de financiamiento aplicada a la facturación de los servicios percibida por el ERAS y la APLA, del 2.6 % al 1.79 %, a partir del 1 de julio de 2019.

#### **Recuadro 4.2. Prevenir la influencia indebida y mantener la confianza: El caso de los reguladores de electricidad y gas en Argentina**

##### **El regulador nacional de electricidad**

Los poderes legales que la Ley 24.065 del Régimen de Energía Eléctrica otorga al Ente Nacional Regulador de Electricidad (ENRE) como una organización autónoma con límites institucionales pueden proporcionar las bases para generar confianza como un regulador independiente.

Definir los mandatos de los miembros del organismo gubernamental de reguladores como fijos y en períodos escalonados puede reducir el riesgo de captura regulatoria y los nombramientos deben durar más allá de los períodos presidenciales. En el caso de ENRE, los órganos rectores son designados por cinco años y el presidente es elegido por un período de cuatro años. Los miembros del directorio no pueden tener intereses o relaciones directas o indirectas con las empresas de electricidad. También hay un período de “enfriamiento” de tres años, durante el cual un individuo tiene prohibido trabajar en la industria antes o después de ocupar un puesto público en ENRE.

La intervención directa de los ministerios en el espacio político de los reguladores puede socavar la confianza en el regulador. El decreto 134/2015 emitido en 2015 declaró al sector energético en estado de emergencia. Este decreto proporcionó instrucciones al Ministerio de Energía y Minería para implementar acciones para mejorar la calidad y garantizar el suministro de servicios públicos en condiciones técnicas y económicas. La intervención del ministerio incluyó la generación, transporte y distribución de electricidad. Un decreto de esta naturaleza otorgó las facultades del Poder Ejecutivo Nacional para intervenir en ENRE, reduciendo su capacidad como autoridad reguladora.

##### **El regulador nacional de gas**

La Ley 24.076 de Gas Natural otorga al Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) un diseño institucional similar al de ENRE, que incluye el nivel de un organismo autónomo, los arreglos para el directorio de la institución y el sistema para el nombramiento de los miembros del directorio, entre otros. Estos instrumentos legales parecen ser consistentes con los principios de la OCDE sobre la gobernanza de los reguladores, pero cualquier riesgo potencial en el diseño institucional que amenace la independencia debe ser identificado y evitado, o limitado.

En el caso de ENARGAS, mediante el Decreto 571/2007 emitido en mayo de 2007, el presidente de Argentina intervino el organismo, tomando el control de las funciones y responsabilidades del regulador. Los argumentos presentados incluyeron informes administrativos defectuosos, errores graves y otras malas prácticas. El decreto explicitó que la intervención estaba prevista para 180 días, con posibilidad de prórroga. Sin embargo, la intervención duró diez años, hasta la publicación del Decreto 594 emitido en 2017, que

declaró el final de la intervención y nombró al vicepresidente de ENARGAS y otros funcionarios de altos cargos.

Para evitar una influencia indebida y mantener la confianza, los reguladores deben tener, entre otras cosas, objetivos claros, un marco regulatorio e institucional sólido para ejercer su función de manera efectiva y eficiente, y un panorama institucional y regulatorio para resolver disputas y malas prácticas bajo el imperio de la ley. Las intervenciones de naturaleza similar a la descrita anteriormente pueden tener efectos en gran medida negativos sobre el desempeño de las instituciones, así como en la percepción de las partes interesadas.

*Fuente:* OCDE (2019), la política regulatoria en Argentina: Herramientas y Prácticas para la Mejora Regulatoria, <https://doi.org/10.1787/d835e540-en>.

### ***El presente entorno legal e institucional***

El entorno institucional multinivel para la provisión de servicios de agua y saneamiento en Argentina tiene sus raíces en las elecciones de políticas y reformas que datan de los años ochenta y noventa. En 1980, la provisión de servicios de agua potable y saneamiento se transfirió a las 23 provincias, con la descentralización de las Obras Sanitarias de la Nación (OSN) de propiedad estatal. En 1994, Argentina se sometió a una reforma constitucional que introdujo una cláusula ambiental (artículo 124) que reconoce el derecho histórico, según el cual las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son propietarios de su agua y poseen jurisdicción sobre ella. Por lo tanto, son responsables de la prestación de servicios de agua y saneamiento dentro de sus propios límites. El artículo 41 establece que el Estado Nacional puede dictar normas mínimas de calidad y protección, que pueden ser complementadas por las provincias. Esto significa que el Gobierno Nacional puede establecer una política, estrategia, programa o plan nacional del agua, pero necesita el apoyo de las provincias para implementarlo (Gráfico 4.4). En la práctica, no existe una ley ni un marco nacional sobre el agua, y cada una de las 23 provincias y la ciudad de Buenos Aires tienen su propia legislación sobre el agua, tanto en términos de gestión de recursos como de servicios de agua y saneamiento. Sus poderes incluyen la formulación de políticas, implementación de políticas, gestión operativa, financiación y regulación. Un mapeo institucional completo para el suministro de agua y saneamiento está disponible en el Gráfico 2.2 del capítulo 2.

**Gráfico 4.4. Asignación de responsabilidades en relación con los servicios de agua y saneamiento, Argentina**



### *Ámbito nacional*

El Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda tiene competencia sectorial para la política de servicios de agua y saneamiento a nivel nacional. Dentro del ministerio, la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (SIPH) establece la política nacional y la planificación de los servicios de agua y saneamiento y decide las asignaciones de recursos nacionales financieros dentro del sector.

En particular, la SIPH es la autoridad de aplicación del marco regulatorio para servicios de agua y saneamiento provisto por Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA). Este prestador es una sociedad anónima propiedad del estado (90 %) y de sus empleados a través de su sindicato (10 %). Actualmente, AySA presta servicios a la capital de Buenos Aires y a 26 municipios del Gran Buenos Aires.

El Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) se encuentra dentro de la SIPH como un organismo descentralizado con estatus legal y autonomía administrativa. Históricamente ha actuado como agencia financiera canalizando recursos nacionales y externos a las provincias y prestadores de servicios. En 2004, se autorizó la contratación y ejecución de obras, proyectos y adquisiciones para la construcción, mantenimiento y reemplazo de infraestructura de saneamiento.

Otros dos organismos autónomos, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y la Agencia de Planificación (APLA) tienen las funciones respectivas de planificación y regulación de políticas en el contexto de la prestación de servicios de AySA. El ERAS ejerce control sobre la provisión de agua potable y servicios de alcantarillado, incluido el control de la contaminación del agua en las descargas de AySA. La APLA revisa y valida la planificación de inversiones mediante el enlace con los municipios y el concesionario, y supervisa la ejecución de las obras.

Aunque la SIPH está a cargo de administrar y coordinar la política del sector de agua y saneamiento a nivel nacional, un diagnóstico inicial reveló la ausencia, hasta hace poco, de un grupo de trabajo especializado o departamento dentro de la SIPH dedicado a esas

funciones. En realidad, no había existido por más de dos décadas, excepto un reducido equipo para cumplir con las funciones de la Autoridad de Aplicación del contrato de servicios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (AASA y luego AySA). La administración actual del Gobierno Nacional consideró necesario constituir una dependencia dentro del alcance de la entonces Subsecretaría de Recursos Hídricos (ahora SIPH) como el órgano rector a nivel nacional. Como resultado, la DNAPyS se creó en 2016. Sus tareas incluyen, entre otras, la formulación de políticas sectoriales para los servicios de agua y saneamiento, así como la planificación de inversiones a mediano y largo plazo y sobre la calidad de los servicios. También se encarga de desarrollar un sistema nacional de datos para cerrar la brecha de información sobre los servicios de agua y saneamiento, realizar estudios especializados, promover buenas prácticas para el mantenimiento de la infraestructura y la gestión de los operadores, transferir conocimientos y fortalecer los servicios provinciales y municipales.

La coordinación horizontal entre las diversas instituciones nacionales es un desafío debido a una asignación de responsabilidades con superposiciones, poco clara o con rivalidad. Además, existen dificultades relacionadas con el diseño, la implementación y el monitoreo de las políticas de servicios de agua y saneamiento, derivadas de la falta de coordinación entre estas entidades nacionales. Como una forma de enfrentar estos desafíos de coordinación horizontal a nivel nacional, se ha creado un Gabinete del Agua (Recuadro 4.3).

Como se mencionó anteriormente, en 2016, la DNAPyS estableció el PNAPyS, enfocado en la cobertura universal para el suministro de agua potable urbana en todo el país, y una cobertura del 75 % de las cloacas o alcantarillado sanitarios de las áreas urbanas, para 2023. El plan identifica las brechas de acceso a los servicios de agua y alcantarillado, así como los principales problemas de eficiencia en la gestión de los servicios, y propone un plan de inversión y acciones de fortalecimiento para mejorar el desempeño general del sector. Se plantea que la DNAPyS debería impulsar la implementación del PNAPyS en todo el país; pero desde un punto de vista legal, su alcance de aplicación se limita al Área Metropolitana de Buenos Aires donde opera AySA. Además de la excepción de AMBA, el agua potable y el saneamiento generalmente están bajo la responsabilidad de las provincias, dentro de una coexistencia de propiedad provincial y municipal de los servicios (consultar la siguiente sección). Por lo tanto, la SIPH no tiene la capacidad legal para hacer que las provincias sean responsables de la implementación del PNAPyS, y enfrenta dificultades para alinear las prioridades nacionales, provinciales y locales. Las provincias implementan voluntariamente la infraestructura y las medidas políticas incluidas en el Plan. Sin embargo, el ENOHSA puede actuar como una agencia financiera para canalizar recursos económicos a las provincias y prestadores de servicios. El ENOHSA también puede, con el acuerdo de las provincias, contratar y ejecutar proyectos relacionados con la construcción, mantenimiento y reemplazo de infraestructura de servicios de agua en coordinación con las autoridades provinciales responsables.

### Recuadro 4.3. La creación del Gabinete del Agua en Argentina

En diciembre de 2015, para articular la gestión y la gobernanza de las políticas del agua entre los diversos actores involucrados a nivel nacional, el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda creó el Gabinete del Agua (GA) como una instancia para la coordinación de políticas, planificación y presupuesto. El GA se reúne regularmente convocado por la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica con el fin de informar los avances, intercambiar y recibir instrucciones, e integrar comisiones y grupos de trabajo técnicos. Los objetivos principales del GA son generar condiciones favorables para promover e implementar la gestión integrada de los recursos hídricos, y desarrollar la gestión de los recursos hídricos con base en la definición de metas y objetivos específicos del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento.

Gráfico 4.5. Composición del Gabinete del Agua



#### *A nivel subnacional*

La organización legal e institucional de la provisión de servicios de agua y saneamiento a nivel provincial en general reproduce la organización del AMBA/AySA. Como ya se ha mencionado, los gobiernos provinciales tienen poderes sobre sus respectivos territorios (con la excepción de AMBA/AySA citado anteriormente).

La organización institucional más frecuente a nivel provincial consiste en un organismo responsable de la planificación sectorial y de aprobación de los valores tarifarios (ministerio provincial, secretaría o subsecretaría) y un organismo regulador. Cuando no hay un regulador económico, como ocurre en ocho de las provincias (Tabla 4.3), las funciones regulatorias son ejercidas por las administraciones provinciales del sector.

Tabla 4.3. Existencia de autoridades reguladoras provinciales, Argentina

Existencia de una autoridad reguladora para los servicios de agua y saneamiento	Sí (Nombre)	No
Suministro de agua y saneamiento / Prestadores públicos	C.A.B.A. y 26 Partidos de la Provincia de Buenos Aires (ERAS-APLA)	Entre Ríos <sup>1</sup> La Pampa <sup>1</sup>
	Buenos Aires (ADA)	Neuquén
	Catamarca (ENRE)	San Juan
	Chaco <sup>4</sup> (APA)	San Luis
	Formosa (EROSP)	Santa Cruz
	Jujuy (SUSEPU)	Tierra del Fuego
	La Rioja (EUCOP)	
	Mendoza (EPAS)	
	Rio Negro <sup>4</sup> (DPA)	
	Salta (ERSP)	
	Santa Fe (ENRESS)	
	Tucumán (ERSPT)	
	Córdoba <sup>2</sup> (ERSEP)	Chubut <sup>3</sup>
	Suministro de agua y saneamiento / Prestadores privados	Corrientes (AOSC) Misiones (EPRAC) Santiago del Estero (ERSAC)

*Notas:* 1. Predominantemente municipal. 2. Sólo el servicio de agua potable de la ciudad de Córdoba; otros servicios de agua y servicios de saneamiento son operados por los municipios y/o cooperativas. 3. Predominio de cooperativas con un regulador para la ciudad de Trelew. 4. Las funciones reguladoras son ejercidas por las direcciones de agua.

*Fuente:* SIPH (2016), “Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento”, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Buenos Aires,

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior\\_agua\\_plan\\_agua\\_saneamiento.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_agua_plan_agua_saneamiento.pdf).

Los servicios de agua y saneamiento son generalmente prestados por empresas provinciales organizadas como empresas comerciales, y su capital social es propiedad de las provincias, municipios y sindicatos. Cubren las principales ciudades dentro de las provincias (con la excepción de las provincias de Chubut, Entre Ríos y La Pampa, donde los servicios en las principales ciudades son prestados por entidades municipales y/o cooperativas). En muchas localidades pequeñas y comunidades locales, prestan los servicios la administración municipal en forma directa, las cooperativas de usuarios o las entidades comunitarias.

Se estima que hay 1.828 prestadores de servicios de agua y saneamiento en las zonas urbanas de Argentina. De ellos, 23 son provinciales y regionales (el regional se refiere exclusivamente a AySA, que cubre dos jurisdicciones provinciales, la ciudad de Buenos Aires y 26 municipios de la Provincia de Buenos Aires). De esos 23 prestadores provinciales y regionales, 15 son empresas públicas, 4 son entidades estatales y 4 son concesionarios privados (Corrientes, Córdoba, Misiones y Santiago del Estero). Los 15 operadores públicos provinciales y regionales sirven alrededor del 60 % de la población del país. Las empresas privadas provinciales atienden a cerca del 10 % de la población. Los operadores municipales (incluidas las cooperativas y entidades comunitarias) representan más del 98 % del número total de operadores, pero comprenden las localidades más pequeñas y sirven aproximadamente al 30 % de la población (Tabla 4.4).

El problema del acceso y la operación de los servicios de agua y saneamiento de los barrios populares y de la población rural presenta desafíos específicos que los diferencian de la expansión de los servicios en áreas con condiciones de urbanización formales y planificadas. Las políticas y regulaciones dictadas por el Gobierno Nacional han resultado en la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), cuyo objetivo es

crear un marco favorable para la regularización urbana de estos barrios. También busca diseñar un plan nacional para ampliar el acceso a los servicios de agua y saneamiento en esos barrios, con la participación de las provincias y la promoción de la coordinación horizontal. La DNAPyS, con el apoyo técnico del BID, actualmente está realizando estudios para formular un “Programa Nacional de Agua Potable y Cloacas en Barrios Populares” enfocado a las provincias del interior del país para complementar las acciones emprendidas por AySA en este tipo de barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en 26 Partidos del Conurbano Bonaerense.

**Tabla 4.4. Escala y número de prestadores de agua potable y saneamiento, Argentina**

Prestadores de agua potable y saneamiento Tipo jurídico de prestador de agua y saneamiento	Ámbito geográfico del proveedor de servicios		Total
	Provincial / Region	Municipal	
Empresa estatal	15	13	28
Empresa Privada	4	8	12
Entidad municipal	4	377	381
Cooperativas y organizaciones comunitarias		1.407	1.407
Total	23	1.805	1.828
Población servida (como porcentaje de la población total conectada)	70 %	30 %	

*Fuente:* SIPH (2016), “Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento”, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Buenos Aires, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior\\_agua\\_plan\\_agua\\_saneamiento.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_agua_plan_agua_saneamiento.pdf).

Los reguladores económicos son generalmente responsables de regular a todos los operadores de agua y saneamiento dentro de una provincia o territorio, incluidos los operadores municipales y las cooperativas, y generalmente aplican el mismo marco regulatorio a todos esos operadores (un enfoque único para todos). Sin embargo, los marcos regulatorios proporcionan limitados incentivos de eficiencia económica a los prestadores: el sistema regulatorio generalmente solo promueve la recuperación de los costos operativos financieros a través de aumentos de tarifas, no aumentando la eficiencia. Además, otros incentivos financieros e institucionales generalmente se centran en inversiones a corto plazo y soluciones que pueden cerrar las brechas en el acceso a los servicios; ya que no hay un enfoque a largo plazo. Esto limita las inversiones en otras áreas (TI, gestión de fugas, medidas del lado de la demanda, por ejemplo) que podrían ayudar a mejorar la eficiencia técnica o financiera del operador, lo que mejoraría (en el mediano a largo plazo) el nivel de recursos disponibles para invertir en cerrar brechas de servicio. Por lo tanto, se puede argumentar que hay un enfoque en la ganancia, cuando la hay, a corto plazo pero no a largo plazo, facilitado por el modelo regulatorio aplicado.

Una ilustración de esta situación se puede ver en los altos niveles de pérdidas de agua (tasa de pérdidas del orden del 40-45% en promedio). Además, existe una falta de capacidad técnica para desarrollar proyectos por parte de los prestadores de servicios a nivel provincial y municipal, en particular para llevar a cabo evaluaciones socioeconómicas de los proyectos, así como para monitorear su implementación. Al mismo tiempo, el personal operativo carece de capacitación y hay falta de mantenimiento de la infraestructura. En general, la documentación de licitación es de baja calidad y hay demoras excesivas en los pasos administrativos de licitación, lo que lleva a prórrogas y/o trabajo adicional.

La descentralización y la fragmentación de los servicios de agua y saneamiento también dificultan la coordinación del sector y la implementación de las decisiones del Gobierno

Nacional dentro del ámbito provincial y local. Para superar estos desafíos de coordinación, la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica ha establecido varios mecanismos, a saber, la creación de la Mesa Metropolitana del Agua del AMBA (Recuadro 4.4), la Unidad Ejecutora del Plan Belgrano<sup>2</sup> en las provincias del norte del país y los Planes de Gestión y Resultados (PGR). Los PGR están diseñados como una herramienta de planificación y control para los prestadores de agua y saneamiento. Consiste en una evaluación técnico-económica con un horizonte de proyección de cinco años. Con la definición de metas y proyección de los principales indicadores de desempeño y eficiencia. También incluyen proyecciones financieras para evaluar las necesidades de financiación y la sostenibilidad. Comprenden un diagnóstico de la gestión del proveedor, con propuestas para mejorar sus actividades mediante acciones de fortalecimiento específicas. Los objetivos son establecidos conjuntamente por las autoridades provinciales del sector, los prestadores y los organismos reguladores a través del consenso y sobre una base técnica. La elaboración de los primeros PGR para prestadores provinciales comenzaron a fines de 2016 y fueron financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Acuña et al., 2019). Cada PGR conlleva un período de trabajo de cuatro a cinco meses e incluye:

- horizonte de programación de cinco años
- plan de inversión, con prioridades de obras
- diagnóstico de gestión y plan de mejora
- perspectivas de demanda, objetivos de cobertura y niveles de eficiencia
- proyecciones financieras y estructuras financieras

También se planean acciones destinadas a mejorar la transparencia y la responsabilidad de los prestadores. El objetivo es que los usuarios tengan acceso a información administrativa, financiera, operativa y técnica a través de la publicación de estados financieros, informes anuales, indicadores de gestión y planes maestros. Además, los PGR puedan ser utilizados para priorizar las inversiones.

### **Las funciones de regulación y procedimientos para los servicios de agua y saneamiento en Argentina**

Las funciones de regulación de los servicios de agua y saneamiento abarcan aspectos económicos, ambientales y sociales. Se pueden compartir entre varias instituciones. Sin embargo, deben estar claramente definidas y asignadas para evitar solapamientos e incoherencias. La Tabla 4.5 proporciona una lista de funciones reguladoras para los servicios de agua y saneamiento y el nivel y la institución a la que están asignados en Argentina. Estas funciones son parte de un marco analítico más amplio producido por la OCDE sobre la gobernanza de los reguladores. Esta sección analiza cómo se desempeñan estas funciones en el caso de Argentina y algunas de las brechas identificadas.

**Recuadro 4.4. La Mesa Metropolitana del Agua de Buenos Aires, Argentina**

La Mesa Metropolitana del Agua, MMA se creó en enero de 2016 y funcionó hasta 2018 dentro de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, la actual Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (SIPH) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Estuvo formada por representantes de la SIPH, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), la Agencia de Planificación (APLA) la empresa Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA), el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, la Agencia de Control de Agua de Buenos Aires, la Dirección Provincial de Agua y Cloacas de la Provincia de Buenos Aires, la empresa Aguas Bonaerenses SA (ABSA), el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

El objetivo de la MMA era articular políticas comunes sobre agua y saneamiento entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno Nacional, con énfasis en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las partes que conforman el Área Metropolitana de Buenos Aires. El objetivo era solucionar la falta de planificación urbana que caracteriza el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires (AMBA) y que es uno de los desafíos más importantes para la gestión del agua y el saneamiento en el área.

Esta iniciativa fue parte del Eje de Agua y Saneamiento incluido en el Plan Nacional del Agua anunciado por el presidente argentino. Permitió acelerar los plazos y aumentar la magnitud de la inversión prevista en el AMBA.

Las partes interesadas celebraron reuniones de trabajo de intercambio de información para la evaluación y la toma de decisiones y llegar a un acuerdo común sobre las políticas. Uno de los principales objetivos de la MMA fue coordinar los trabajos iniciales y los acuerdos legales e institucionales entre las partes interesadas para expandir y mejorar los servicios y alcanzar los objetivos globales establecidos para 2023, es decir, 100 % de acceso al agua potable y 75 % de acceso al alcantarillado para la población de la zona.

Como resultado de las acciones de la MMA, desde finales de 2016 en adelante, nueve municipios se incorporaron al área de prestación de servicios de AySA. Antes de 2016, estos municipios eran atendidos por la empresa provincial, ABSA, o en menor medida por los servicios municipales.

*Fuente:* Cuestionario de la OCDE

**Tabla 4.5. Asignación de funciones de regulación para el agua y el saneamiento, Argentina**

Funciones de regulación	Nivel encargado de ejercer la función	Tipo de institución encargada de ejercer la función
Regulación de tarifas	Subnacional *	Regulador o administración provincial/municipal
Normas de calidad para el agua potable	Nacional y subnacional	Comisión Nacional de Alimentos y regulador o administración provincial
Normas de calidad para tratamiento de aguas residuales	Subnacional	Regulador o administración provincial
Determinar las obligaciones del servicio público	Subnacional	Administración provincial
Definir técnicas de la industria / estándares de servicio	Subnacional	Regulador
Establecer incentivos para el uso eficiente de los recursos hídricos	Subnacional *	Regulador o administración provincial
Establecer incentivos para la inversión eficiente	Subnacional *	Regulador o administración provincial
Recopilación de información y datos	Subnacional	Regulador
Monitoreo del desempeño de la prestación de servicios	Subnacional	Regulador
Compromiso con el cliente	Subnacional	Regulador o administración provincial
Protección del consumidor y la resolución de conflictos	Subnacional	Regulador o administración provincial
Concesión de licencias de los operadores de agua	Subnacional	Administración provincial/municipal
Supervisión de los contratos con prestadores de servicios públicos / actores privados	Subnacional *	Regulador o administración provincial/municipal
El análisis de los planes de inversión / de negocios de los prestadores	Subnacional	Regulador o administración provincial/municipal

*Nota:* Para el Área Metropolitana de Buenos Aires, estas funciones son ejercidas conjuntamente por una entidad nacional, a saber, la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, y una entidad subnacional.

*Fuente:* OCDE (2015c), el Gobierno de los Reguladores de Agua, <https://doi.org/10.1787/9789264231092-en>.

### ***Los estándares de calidad y seguridad***

Si bien las autoridades reguladoras provinciales están a cargo del control de calidad del agua potable y las aguas residuales, el cumplimiento de los parámetros y umbrales bacteriológicos y químicos se definen a nivel nacional (Código Alimentario y estándares regulatorios). Cuando no existe regulador, las autoridades provinciales o municipales están a cargo de este control. Si bien no ha habido infracciones graves y generalizadas, muchos operadores enfrentan problemas específicos de cumplimiento. Algunos se resuelven en plazos razonables, pero muchas veces no es así debido a una gestión ineficaz o por falta de recursos. Con respecto a la continuidad del servicio, algunos cortes de servicio no programados o problemas de baja presión pueden ocurrir en verano debido a los “picos” de consumo. Estos problemas son mitigados por la existencia generalizada de los tanques y cisternas de almacenamiento domiciliarios, pero pueden generar problemas de calidad del agua potable. Del mismo modo, en las afueras de las grandes ciudades, existen riesgos de mala calidad del agua y contaminación debido al mal mantenimiento de las redes y al precario estado de las cámaras sépticas. Además, es difícil establecer un diagnóstico claro y sólido de los niveles de calidad del agua suministrada en todo el país, ya que la información disponible es muy limitada. Los grandes operadores tienen programas de monitoreo de calidad, que a veces implican el uso de servicios de laboratorio especializados contratados, que pueden garantizar la calidad de las pruebas. Sin embargo, muchos operadores no cumplen con los estándares de calidad obligatorios ya que no tienen

suficientes recursos humanos o financieros. Si bien los reguladores tienen derecho a realizar inspecciones de verificación adicionales si es necesario, a menudo solo verifican la información de calidad del agua proporcionada por los operadores.

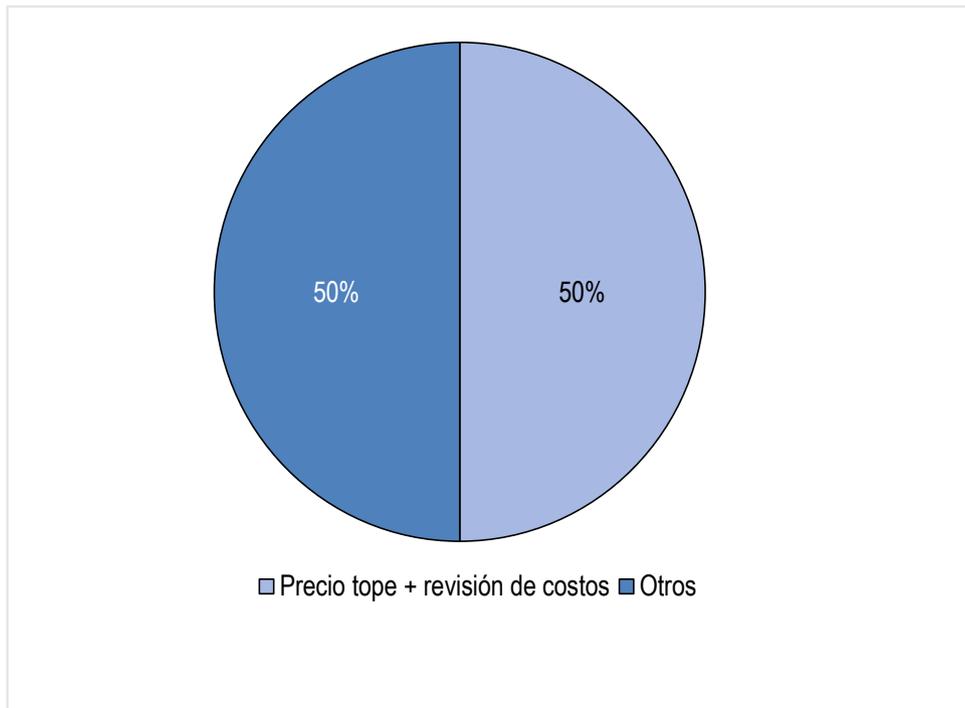
### ***Regulación de tarifas***

Los operadores proponen las tarifas a las autoridades provinciales o municipales para su aprobación, antes de que sean revisadas y autorizadas por las autoridades reguladoras subnacionales. En el caso de AySA, la compañía propone aumentos de tarifas a la SIPH, la autoridad responsable de la fijación de tarifas. El ERAS, la Defensora de los Usuarios del ERAS y la APLA son consultados y, aunque no es obligatorio por ley, desde 2017, se ha convocado una audiencia pública para todas las solicitudes de aumento de tarifas. En Argentina, las tarifas establecidas suelen estar en un nivel inferior al requerido para la recuperación de costos para una gran cantidad de prestadores de servicios públicos. Esto se refleja en la compensación que existe entre los operadores estatales y las autoridades políticas locales para cubrir la brecha que se genera entre los objetivos económicos y de asequibilidad. Dicho esto, se ha observado que, para algunos operadores privados (Córdoba, Corrientes, Misiones, Santiago del Estero), se han establecido tarifas más altas y/o mayores índices de cobertura de costos operativos en comparación con los operadores estatales.

Cuando no hay un regulador provincial, los precios son aprobados directamente por las autoridades provinciales o municipales. El sistema de “canilla libre” desconecta por completo la fijación de tarifas respecto de los costos de producción y las condiciones locales de prestación de servicios, lo que impide que los reguladores evalúen la eficiencia y establezcan las tarifas en consecuencia. Esto, a su vez, no logra impulsar un cambio de actitud para reducir el consumo de agua y los costos operativos.

Según la Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento (AFERAS), la metodología de fijación de precios más común en todo el país es el “límite de precios” o “precio tope” o “price cap” (Gráfico 4.6). Sin embargo, en la práctica, existen métodos híbridos ya que, en todas las jurisdicciones, las revisiones periódicas se llevan a cabo siguiendo diferentes metodologías, principalmente para reconocer los aumentos de costos por inflación. Actualmente, las revisiones tarifarias periódicas u ordinarias son poco frecuentes, especialmente en las empresas estatales. En general, las tarifas se incrementan en forma anual o semestral debido a aumentos de costos o modificaciones extraordinarias.

**Gráfico 4.6. La metodología de fijación de tarifas más comúnmente utilizada según 16 autoridades reguladoras, Argentina**



*Fuente:* AFERAS (2018), “Sistemas tarifarios y Tarifas en Argentina”, Serie de Publicaciones Sobre Tarifas N°3, [http://www.aderasa.org/v1/wp-content/uploads/2017/10/AFERAS\\_libro\\_Sistemas\\_Tarifarios\\_Tarifas\\_Argentina.pdf](http://www.aderasa.org/v1/wp-content/uploads/2017/10/AFERAS_libro_Sistemas_Tarifarios_Tarifas_Argentina.pdf).

### ***Incentivos para el uso eficiente de los recursos y de los gastos***

Los prestadores de servicios de agua están sujetos a las disposiciones de la Ley General del Medio Ambiente No. 25.675 con respecto a la evaluación del impacto ambiental, así como a los requisitos de la Ley 25.688 con respecto a los permisos de utilización del agua para la extracción y descarga de aguas residuales. Sin embargo, actualmente no existen procesos *ex ante* de evaluación económica y social sistemáticos y estandarizados para el desarrollo de la infraestructura, con la excepción de los proyectos de inversión financiados por donantes y bancos multilaterales, que generalmente incluyen un análisis del costo-beneficio. Como resultado, la mayoría de los proyectos financiados por las provincias no se evalúan ni se seleccionan de manera rutinaria de acuerdo con un análisis de costo-efectividad, costo-beneficio o criterios múltiples. Además, el concepto de eficiencia generalmente no prevalece en las decisiones políticas con respecto a los trabajos a realizar.

Vale la pena mencionar que, para proyectos nacionales financiados por el Gobierno Nacional, el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) verifica que los proyectos de inversión que se incorporarán al BAPIN cumplan con ciertos criterios de estandarización, a fin de permitir la comparabilidad y priorización para su eventual inclusión en el presupuesto nacional.

Sin embargo, debido a la estructura federal del país y dependiendo de la provincia que se trate, la verificación limitada del uso y gasto de los recursos lo realiza una autoridad reguladora, la autoridad administrativa provincial o una agencia dedicada. Por ejemplo, en el AMBA, la APLA es responsable del análisis, la evaluación y el control de la inversión y

la planificación de las obras de AySA. Por ejemplo, el 9 de octubre de 2019, la APLA emitió una resolución para expresar su conformidad con el Plan de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento de los Servicios (Plan de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento de los Servicios, PMOEM) de AySA para el período 2019-2023. Es de destacar que, en 2018, la APLA estableció una metodología de criterios múltiples para seleccionar proyectos de inversión que estarán listos para su implementación en noviembre de 2019.

### ***Obligaciones sociales***

Dada la multiplicidad de los sistemas de subsidios en las diferentes jurisdicciones provinciales y municipales, incluidos los esquemas directos, cruzados y sociales, es difícil y complejo comparar situaciones y planes entre prestadores. Sin embargo, la información sobre las obligaciones sociales está disponible únicamente a nivel del operador. Por ejemplo, el Recuadro 4.5 muestra la descripción del sistema de tarifas sociales en la concesión de AySA.

#### **Recuadro 4.5. Tarifas sociales de AySA, Argentina**

En 2018, 304.943 usuarios se beneficiaron de uno de los tres esquemas sociales de AySA, que representaban subsidios equivalentes a 478,7 millones de pesos argentinos. El Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) es responsable de autorizar e implementar estos tres esquemas sociales que se describen a continuación.

**Tabla 4.6. Esquemas de tarifa social de AySA**

Esquema de tarifa social	Número de beneficiarios
Tarifa social	302.857
Caso Social	802
Tarifa comunitaria	1.284

#### **Tarifa social para los hogares**

Este esquema social se basa en los ingresos (sujeto a verificación por ERAS) y abarca tres tipos diferentes de apoyo o subsidio social. El primero admite la conexión al servicio de agua y alcantarillado (desagües cloacales o alcantarillado sanitario) al proporcionar un descuento del 50 % de la tarifa de conexión para los hogares que aún no están conectados a los servicios. En segundo lugar, permite descuentos variables para los hogares que no pueden pagar las facturas de los servicios debido a sus bajos ingresos. En tercer lugar, proporciona la cancelación de la deuda cuando los hogares no pueden pagar deudas pendientes debido a los bajos ingresos.

#### **Caso Social**

Este apoyo social está dirigido a los hogares que se encuentran en una situación social crítica y no pueden pagar el valor de la Tarifa Social descrito anteriormente. Para estos hogares, el cargo de conexión al servicio es gratuito, los servicios de agua y alcantarillado se proporcionan de forma gratuita y todas las deudas anteriores se cancelan por completo.

**Tarifa comunitaria**

Este esquema social está dirigido a clientes no residenciales, como asociaciones u organizaciones civiles o sin fines de lucro, universidades, escuelas públicas, hospitales públicos, clubes deportivos comunitarios, teatros, organizaciones benéficas de alimentos y cualquier otra institución. Estas instituciones se benefician de un descuento del 50 % en la tarifa de conexión para su primera conexión al servicio de agua o cloacas. También obtienen un descuento del 30 % en la tarifa para los clientes medidos y un descuento del 25 % en la tarifa diaria general del cargo variable cuando no están medidos. Tienen derecho a una cancelación del 50 % de la deuda cuando no pueden pagar sus atrasos debido a problemas económicos.

Fuente: AySA (2019), “Tarifa Social”, <https://www.aysa.com.ar/usuarios/Tarifa-Social>, (Acceso junio 2019)

***La participación de los usuarios y consumidores***

A nivel nacional, existen garantías legales para el acceso a la información por parte del consumidor. El Decreto 1.172/2003 de Acceso a la Información Pública fue promulgado en 2003. Este decreto contiene cinco capítulos que tratan de la participación pública en la redacción de reglamentos y el acceso a la información pública. También en 2003, se aprobó la Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (Ley 25.831). Esta ley, que es aplicable a nivel nacional, provincial y municipal, garantiza el derecho de acceso a la información pública ambiental provista por el Gobierno Nacional. En 2016, se aprobó una Ley sobre el derecho de acceso a la información pública (Ley 27.275) que establece “la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia” (Artículo 2). El artículo 42 de la Constitución Nacional establece que los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección; y a condiciones de trato justo y digno. Los usuarios pueden exigir la protección de los intereses económicos y el derecho a una información adecuada y veraz contra el proveedor del servicio y ante la autoridad reguladora.

Además de estas disposiciones legales nacionales, genéricas y generales, algunos reguladores y operadores divulgan información y datos al público a través de informes anuales de libre acceso en su sitio web. Además, en el AMBA, con miras a fortalecer la consulta y participación de los ciudadanos, se llevan a cabo audiencias públicas desde 2016 para las revisiones tarifarias solicitadas por AySA. Los Defensores del Pueblo de las diferentes jurisdicciones (Nación, CABA y Provincia de Buenos Aires) asisten a esas audiencias. El uso de audiencias públicas para el proceso de ajuste de tarifas existe en varias provincias (por ejemplo, Buenos Aires, Córdoba, Salta, Santa Fe, entre otras).

En el caso del AMBA y de acuerdo con el Artículo 54 de su marco regulatorio, existe una Sindicatura de Usuarios de ERAS dentro de la estructura de la entidad reguladora. Esta Sindicatura de Usuarios está compuesto por representantes de las asociaciones de usuarios y consumidores debidamente registradas en la Subsecretaría de Defensa del Consumidor del Ministerio de Producción y Trabajo (antes en el ex Ministerio de Economía y Producción). Sus miembros participan ad honorem. La Sindicatura de Usuarios establece sus propias reglas operativas internas, que deben ser aprobadas por la Junta Directiva del ERAS dentro de los 30 días. Las reuniones de la Sindicatura se llevan a cabo en las instalaciones del ERAS al menos una vez al mes. Los miembros revisan los temas que se

consideran preocupantes y relevantes para la actividad realizada por los prestadores del área regulada, en particular AySA. La Sindicatura de Usuarios emite opiniones que deben ser consideradas por el Directorio del ERAS. Los costos administrativos de la Sindicatura de Usuarios están a cargo de la entidad reguladora que establece su presupuesto anual.

Sin embargo, la participación y consulta de usuarios de servicios de agua y saneamiento sigue siendo limitada en todas las provincias. En Argentina, existen otros reguladores de electricidad, gas y telecomunicaciones cuyas prácticas de participación pueden servir de inspiración (Recuadro 4.6).

**Recuadro 4.6. Compromiso: prácticas de los reguladores de electricidad, gas y telecomunicaciones en Argentina**

En Argentina, la participación de la sociedad civil en la redacción de los reglamentos fue establecida y regulada en 2001, cuando el Congreso Nacional dictó la Ley 25.432 de Consulta Popular Vinculante y No Vinculante. Sin embargo, es solo en los últimos años que esta práctica comenzó efectivamente a ser adoptada por los ministerios y las agencias gubernamentales nacionales. Las audiencias públicas constituyen un canal para que la sociedad participe en el proceso de toma de decisiones. Las audiencias públicas son procedimientos de participación pública en los que la autoridad proporciona espacios formales de comunicación en los que las partes interesadas pueden expresar opiniones sobre intereses particulares.

El Decreto 1.172/2003 incluye la regulación de las audiencias públicas, que define actores, funciones, plazos, responsabilidades presupuestarias, etapas, protocolos, formatos y procedimientos. El decreto también publica la regulación de la participación pública de las normas, como un mecanismo institucional para expresar opiniones sobre las normas y leyes administrativas redactadas que el ejecutivo presentará ante el congreso. En esta regulación, cualquier persona puede solicitar formalmente a la autoridad que inicie un procedimiento de normas de participación pública, lo cual implica que no todas las propuestas de regulación pueden estar sujetas a un proceso de consulta.

El decreto también definió la regulación para publicar los intereses y opiniones de cualquier persona dentro de la audiencia pública, con el objetivo de influir en las funciones y decisiones de las entidades públicas, como reguladores económicos. El principio básico de este reglamento es que toda la información registrada es pública y debe ser de libre acceso, actualizada diariamente y publicada en portales web.

Además de las audiencias públicas, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) mantienen reuniones con diferentes partes interesadas. Por ejemplo, el ENACOM tiene consultas mensuales con las comisiones de consumidores, pero no hay pruebas de reuniones sistemáticas más allá de las audiencias públicas con empresas reguladas con protocolos para garantizar la transparencia. En el ENRE y el ENARGAS aparte de las audiencias públicas que siguen las prácticas de transparencia, no hay evidencia de reuniones formales dentro de una agenda planificada con entidades reguladas u otras partes interesadas.

*Fuente:* OCDE (2019), *La política regulatoria en Argentina: Herramientas y Prácticas para la Mejora Regulatoria*, <https://doi.org/10.1787/d835e540-en>.

### ***Gestión de reclamos y disputas de los usuarios***

Cada marco regulatorio provincial estipula mecanismos específicos para los reclamos o quejas de los usuarios y la gestión de controversias o disputas. Por ejemplo, la Ley 11.220 sobre el Marco Regulatorio de la provincia de Santa Fe establece que los usuarios pueden presentar una queja ante la autoridad reguladora si el operador no da una respuesta oportuna y satisfactoria a su reclamo. Asimismo, los usuarios pueden recurrir al regulador en los casos de conducta irregular u omisión del operador o sus agentes que afecten sus derechos; o dañen el servicio, los recursos naturales y el medio ambiente. El artículo 30 de la ley mencionada establece la obligación de la autoridad reguladora de que “todos los asuntos sometidos a su conocimiento se gestionen lo más rápido posible, garantizando el derecho a la defensa de las personas, usuarios y prestadores, y respetando en todos los casos el debido proceso administrativo”. En el AMBA, el marco regulatorio que se aplica a AySA estipula (en el Artículo 9) que el operador deberá responder a las consultas y reclamos de los usuarios “dentro de un plazo razonablemente corto y de manera sustancial y satisfactoria”. El artículo 59 se refiere a la aplicación de las normas de protección y defensa del consumidor según lo definido por la Ley Nacional de Defensa del Consumidor 24.240. El artículo 60 certifica el derecho de los usuarios a referirse a la autoridad reguladora cuando el nivel de servicio proporcionado por el operador no coincide con los requisitos legales, o cuando el operador no ha respondido a su debido tiempo al reclamo del cliente. El artículo 54 estipula la creación, objetivos y funciones de la “Defensa del Consumidor”, así como de la “Sindicatura de Usuarios” que funciona dentro de la autoridad reguladora.

### ***Recopilación de información***

A pesar de los esfuerzos recientes de la DNAPyS para establecer un sistema nacional y estandarizado de datos e indicadores, actualmente no existe un sistema unificado de recolección o monitoreo con respecto al desempeño de los servicios de agua y saneamiento en Argentina. En cada provincia, los operadores reportan información a su autoridad reguladora o administrativa, y las características y el contenido de los informes varían entre operadores y provincias.

En cuanto a la información sobre asequibilidad o accesibilidad a los servicios, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) es actualmente la principal fuente de información a nivel nacional, ya que se encarga de preparar la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGhO). Sin embargo, no cuenta con información actualizada para medir la participación del gasto en servicios de agua y saneamiento en los ingresos de los hogares, ya que los datos más recientes disponibles y aprobados se remontan a 2004. En el primer trimestre de 2020, se publicarán los resultados de esta ENGhO (2017/18). Mientras tanto, se han difundido algunos resultados preliminares.<sup>3</sup>

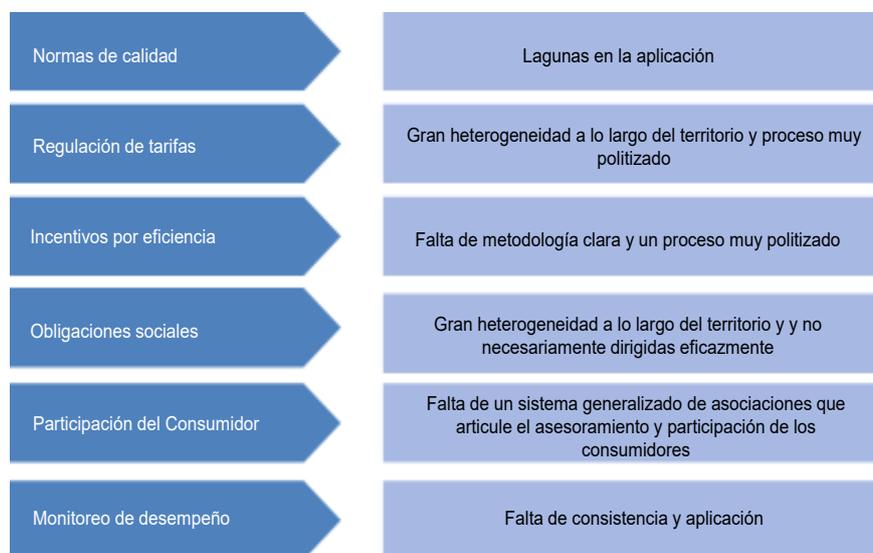
Con respecto a los datos de mantenimiento de infraestructura, no hay información nacional ni provincial disponible. Actualmente, la DNAPyS está llevando a cabo dos encuestas para conocer el estado de las plantas de tratamiento de agua potable y las plantas de tratamiento de aguas residuales.

### ***Monitoreo del desempeño de la prestación de servicios***

Actualmente no existe un monitoreo integral del desempeño de la provisión de servicios a nivel nacional debido a la falta de un sistema estandarizado de recopilación de datos e indicadores (ver arriba). Sin embargo, como ya se mencionó, y como parte del PNAPyS, la DNAPyS está implementando un sistema de monitoreo del desempeño utilizando indicadores sintéticos de desempeño que abarcan la eficiencia técnica y económica.

En las provincias, las autoridades reguladoras publican informes de los indicadores de desempeño de los prestadores regulados. Sin embargo, estos informes siguen siendo en gran parte descriptivos y no incluyen recomendaciones regulatorias ni objetivos. Si bien solo unos pocos reguladores publican informes sobre su operación anual (incluida información como ejecución financiera, cumplimiento administrativo, actividades realizadas, etc.), la publicación de indicadores de desempeño que miden el progreso en el logro de los objetivos de política del regulador no es una práctica común.

**Gráfico 4.7. Síntesis de las funciones de regulación y vacíos en los servicios de agua y de saneamiento, Argentina**



## Recomendaciones de políticas

### ***Proporcionar un marco legal global para facilitar la coherencia de la regulación y establecer criterios comunes de políticas de suministro de agua y saneamiento en todo el país***

El desarrollo de un marco de políticas claro y un sistema legal y regulatorio que defina roles, asigne funciones, poderes y deberes ayudaría a eliminar las superposiciones, la poca clara asignación de responsabilidades y la competencia entre las instituciones nacionales en el sector de servicios de agua y saneamiento.

Para superar la heterogeneidad de las prácticas regulatorias de los servicios de agua y saneamiento, una ley nacional de agua potable y saneamiento podría proporcionar un marco legal general para facilitar la coherencia de la regulación en todo el país y fomentar buenos principios reguladores en el sector del agua. Dicha ley nacional podría proporcionar *“directrices nacionales para los servicios de agua y saneamiento como un marco general a partir del cual cada Estado Provincial define su implementación y acepta como principios importantes la universalidad del acceso a los servicios, la eficiencia y la*

*sostenibilidad económica, la transparencia y el control social; [...] [podría establecer] las pautas con respecto a los requisitos mínimos de calidad del servicio; y proporcionar las pautas sobre aspectos institucionales y regulatorios de la regulación y control de las entidades proveedoras”* (Saltiel et al., próxima publicación). Por ejemplo, este marco nacional general podría mencionar el derecho humano al agua y al saneamiento aprobado por la Resolución 12/8 de octubre de 2009 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Actualmente la SIPH está avanzando en la elaboración de un proyecto de ley federal de agua potable y saneamiento. Las autoridades de la SIPH estiman que antes de fin de año será finalizado, para difundirlo entre los principales actores del sector y autoridades legislativas, a fin de lograr los consensos necesarios para su aprobación por parte de las Cámaras que conforman el Congreso Nacional. Otros ejemplos de países federales de la OCDE, como Australia, podrían ser de inspiración para Argentina (Recuadro 4.7).

#### **Recuadro 4.7. Principios de fijación de precios de la Iniciativa Nacional del Agua (NWI) de Australia**

Los principios de fijación de precios de NWI fueron desarrollados en 2010 conjuntamente por el gobierno australiano y los gobiernos estatales y territoriales para proporcionar un conjunto de pautas u hoja de ruta para las prácticas de fijación de precios rurales y urbanos y para ayudar a las jurisdicciones a implementar los compromisos de fijación de precios de agua de la NWI de manera consistente.

En Australia, los gobiernos estatales y territoriales son los principales responsables de la política, planificación, gestión y regulación de los recursos hídricos. Por lo general, más de un departamento de estado o territorio está involucrado en el sector urbano del agua en cada jurisdicción, tales como: departamentos de salud, que generalmente desempeñan una función en la regulación del agua potable y el agua reciclada; autoridades de protección ambiental, que participan en la regulación ambiental relacionada con la descarga de aguas residuales; departamentos de tesorería, que participan en presupuestos, obligaciones de servicio comunitario, controles de préstamos y política de dividendos; y en algunos casos, ministros del gobierno que son responsables de establecer los precios del agua y otras decisiones clave. Dentro de ese marco, los arreglos regulatorios del sector urbano del agua varían según la jurisdicción, con reguladores económicos independientes que determinan los precios en algunas jurisdicciones, mientras que el gobierno estatal y local asumen esa función en otras. Las empresas corporativas rara vez determinan los precios de sus servicios. Los reguladores económicos independientes establecen los precios a través de un proceso transparente, que involucra consultas comunitarias y determinaciones preliminares y precios finales, con el objetivo de obtener estándares de servicio equilibrados con recuperación de costos y un retorno sobre el capital. Si bien permite la oportunidad de revisión, los senderos de precios generalmente se establecen por un período de tres a cuatro años. Donde hay poblaciones pequeñas o comunidades muy dispersas, la provisión de servicios de agua y aguas residuales en zonas urbanas ha sido responsabilidad de los monopolios integrados verticalmente por el gobierno. Este sigue siendo el caso en Australia del Sur, Australia Occidental, el Territorio del Norte y el Territorio ACT. Se ha llevado a cabo una importante reforma estructural y de propiedad en los últimos años en algunas jurisdicciones, lo que ha cambiado la estructura del suministro de agua en zonas urbanas. Desde la década de 1990, la mayoría de los prestadores de servicios públicos metropolitanos se han convertido en empresas comerciales (se han corporatizado), al igual

que los prestadores de servicios públicos en las áreas urbanas regionales de Victoria y Tasmania. En las áreas metropolitanas de Sydney y Melbourne, la reforma estructural ha llevado a la separación vertical de las funciones de suministro a granel y distribución minorista de la cadena de suministro. El sector privado está cada vez más involucrado en el suministro de agua urbana y el tratamiento de aguas residuales.

*Fuentes:* OCDE (2013), *Hacer posible la reforma de la gestión del agua en México*, <https://doi.org/10.1787/9789264187894-en>; Dirección General de Sostenibilidad de Australia, Medio Ambiente, Agua, Población y Comunidades (2012), “Principios de precios de la Iniciativa Nacional del Agua” Agua para la futura política y programas de sitios Web, [www.environment.gov.au/water/policyprograms/urban-reform/nwi-pricing-principles.html](http://www.environment.gov.au/water/policyprograms/urban-reform/nwi-pricing-principles.html)

Una ley nacional sobre agua y saneamiento también podría ayudar a llenar los vacíos existentes, como la brecha de información, ya que las disposiciones legales nacionales han demostrado ser útiles en otros países para enmarcar la recopilación de información sobre el desempeño de los servicios de agua. En Francia, por ejemplo, la Ley de Aguas de 2006 solicitó el establecimiento de un observatorio (*Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement*) para ayudar a los municipios del país a: monitorear los servicios de agua; proporcionar información transparente a consumidores y ciudadanos sobre tarifas y calidad de servicios; y desarrollar una base de datos de indicadores de desempeño de provisión de servicios. En Australia, la Ley de Agua de la Commonwealth de 2007 amplió las funciones de información del agua de la Oficina de Meteorología asignadas bajo la Ley de Meteorología de 1955.

### ***Alinear los objetivos nacionales y provinciales de política de agua y saneamiento a través de mecanismos de incentivos financieros***

Para garantizar la implementación eficiente del PNAPyS, se debe realizar sistemáticamente una evaluación de inversiones sólida y estandarizada, tanto para proyectos de inversión provinciales como nacionales. Las funciones del BAPIN podrían revisarse y fortalecerse para cumplir con esta tarea para proyectos con financiación del Gobierno Nacional. Esto ayudaría a priorizar los proyectos de acuerdo con su rentabilidad y contribución costo/beneficio a la economía y la sociedad. También permitiría la canalización efectiva de fondos nacionales para garantizar el mejor uso de los recursos fiscales y la financiación externa. La asignación de fondos nacionales basada en la evaluación *ex ante* puede ser una herramienta de gobernanza fundamental para ayudar a alinear los proyectos locales de inversión con los objetivos del PNAPyS, aumentando así la capacidad de ejecución de la DNAPyS y sus instituciones subordinadas, Plan Belgrano Agua, así como ENOHSa. La asignación de fondos debe basarse en criterios objetivos, aumentando así la legitimidad y previsibilidad para los tomadores de decisiones e inversores públicos, y reduciendo la discreción política y la interferencia. Como tal, este mecanismo puede ser una herramienta poderosa no solo para fomentar una inversión eficiente, sino también para ayudar a los prestadores de servicios públicos a salir de un equilibrio de bajo nivel (Recuadro 4.8).

Además, la preparación de los PGR por parte de los operadores provinciales debería ser obligatoria para obtener financiación nacional. Como los PGR incluyen planificación y proyecciones financieras para un período de cinco años, son herramientas esenciales para priorizar las inversiones que requieren recursos presupuestarios nacionales y provinciales, así como para establecer mecanismos de control y condicionales para otorgar las transferencias mencionadas anteriormente (Recuadro 4.9) considerando el cumplimiento de Indicadores de desempeño y eficiencia (Acuña et al., 2019). Esta obligación condicional

también debe cubrir la provisión de datos de desempeño para alimentar el sistema de información sectorial de la DNAPyS. En este sentido, recientemente la SIPH dictó la Resolución N° 44 (2 de septiembre de 2019) para avanzar en la implementación de los PGR y el sistema de información en todo el país. La resolución delega a la DNAPyS el diseño de las regulaciones para establecer la condicionalidad para acceder a los fondos nacionales, así como el monitoreo de las metas en los PGR.

#### Recuadro 4.8. Conceptos de equilibrio de bajo nivel y gran impulso

Según lo descrito por Savedoff y Spiller (1999), el sector de servicios de agua y saneamiento en muchos países en desarrollo está estancado en el llamado “equilibrio de bajo nivel”. En tales situaciones, las tarifas bajas están asociadas con baja calidad, baja expansión del servicio e ineficiencia operativa general. El término equilibrio indica que, sin una reforma de configuración del sector, no hay movimiento hacia la mejora de los servicios de agua.

Este fenómeno se origina en incentivos para que los gobiernos tengan un comportamiento oportunista. Al reducir las tarifas o resistir a los aumentos de tarifas, pueden obtener beneficios políticos a corto plazo, como logros electorales, por lo que respaldarán el status quo sobre las acciones políticas costosas que podrían implicar un aumento de las tarifas del agua a corto plazo y producir beneficios difusos a largo plazo. Además, los consumidores están relativamente dispersos y demasiado desorganizados para asumir un papel activo en la rendición de cuentas de la autoridad del agua. Tampoco están dispuestos a gastar más en servicios de baja calidad que se consideran mal administrados. A su vez, esto crea estímulos para que las compañías de agua operen de manera ineficiente, independientemente de si los servicios son prestados por una empresa pública o privada.

#### Gráfico 4.8. Concepto de bajo nivel de equilibrio y gran impulso



Con el fin de salir del equilibrio de bajo nivel, se pueden implementar varias estrategias, tales como mejorar el marco regulatorio o limitar el comportamiento oportunista del gobierno. Tras la teoría de la trampa del equilibrio de bajo nivel desarrollado por Nelson (1956), grandes programas de inversión pueden actuar como un “gran impulso” (“big push”) que permita a los sectores subdesarrollados salir de la trampa de equilibrio de bajo nivel y se embarquen en una vía de desarrollo.

Fuente: Banco Mundial (2017), *¿Unir esfuerzos para lograr un mejor servicio? Cuando, por qué y cómo Agua y Saneamiento se pueden beneficiar de trabajar juntos*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28095?locale-attribute=es>.

#### **Recuadro 4.9. Condiciones de la UE para alinear la inversión en infraestructura hídrica con el cumplimiento de la política del agua**

Hacer que la financiación federal de las inversiones en infraestructura hídrica dependa del cumplimiento de los principales requisitos legislativos puede fomentar el cumplimiento de las políticas nacionales. Con el programa de financiación relativo al período 2014-2020, la Unión Europea (UE) apoya la implementación de políticas y leyes al proporcionar incentivos financieros a los países miembros, aplicando las condiciones *ex ante* que los países miembros deben cumplir para recibir dicho respaldo financiero. Esto garantiza que las inversiones sean coherentes y consistentes con la legislación y las políticas de la UE. De hecho, si no se cumplen las condiciones *ex ante*, la Comisión Europea puede suspender el pago de la ayuda.

Las inversiones relacionadas con el sector del agua con financiamiento destinado a los programas y proyectos para apoyar el desarrollo regional están sujetas a la condición *ex ante* y a una serie de criterios específicamente relacionados con que los países miembros cumplan los requisitos más esenciales de la legislación de la UE en materia de agua. Los requisitos aplicables a todos los programas relacionados con el agua incluyen la existencia de:

- planes de gestión de cuencas fluviales compatibles
- políticas compatibles de precios del agua
- una red de monitoreo adecuada
- objetivos ambientales y uso de exenciones compatibles
- un resumen de los programas de medidas que cumplirán los objetivos establecidos.

Del mismo modo, los fondos destinados a apoyar el desarrollo rural están sujetos a una condición *ex ante* para el pago de la ayuda para inversiones en sistemas de riego, en relación con la implementación de:

- una política de precios del agua que recupere los costos ambientales y de recursos
- la existencia de un plan de gestión de cuenca fluvial para la cuenca en cuestión
- el uso de medidores de agua
- un mínimo requisito para ahorrar agua.

Para ser justos y efectivos, las condiciones deben estar acompañadas de resultados que se encuentran bajo el control de las partes y no pueden verse afectados por el fracaso de terceros. Por ejemplo, los agricultores probablemente deberían poder recibir fondos para aumentar la producción o cumplir con los requisitos ambientales, siempre que cumplan con las obligaciones que les incumben, independientemente de si los organismos locales del sector público cumplen con sus obligaciones.

En Argentina, las condicionalidades podrían usarse para alinear mejor la planificación de inversiones a nivel nacional y los proyectos de inversión implementados a nivel provincial. Por ejemplo, sería aconsejable que los fondos nacionales para la infraestructura de agua y saneamiento se pongan a disposición solo para proyectos que cumplan con los objetivos del PNAPyS. Dicho cumplimiento tendría que documentarse mediante un análisis técnico y económico exhaustivo.

*Fuente:* OCDE (2015d), *Gobernanza de los recursos hídricos en Brasil*, <https://doi.org/10.1787/9789264238121-en>; Peter Gammeltoft, ex Jefe de la Unidad de Agua en la Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente.

### ***Implementar la constante recopilación de información y monitoreo de desempeño***

La recopilación continua, uniforme y estandarizada de información y datos sobre el desempeño y la eficiencia de los servicios de agua y saneamiento en todo el país es un activo clave para el desarrollo y la mejora del sector (Recuadro 4.10). Se puede usar tanto para respaldar la definición de políticas públicas y estrategias comerciales como para evaluar el servicio que realmente se brinda a la sociedad para transmitir una visión general confiable y actualizada del sector. Tal sistema de información sería útil para que la DNAPyS diseñe objetivos relevantes de políticas de servicios de agua y saneamiento, realice evaluaciones a mediano plazo y monitoree los logros. Se puede utilizar además para implementar la asignación de fondos basada en resultados para proyectos de inversión y ser un elemento central para los mecanismos de incentivos.

**Recuadro 4.10. Seguimiento, informes y actualizaciones de estrategias**

El monitoreo cumple una importante función en la evaluación e informe del progreso en la implementación de una estrategia. Proporciona a las partes interesadas, en todos los niveles, información clave sobre el progreso de la implementación y los retrasos, permitiéndoles establecer acciones correctivas cuando sea necesario. El proceso de monitoreo debe ser continuo, coherente, enfocado y disciplinado.

**Tabla 4.7. Características de un proceso de seguimiento**

Las características del proceso de Monitoreo	Traslado operacional
Continuo	Llevado a cabo sobre una base anual
Uniforme	Utilizar el mismo conjunto de datos y fuentes a través del tiempo
Enfocado	Comparar los logros con los objetivos previstos
Disciplinado	Seguir un mecanismo de monitoreo específico y claro

**Proceso continuo**

Para monitorear la implementación y el progreso de un plan estratégico nacional de servicios de agua y saneamiento, las instituciones responsables deben presentar un informe anual que detalle sus logros con respecto a los objetivos asignados.

**Proceso uniforme**

Las instituciones responsables deben usar el mismo conjunto de datos y fuente para monitorear e informar las mejoras y logros alcanzados con respecto a sus objetivos estratégicos asignados. De hecho, las normas claras para el informe de datos son cruciales para un monitoreo efectivo.

**Proceso enfocado**

En el informe, el progreso logrado para cada objetivo estratégico se detallará claramente, se comparará y se evaluará con respecto a los objetivos previstos a corto, mediano y largo plazo.

**Proceso disciplinado**

Las instituciones responsables deben seguir un mecanismo de monitoreo específico para informar anualmente al ministerio competente.

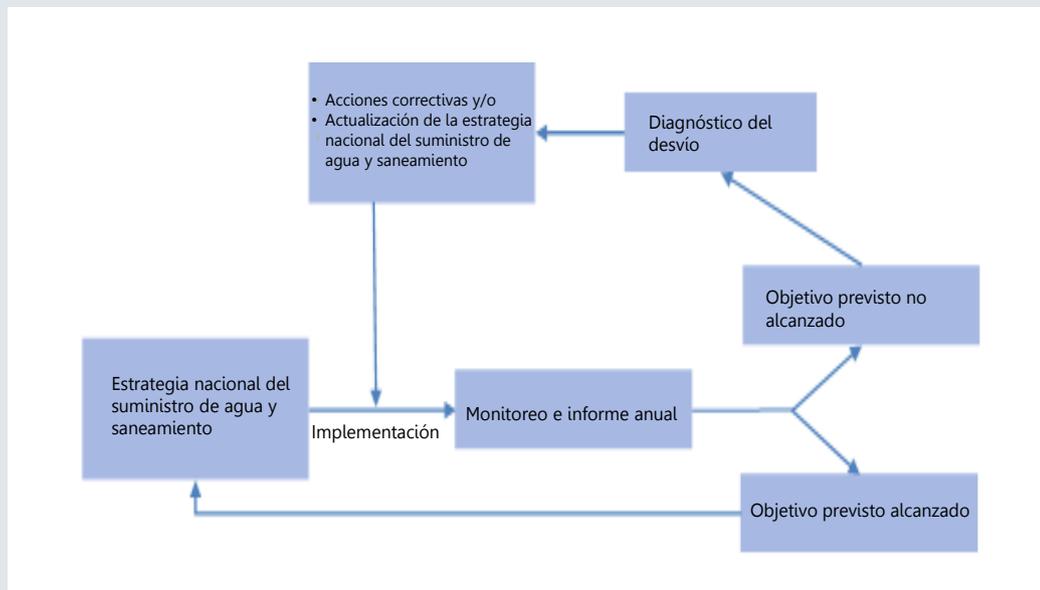
**Desde el monitoreo a la actualización**

El objetivo final del proceso de monitoreo y presentación de informes de un plan estratégico nacional de servicios de agua y saneamiento es asegurar que la implementación del plan y la mejora sobre el terreno se lleven a cabo y sucedan de manera efectiva según lo planeado.

Cuando el informe preparado por la institución responsable muestra un desvío entre los objetivos previstos y el progreso alcanzado, se debe hacer un diagnóstico que indique claramente la magnitud y las razones del desvío observado. Este diagnóstico también debe incluir y describir las acciones correctivas apropiadas que se llevarán a cabo para responder a los posibles problemas y cuestiones que se evidenciaron y aún así garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos. Cuando sea necesario, los objetivos se pueden

adaptar, lo que lleva a una actualización del plan estratégico. Es importante distinguir las acciones correctivas de la actualización del plan estratégico. Las acciones correctivas no tienen la intención de modificar los objetivos estratégicos del plan estratégico nacional de los servicios de agua y saneamiento, sino más bien modificar las acciones que se emprenderán para garantizar que se logren los objetivos estratégicos. El plan estratégico se actualizará solo cuando las acciones correctivas se consideren insuficientes para permitir que las instituciones responsables alcancen los objetivos a su debido tiempo y con los costos previstos. Al final de cada año, el ministerio competente deberá consolidar los informes de las diversas instituciones responsables para producir un documento de seguimiento operativo que destaque el progreso realizado para lograr todos los objetivos previstos e identifique las brechas restantes y las acciones correctivas que se implementarán. Este documento de seguimiento también ayuda a evaluar qué tan efectivas son las acciones sobre el terreno para lograr los objetivos previstos, y puede usarse anualmente para producir una versión actualizada del plan estratégico nacional. El Gráfico 4.9 ilustra el proceso completo de actualización.

**Gráfico 4.9. Proceso de actualización del plan de estratégico**



También se puede utilizar un sistema de información sobre el desempeño de los servicios de agua y saneamiento al nivel de los operadores para informar de manera rutinaria los principales indicadores de desempeño a la entidad reguladora provincial de manera uniforme, suficientemente completa y fácil de interpretar. Para tal fin, la evaluación del desempeño debe realizarse de acuerdo con los objetivos de política subyacentes a los que se dirige el regulador. Finalmente, estos indicadores de desempeño también pueden ser utilizados como herramientas de orientación por los mismos prestadores de servicios públicos para monitorear y mejorar gradualmente su desempeño (Recuadro 4.11).

El conjunto de indicadores definidos por la DNAPyS podría complementarse con indicadores adicionales para reflejar mejor la calidad general y el desempeño de los prestadores. Por ejemplo, se planea agregar los siguientes indicadores: continuidad del servicio, período de recolección, índice de recolección, nivel de medición, bloqueos o

desbordes de alcantarillado sanitario, roturas de tuberías, ingresos promedio por metro cúbico producido y vendido. Para obtener más orientación sobre los indicadores complementarios relevantes, se pueden encontrar ejemplos útiles en el informe de la OCDE sobre la Gobernanza de Reguladores de Agua (2015c). Además, se podría construir un índice sintético de desempeño de los operadores para ofrecer una perspectiva rápida y clara del desempeño de un prestador en comparación con el resto del sector. El Sistema Nacional de Información de Agua Potable y Saneamiento contiene datos sobre 91 variables que permiten calcular los principales indicadores considerados en los principales sistemas de evaluación comparativa internacional y regional (IBNET-Banco Mundial, Asociación Internacional del Agua (IWA), ADERASA, etc.).

#### **Recuadro 4.11. Ejemplos de indicadores de desempeño de servicios de agua.**

En **Bulgaria**, el regulador recopila información de desempeño sobre los siguientes 15 indicadores que se enumeran en la Ley de Regulación de los Servicios de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado (Capítulo 3, Artículo 9):

1. Cobertura de los servicios de abastecimiento de agua
2. Calidad del agua potable
3. No interrupción del suministro de agua (suministro ininterrumpido de agua y duración de las interrupciones)
4. Pérdidas totales de agua en los sistemas de suministro de agua y plazos para su reducción.
5. Averías del sistema de suministro de agua
6. Presión en el sistema de suministro de agua
7. Cobertura de los servicios de alcantarillado sanitario
8. Calidad de las aguas residuales sin tratar y de las aguas residuales tratadas.
9. Averías del sistema de alcantarillado sanitario
10. Inundaciones en propiedades de terceros causadas por alcantarillado
11. Indicadores operativos de eficiencia
12. Indicadores financieros de eficiencia
13. Límite de tiempo para dar respuesta a las quejas o reclamos por escrito de los consumidores
14. Límite de tiempo para conectar a nuevos consumidores con los sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado sanitario
15. Cantidad de personal en proporción al número de consumidores atendidos.

Estos 15 indicadores clave se detallan en 49 subindicadores (véase el Anexo N° 1 de la Ordenanza de tarifas, términos y condiciones a largo plazo para la formación de los niveles meta anuales de servicios de agua y aguas residuales de calidad) que a su vez se encuentra desarrollado en 72 indicadores de desempeño (ver directrices para la implementación de la ordenanza anterior, Anexo 2). Los indicadores clave y sus subindicadores son parte de los planes comerciales de los operadores de servicios de agua y saneamiento en Bulgaria.

En Perú, 35 indicadores de desempeño se agrupan en dos áreas de alto nivel: prestación de servicios y gestión empresarial. Cada área de alto nivel tiene tres y dos subniveles, respectivamente. Estos pueden observarse en las Tablas 4.8 y 4.9.

**Tabla 4.8. Prestación de servicios**

Calidad de la prestación de servicios	Facturación	Asequibilidad
La presencia de cloro residual	Tarifa promedio	Cobertura de agua potable
Presencia de coliformes termo tolerantes	Factura media	Cobertura de alcantarillado sanitario
Turbiedad	Consumo unitario medido	
Continuidad	Unidad de volumen facturado	
Presión		
Total de densidad de reclamos		
Tratamiento de aguas residuales		

**Tabla 4.9. Gestión empresarial**

Sostenibilidad de los servicios	Eficiencia empresarial
Relación laboral	Agua no contabilizada
Reemplazo de activos fijos	Micromedición
Costos de mantenimiento de la infraestructura	Conexiones activas facturadas por medición
Liquidez actual	Ratio de morosidad
Endeudamiento	Costo de operación por unidad de volumen producida
Cobertura de intereses	Costo de operación por unidad de volumen facturada
Margen operativo	Agua producida obtenida de fuentes subterráneas
Rentabilidad sobre activos	Volumen producido por unidad
Rentabilidad sobre capital propio	Gastos de personal por unidad de volumen facturada
	Ventas y costos de servicio por unidad de volumen facturada
	Densidad de roturas en las redes de distribución de agua potable
	Densidad de obstrucciones del alcantarillado sanitario

Algunos de estos indicadores de desempeño se utilizan para establecer los objetivos de gestión de las empresas de agua. Los principales objetivos de gestión están relacionados con el aumento de la cobertura y la mejora de la calidad del servicio, tales como:

- conexiones domiciliarias de agua potable
- conexiones de alcantarillado sanitario doméstico
- aumento anual de nuevos medidores de agua
- agua sin facturar
- presión
- continuidad
- tratamiento de aguas residuales
- actualización de catastro técnico y comercial
- densidad de rupturas en las redes de distribución de agua potable
- densidad de obstrucciones de alcantarillado sanitario
- los aumentos de tarifas autorizados por el regulador están sujetos al cumplimiento de estos objetivos de gestión.

### Índice de desempeño de los operadores de agua (WUPI)

El WUPI (por su acrónimo en inglés) es un índice simple que mide el desempeño de una compañía prestadora de agua en relación a las buenas prácticas aceptadas. El índice se basa en diez dimensiones generalmente aceptadas como indicadores clave de desempeño en la industria y disponibles en el conjunto de datos de IBNET. Estas dimensiones se dividen en tres categorías: cobertura (agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales); calidad (continuidad del servicio y bloqueo de alcantarillado); y gestión (medición, agua no facturada, productividad del personal, tasa de recolección y recuperación de costos operativos). Para cada dimensión, se calcula una puntuación de 1 a 10 que mide la proximidad de un servicio determinado a las buenas prácticas regionales. La suma de todos los puntajes da el WUPI, siendo 100 (la mejor práctica en cada dimensión) el mejor puntaje.

Fuentes: OCDE (2015c), *La Gobernanza de los Reguladores de Agua*, <https://doi.org/10.1787/9789264231092-en>; Michaud, D. et al. (2015), *Agua y servicios de aguas residuales en la región del : Estado del sector*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/327761467999140967/Water-and-wastewater-services-in-the-Danube-region-a-state-of-the-sector>.

### ***Fortalecer la independencia de los reguladores subnacionales para disminuir el riesgo de interferencia política***

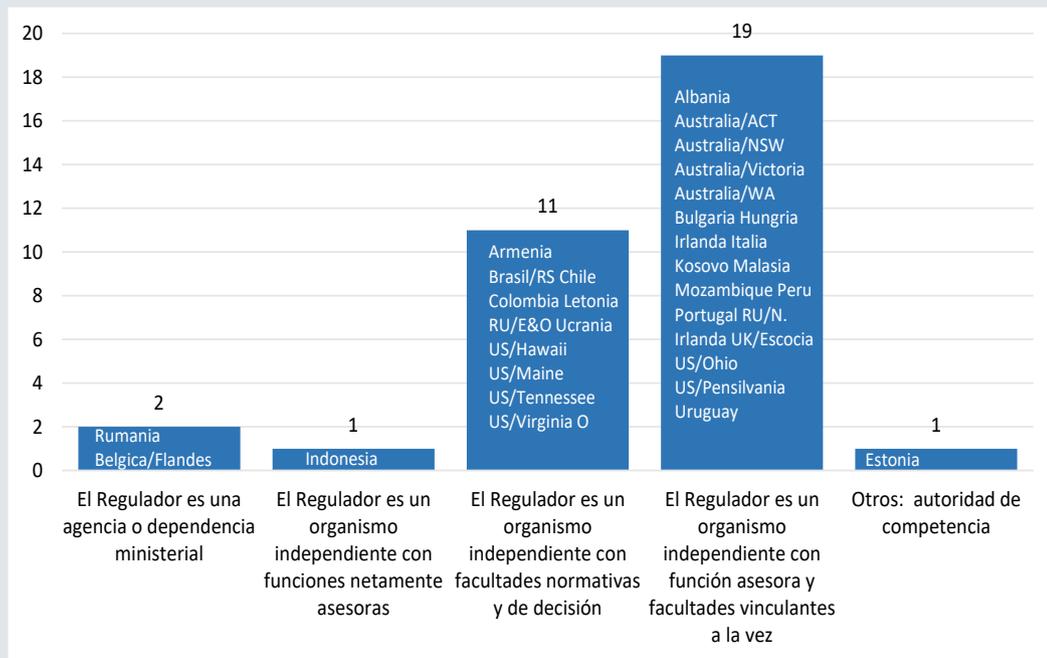
En un sector fragmentado, descentralizado y politizado, como el de servicios de agua y saneamiento, un cierto grado de independencia (o distancia de las autoridades políticas) ayuda a superar la interferencia política en decisiones clave como la regulación tarifaria, por ejemplo. Sin embargo, no está claro hasta qué punto un organismo subnacional lograría alcanzar el nivel necesario de independencia. La independencia *de iure* se logra mediante una referencia explícita en la ley. La independencia *de facto* de los reguladores se garantiza mediante una combinación de características de gobernanza y modalidades operativas. Estos implican la toma de decisiones independiente, es decir, decisiones que se toman sin estar sujetos a la evaluación del gobierno; dotación de personal con selección basada en motivos técnicos en lugar de criterios políticos; protección de la junta directiva o directorio y la alta dirección de interferencias políticas; y un presupuesto que no depende principalmente del gobierno (Recuadros 4.12 y 4.13).

**Recuadro 4.12. Nivel de autonomía de los reguladores de agua**

La mayoría de los reguladores de agua encuestados pueden definirse como organismos reguladores independientes. Las excepciones incluyen Rumania, donde el regulador es una autoridad subordinada a un ministro. En Bélgica / Flandes, el regulador es una entidad secundaria de una agencia gubernamental y tiene principalmente una función de asesoramiento. En el caso de Indonesia, el organismo regulador es independiente, pero tiene una capacidad de asesoramiento pura. En Estonia, la actividad de regulación de los servicios de agua y saneamiento ha sido conferida a la autoridad de competencia.

**Gráfico 4.10. Situación de la agencia reguladora**

Cantidad de reguladores/34



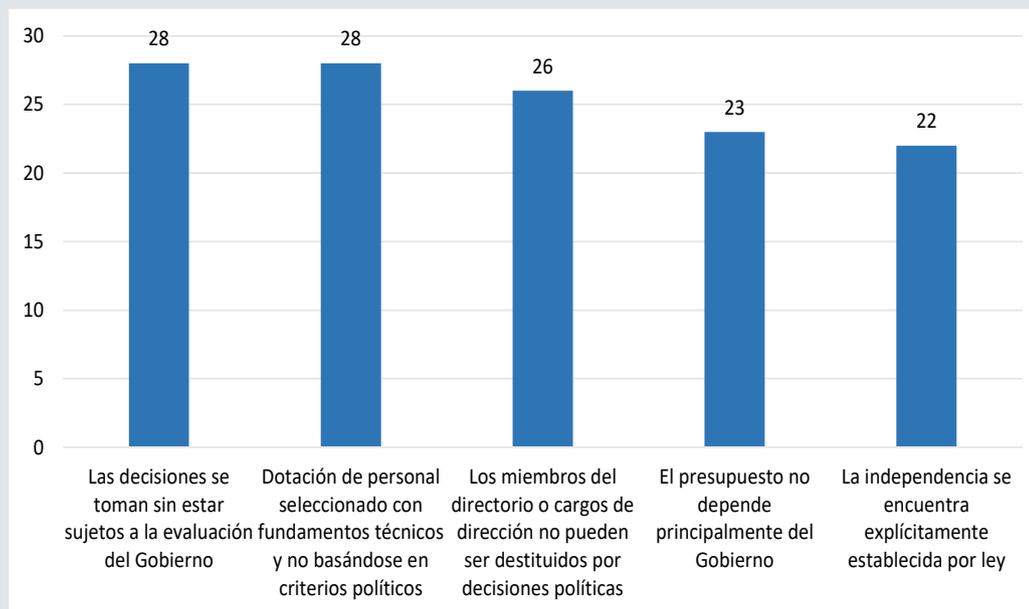
Fuente: OCDE (2015c), la Gobernanza de los Reguladores de Agua, <https://doi.org/10.1787/9789264231092-en>.

La independencia *de iure* a través de una referencia explícita en la ley se logra para 22 reguladores. La independencia *de facto* de los reguladores se garantiza mediante una combinación de características de gobernanza y modalidades operativas. Estas implican la toma de decisiones independientes, es decir, las decisiones que se toman sin estar sujetos a la evaluación del gobierno (28 reguladores); dotación de personal basada en motivos técnicos en lugar de criterios políticos (28 reguladores); protección del directorio y los altos cargos de dirección de interferencias políticas (26 reguladores); y un presupuesto que no depende principalmente del gobierno (23 reguladores). En 13 casos, el regulador combina

condiciones *de iure* y *de facto*, logrando, al menos en teoría, la organización con mayor probabilidad de garantizar la independencia.

**Gráfico 4.11. Asegurar la independencia de la influencia política**

Cantidad de reguladores/33



Fuente: OCDE (2015c), la Gobernanza de los Reguladores de Agua, <https://doi.org/10.1787/9789264231092-en>.

### Recuadro 4.13. Creando una cultura de independencia

La independencia se presenta en dos formas: la independencia *de iure* se refiere a la independencia formal otorgada por la ley, mientras que la independencia *de facto* promueve la independencia práctica como lo demuestran las acciones, decisiones y comportamientos. La OCDE ha producido una guía sobre cómo establecer e implementar la independencia con los reguladores (OCDE, 2017).

La guía identifica cinco dimensiones de independencia (Gráfico 4.12).

**Gráfico 4.12. Las cinco dimensiones de la independencia de los reguladores**



Cada una de las cinco dimensiones incluye pautas prácticas que pueden considerarse como las medidas institucionales básicas y necesarias para crear una cultura de independencia que establezca y mantenga la capacidad de los reguladores para actuar de manera independiente, basándose en un análisis de los procesos y prácticas institucionales de los reguladores dentro de la Red de Reguladores Económicos de la OCDE. Las pautas también incluyen un conjunto de medidas ambiciosas que podrían tomarse para impulsar una cultura de independencia y salvaguardar a los reguladores de la influencia indebida.

Fuente: OCDE (2017), *La creación de una cultura de la Independencia: Guía Práctica contra la influencia indebida, la Gobernanza de Reguladores*, <https://doi.org/10.1787/9789264274198-en>.

### ***Fortalecer y promover la coordinación vertical y horizontal***

La coordinación es uno de los componentes básicos para el logro de los objetivos reglamentarios. Además, la coordinación puede proporcionar una plataforma para compartir experiencias e innovar con respecto a las buenas prácticas regulatorias a nivel subnacional y ayudar a aumentar la experiencia y abordar problemas comunes. *La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernabilidad Regulatoria de 2012* establece que los países deben “promover la coherencia de las medidas regulatorias a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional. Como componente importante de la coordinación, una mejor

*comunicación entre los niveles de los gobiernos puede ayudar a prevenir conflictos y superposición de reglamentaciones” (OCDE, 2012).*

#### *Coordinación vertical entre los niveles nacional y provincial*

Se ha hecho referencia en reiteradas oportunidades a los problemas de coordinación entre los niveles nacional y provincial en Argentina, especialmente en un contexto de alta descentralización. Con el fin de superar estos problemas de coordinación vertical, la DNAPyS, en el marco de una cooperación técnica con el BID, ha completado recientemente guías para ayudar a los prestadores provinciales y municipales a diseñar regímenes tarifarios y calcular tarifas, así como para implementar la contabilidad regulatoria. Sin embargo, parece necesario fortalecer estos esfuerzos e ir más allá de esta iniciativa. La creación de una entidad que reúna regularmente a la DNAPyS y los departamentos provinciales a cargo de las políticas de servicios de agua y saneamiento podría ayudar a superar los problemas de coordinación vertical. Dicha entidad, similar al Consejo Hídrico Federal, ofrecería un lugar para la definición y co-elaboración de prioridades políticas para los servicios de agua y saneamiento, fomentando así el consenso y disipando posibles conflictos. Esta entidad también sería el lugar para abordar conjuntamente problemas críticos que afectan al sector y para construir instrumentos y políticas financieras compartidas. Para evitar superposiciones, las funciones de la entidad se limitarían estrictamente a los servicios de agua potable y saneamiento. Otra opción podría ser reestructurar el Consejo Hídrico Federal para incluir servicios de agua y saneamiento dentro del alcance de su competencia (Acuña et al., 2019). Este mecanismo formal de cooperación aseguraría acuerdos intergubernamentales y arreglos de políticas a nivel nacional.

#### *Coordinación horizontal a nivel provincial*

Se deben realizar más esfuerzos para mejorar la coordinación horizontal a nivel provincial para subsanar las deficiencias de capacidad. La función y las acciones que ofrece la Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento (AFERAS) a sus miembros deben ampliarse y reforzarse. Lo mismo podría aplicarse al Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios (COFES), que reúne a los operadores de agua de todo el país. Dichas asociaciones son las principales partes interesadas que pueden solucionar los problemas de capacidad ofreciendo actividades de intercambio de conocimiento a través de conferencias o talleres. Concretamente, pueden ayudar a fomentar la evaluación, los procesos de aprendizaje por comparación, la capacitación y las actividades de desarrollo de capacidades para sus miembros. En algunos casos, también pueden realizar una labor de cabildeo y promoción, o proporcionar información para los estándares técnicos y fijar pautas (Tabla 4.10). También son importantes los foros locales, nacionales e internacionales donde los funcionarios del agua pueden intercambiar prácticas y experiencias adquiridas. La participación en redes internacionales, una coordinación más estrecha con la academia para desarrollar herramientas e instrumentos y una mayor cooperación con las universidades son otras opciones. Los donantes internacionales pueden proporcionar apoyo financiero para el desarrollo y las acciones de estas asociaciones profesionales. La capacidad también puede reforzarse mediante la alianza con universidades locales, que pueden ofrecer capacitaciones específicas para mejorar las aptitudes de profesionales y especialistas. Asimismo, pueden proporcionar trabajos de investigación a medida utilizando los datos de los operadores y enfocándose en temas de interés e importancia clave para los operadores.

La regulación del sector de agua y saneamiento surgió en Argentina a principios de la década de 1990, simultáneamente con la privatización de los servicios. Cuando se terminaron las concesiones, el Estado Nacional contrató servicios de consultoría internacional para diseñar los nuevos organismos reguladores y capacitar a sus directivos y funcionarios. Actualmente se está produciendo un cambio generacional en el país, a medida que esos funcionarios alcanzan la edad de jubilación y se están incorporando jóvenes profesionales. Es importante que la experiencia acumulada en las últimas décadas se pueda transferir a las nuevas generaciones a través de procesos y herramientas de gestión del conocimiento adecuados. Por lo tanto, los organismos reguladores deben dedicar y mantener recursos para desarrollar habilidades a través de planes de carrera para jóvenes profesionales para promover una mayor profesionalización y mejorar la eficacia de la regulación.

Tabla 4.10. Descripción general de las asociaciones de agua y los servicios que ofrecen a sus miembros en la región del Danubio

País	Nombre	Alcance	Año de creación	Servicios ofrecidos						
				Personal de jornada completa	Formación	Asistencia técnica	Intercambio de conocimiento	Promoción y defensa	Relaciones públicas	Establecimiento de normas
Albania	SHUKALB	Agua y aguas residuales	2005	5	X		X	X	X	
Austria	OVGW	Water	1881	15	X	X	X	X	X	X
	OWAV	Agua	1909	8	X	X	X	X	X	X
Bosnia y Herzegovina	VRS	República Srpska	2001	3	X	X	X	X	X	
	UPKP	Servicios públicos FByH	1999	1	X	X	X	X	X	
Bulgaria	BWA	Agua y aguas residuales	2001	5			X	X	X	
Croacia	GVIK	Agua y aguas residuales	1972	-	X	X	X	X		
República Checa	SOVAK	Agua y aguas residuales	1989	5	X	X	X	X	X	
Hungría	MAVIZ	Agua y aguas residuales	1990	10	X		X	X	X	
Kosovo	SHUKOS	Agua y aguas residuales	2001	3	X		X	X		
Norte Macedonia	ADKOM	Servicios municipales	2004	2	X		X	X	X	
Moldova	AMAC	Agua y aguas residuales	2000	10	X	X	X	X	X	X
Montenegro	UVCG	Agua y aguas residuales	1999	1	X	X	X	X	X	X
Rumanía	ARA	Agua y aguas residuales	1995	25	X	X	X	X	X	X
Serbia	WSAS	Agua y aguas residuales	2011	-	X	X	X		X	X
	UTVSI	Profesionales del agua	1960	5	X	X	X	X	X	X
República Eslovaca	AVS	Agua y aguas residuales	2004	2	X	X	X	X	X	
Eslovenia	CCIS	Cámara de comercio	1851	2			X	X	X	
Ucrania	UWA	Agua y aguas residuales	1995	9	X	X	X	X	X	X

Fuente: Michaud, D. et al. (2015), *Agua y servicios de aguas residuales en la región del Danubio: Un estado del sector*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/327761467999140967/Water-and-wastewater-services-in-the-Danube-region-a-state-of-the-sector>

### ***Brindar apoyo a los operadores de servicios de agua y saneamiento autónomos, eficientes y económicamente sostenibles***

La descentralización transfiere los derechos de control de los servicios de agua y saneamiento al gobierno local. Con la limitada competencia política de las elecciones locales, la interferencia política puede servir para disminuir los esfuerzos para mejorar los servicios públicos. En ese caso, la rendición de cuentas, la eficiencia y la equidad en la prestación de servicios pueden empeorar. Superar la interferencia política requiere perseguir y fortalecer la tendencia a hacer que los servicios de agua sean más eficientes, autosuficientes y orientados al desempeño. El Recuadro 4.14 describe algunas de las principales responsabilidades de los prestadores de servicios, tal y como se desarrolla en la Carta de Lisboa. La siguiente sección sugiere pasos que podrían tomarse para fortalecer a los operadores, enfocándose en: corporatización, organización y administración; responsabilidad y participación de los interesados; y sostenibilidad financiera.

#### **Recuadro 4.14. La Carta de Lisboa, Guía de la política pública y la regulación del suministro de agua potable, saneamiento, servicios de gestión de aguas residuales**

##### **Responsabilidades de los prestadores de servicios**

Como principales partes interesadas de este sector, los prestadores de servicios, ya sean públicos o privados, deben garantizar de manera efectiva y eficiente el suministro equitativo y universal de los servicios, como contribución fundamental para el bienestar de la sociedad.

Independientemente de su estructura organizativa y modelo de gestión, los prestadores de servicios deben:

[...]

##### **Artículo 5.2**

Mejorar la eficiencia operativa, adoptando un tipo óptimo de organización para el contexto local, particularmente en relación con el manejo del personal, la recopilación e intercambio de información, rutinas administrativas, recursos financieros, planificación, cuentas, presupuesto y seguro de calidad; [...]

##### **Artículo 5.5**

Contribuir al desarrollo de la capacidad de los recursos humanos y la innovación en la prestación de servicios a través de la cooperación con otros organismos, como factores esenciales para garantizar la calidad general de la prestación del servicio;

##### **Artículo 5.6**

Verificar la integridad de sus procesos mediante adecuados monitoreos, informes y auditorías, haciendo un seguimiento de la información y realizando una contabilidad adecuada y auditable, de acuerdo con los requisitos de la autoridad reguladora en particular. Esto incluye proporcionar información confiable para respaldar el diseño de políticas públicas y estrategias comerciales apropiadas, así como para evaluar el servicio que se brinda a la sociedad.

Fuente: IWA (2015), *La Carta de Lisboa, Guía de la política pública y la regulación del suministro de agua potable, saneamiento, servicios de gestión de aguas residuales*, <https://iwa-network.org/publications/the-lisbon-charter/>.

### **Corporatización, organización y gestión**

El gobierno corporativo de los prestadores de servicios públicos debe garantizar una clara división de funciones y responsabilidades entre los operadores de servicios públicos y los gobiernos locales. Esto ayudaría a promover la transparencia y la rendición de cuentas, y evitaría la injerencia política. *“Las empresas estatales deben observar altos estándares de transparencia y estar sujetas a los mismos estándares de contabilidad, divulgación, cumplimiento y auditoría de alta calidad que las empresas que cotizan en bolsa. [...] Los consejos de administración de las empresas públicas deben tener la autoridad, las competencias y la objetividad necesarias para llevar a cabo sus funciones de orientación estratégica y supervisión de la gestión. Deben actuar con integridad y rendir cuentas por sus acciones”* (OCDE (2015a), *Directrices de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*)

Además, en el caso de las empresas estatales, como en Argentina, el Estado debe actuar como un propietario informado y activo, asegurando que la gobernanza de las empresas estatales se lleve a cabo de manera transparente y responsable, con un alto grado de profesionalismo y efectividad (Recuadro 4.15).

Al respecto, cabe mencionar la Decisión Administrativa 85/2018 de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Nacional que aprobó las “Directrices para el buen gobierno de las empresas con participación mayoritaria del Estado en Argentina”, y el Decreto PEN 202/17 indicando el procedimiento que debe llevarse a cabo en caso de conflicto de intereses de cualquier persona a cargo de la contratación pública o licencia, permiso, concesión de autorización en un dominio público o privado. Ambas regulaciones siguen las pautas establecidas por la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, así como los estándares establecidos por la OCDE.

#### **Recuadro 4.15. El rol del estado como propietario**

Los gobiernos deberían simplificar y estandarizar las formas legales bajo las cuales operan las Empresas de Propiedad Estatal (EPE-SOE por sus siglas en inglés). Sus prácticas operativas deben seguir las normas corporativas comúnmente aceptadas.

El gobierno debe permitir a las empresas estatales una autonomía operativa plena para lograr sus objetivos definidos y abstenerse de intervenir en la gestión de las empresas públicas. El gobierno como accionista debe evitar redefinir los objetivos de las empresas públicas de una manera no transparente.

El estado debe permitir que los directorios de las EPE ejerzan sus obligaciones y debe respetar su independencia.

El ejercicio de los derechos de propiedad debe identificarse claramente dentro de la administración estatal. El ejercicio de los derechos de propiedad debe centralizarse en una sola entidad propietaria o, si esto no es posible, llevarse a cabo por un organismo

coordinador. Esta “entidad propietaria” debe tener la capacidad y las competencias para llevar a cabo sus funciones de manera efectiva.

La entidad propietaria debe rendir cuentas ante los organismos representativos relevantes y tener relaciones claramente definidas con los organismos públicos competentes, incluidas las entidades fiscalizadoras superiores del estado.

El estado debe actuar como un propietario informado y activo y debe ejercer sus derechos de propiedad de acuerdo con la estructura legal de cada empresa. Sus principales responsabilidades incluyen:

1. Estar representado en las Asambleas Generales de Accionistas y ejercer efectivamente los derechos de voto.
2. Establecer procesos de designación del directorio transparentes, bien estructurados, basados en el mérito en las EPE, de propiedad total o mayoritaria, participando activamente en la designación de todos los directorios de las EPE y contribuyendo a la diversidad del directorio.
3. Establecer y monitorear la implementación de mandatos y objetivos amplios para las empresas públicas, incluidas las metas financieras, los objetivos de la estructura de capital y los niveles de tolerancia al riesgo.
4. Establecer sistemas de informes que permitan a la entidad propietaria monitorear, auditar y evaluar regularmente el desempeño de las EPE, y supervisar y monitorear su cumplimiento con los estándares aplicables de gobierno corporativo.
5. Desarrollar una política de divulgación para las empresas públicas que identifique qué información debe darse a conocer públicamente, los canales apropiados para la divulgación y los mecanismos para garantizar la calidad de la información.
6. Cuando sea apropiado y permitido por el sistema legal y el nivel de propiedad del estado, mantener un diálogo continuo con auditores externos y órganos de control estatales específicos.
7. Establecer una política de remuneración clara para los miembros del Directorio de las EPE que fomente el interés de la empresa a largo y mediano plazo y pueda atraer y motivar a profesionales calificados

*Fuente:* OCDE (2015a), *Directrices de la OCDE sobre gobierno corporativo de las empresas públicas*, <https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>.

### ***Rendición de cuentas y participación de los interesados***

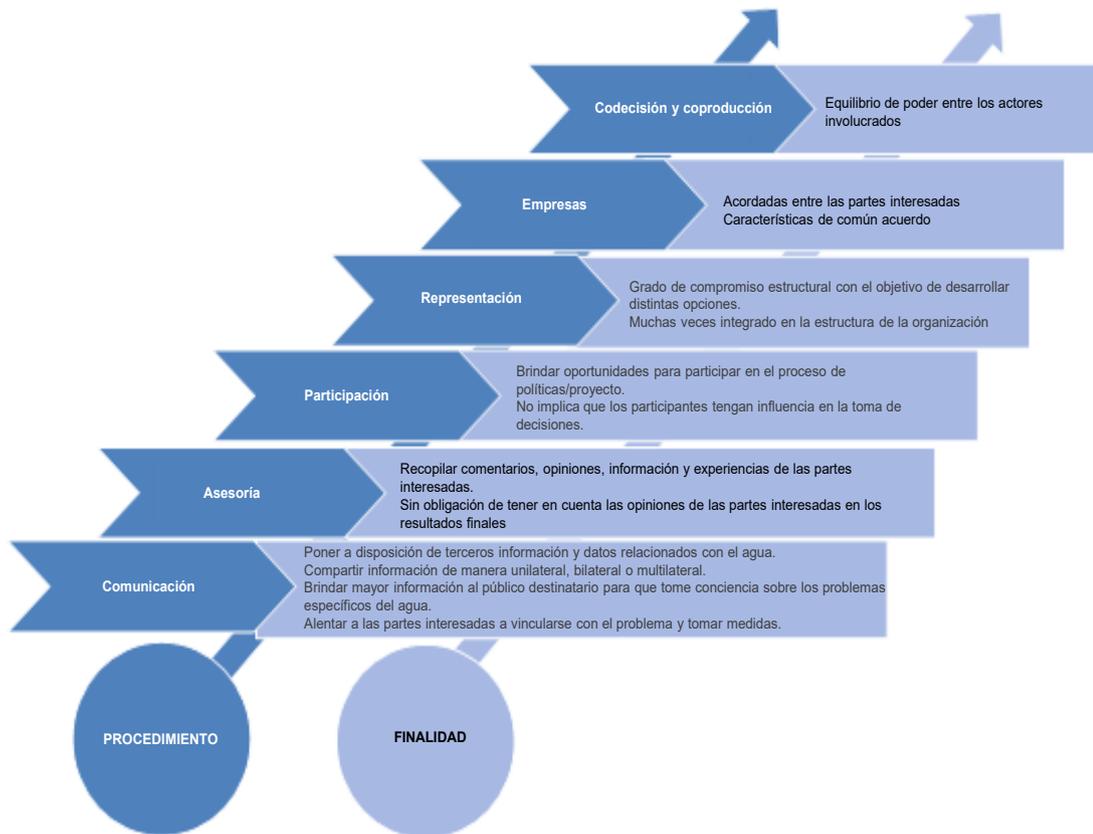
La rendición de cuentas y la transparencia son los cimientos de la confianza de los reguladores económicos, pero también un mecanismo para alinear las expectativas entre los reguladores y las partes interesadas (o principales actores o grupos de interés). El mensaje principal es que las prácticas obligatorias o autoimpuestas sobre responsabilidad y transparencia promueven el proceso de toma de decisiones y proporcionan elementos para reducir el riesgo de captura regulatoria.

Los trabajadores, el personal administrativo y gerencial son una parte interesada importante y sólida que no debe ser pasada por alto. Se encuentran agremiados en los respectivos sindicatos provinciales, que a su vez se agrupan en la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias (FENTOS), y que además en la mayoría de las medianas y grandes

empresas poseen participación accionaria y cuentan con representación en los Directorios. Los sindicatos poseen gran capacidad de liderazgo sobre el personal. Por ello se requerirá que los directivos de las organizaciones gremiales acompañen con un fuerte compromiso la implementación de la reorganización institucional y las reglamentaciones que encaren el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales para enfrentar los desafíos del sector, particularmente en la aplicación de procedimientos e instrumentos requeridos para fortalecer la gobernanza corporativa de las empresas, mejorar la eficiencia operativa así como la transparencia y la competitividad de las compras y contrataciones.

La rendición de cuentas es actualmente escasa en el sector de agua y saneamiento en Argentina. Para abordar este problema, es posible fortalecer el corto trayecto de responsabilidad entre los clientes y los prestadores al mejorar los mecanismos de participación del cliente. Para hacerlo, los prestadores de servicios públicos pueden internalizar los mecanismos de responsabilidad en sus procesos rutinarios. Estos mecanismos internalizados son útiles para despolitizar la provisión de servicios, ya que pueden crear un “contrapeso al poder del propietario” y ayudar a prevenir la injerencia política (Van Ginneken y Kingdom, 2008).

A pesar de la existencia de varias leyes nacionales sobre acceso a la información en Argentina, existe un compromiso bajo/insuficiente entre los usuarios y operadores de servicios de agua y saneamiento. Fortalecer la participación de los usuarios en los organismos consultivos de los operadores de los servicios públicos de agua y en la toma de decisiones sobre el agua es un paso necesario y un mecanismo esencial de responsabilidad para garantizar servicios públicos efectivos y eficientes. Existen varias posibilidades de procesos de participación entre clientes y los prestadores de los servicios, que van desde la comunicación hasta la codecisión y la coproducción (Gráfico 4.13). La experiencia internacional proporciona ejemplos interesantes de cómo otros países han involucrado a los clientes en las decisiones sobre asuntos relacionados con el agua (Recuadros 4.16, 4.17 y 4.18).

**Gráfico 4.13. Nivel de participación de las partes interesadas**

Fuente: OECD (2015b), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, <https://doi.org/10.1787/9789264231122-en>.

#### Recuadro 4.16. Participación de las partes interesadas en el sector de agua de Portugal

Actualmente, el marco institucional en Portugal incluye la autoridad reguladora (ERSAR), la autoridad ambiental y de recursos hídricos (Agencia Portuguesa de Medio Ambiente), la autoridad de salud pública (Dirección General de Salud), la autoridad de protección del consumidor (Dirección General del Consumidor), la autoridad de competencia (Autoridad de Competencia) y la autoridad de gestión de financiera.

El éxito de la política pública portuguesa se debe en gran medida a la buena articulación entre los organismos estatales mencionados anteriormente y los municipios, pero también a la participación de otras partes interesadas. El Consejo Nacional del Agua de Portugal es el órgano de consulta, independiente del gobierno, donde los organismos de administración pública, municipios, operadores, consumidores, organizaciones no gubernamentales, expertos, centros de investigación, universidades y representantes de asociaciones empresariales se comprometen a discutir las políticas públicas portuguesas para el agua. Este foro contribuye a la coherencia entre el sector y los intereses regionales y es una plataforma fundamental para promover la discusión sobre la política pública y los planes nacionales de agua. En el caso de los servicios de agua, existen otros dos organismos

consultivos, el Consejo Consultivo y el Consejo de Tarifas, ambos dentro del marco regulatorio. La inclusión de todas las partes interesadas relevantes en la formulación de políticas es parte de un entorno cooperativo, que destaca y explica la existencia de un amplio consenso en el sector del agua portugués y en la sociedad portuguesa sobre los fundamentos de la política pública el agua.

*Fuente:* ERSAR (2017), La política pública portuguesa de servicios de agua (1993-2016).

#### **Recuadro 4.17. Australia del Sur: proceso de determinación de los ingresos regulatorios de agua y alcantarillado sanitario**

En el sur de Australia, el regulador económico, la Comisión de Servicios Esenciales, ha introducido una gran participación por parte de los consumidores, expertos en consumo y otros reguladores en el proceso para establecer los ingresos del operador de servicios de agua y alcantarillado sanitario, SA Water (una empresa estatal monopólica proveedora de servicios). Empeña este proceso cada cuatro años, con la determinación de fijar estándares de servicio y límites de ingresos para SA Water de manera prospectiva.

El objetivo general del proceso de determinación regulatoria es garantizar que SA Water proporcione los servicios minoristas de agua y alcantarillado valorados por sus clientes al menor costo sostenible.

El proceso de revisión de la determinación regulatoria se concentra especialmente en la transparencia, lo que plantea problemas públicos para su consideración al principio del proceso e involucra una importante cantidad de pruebas y negociaciones directas con los clientes en la preparación del borrador del plan de negocios de SA Water. Ese plan finalmente se envía a la Comisión para su revisión (y puede ser aprobado, aprobado con modificación o sustituido con la propia determinación independiente de la Comisión, basada en la evaluación de la Comisión después de un proceso de revisión pública adicional).

Si bien la Comisión sigue siendo responsable de tomar la determinación regulatoria final, el proceso de revisión implicará múltiples oportunidades para que las partes interesadas se involucren antes de esa determinación final. Es importante el aporte de diversas partes interesadas, ya que ayuda a la Comisión a tomar decisiones mejor informadas y más inclusivas.

#### **Notas orientativas**

Para ayudar a todos los participantes en el proceso (SA Water, grupos de consumidores, los medios de comunicación, el gobierno, etc.), al comienzo del proceso regulatorio, la comisión publica una serie de notas de orientación.

Esas notas son públicas y explican el proceso, los problemas metodológicos, el desempeño y el resultado del servicio en el pasado y el esperado para el futuro, y también identifican

los posibles problemas clave. Los documentos brindan oportunidad de aprendizaje y participación de todos los interesados en el proceso.

#### **Panel de Expertos Consumidores**

El Panel de Expertos Consumidores se basa en el conocimiento colectivo, las habilidades, conocimiento especializado y la experiencia del Comité Asesor del Consumidor de la comisión y los grupos de asesoramiento al cliente de SA Water, sentados conjuntamente como un Panel de Expertos Consumidores.

La Comisión admite y reconoce el valor que los miembros de esos comités aportan al sistema regulatorio en Australia del Sur, desarrollado a través de unos 20 años de experiencia reguladora de servicios públicos. A través del Panel, la Comisión busca capturar y respaldar ese valor, y proporcionar un papel significativo y continuo para los representantes de los consumidores y los defensores en los procesos regulatorios del Australia del Sur.

El principal objetivo del Panel de Expertos Consumidores es permitir a los miembros identificar y plantear los problemas que son importantes para los consumidores que representan, particularmente a través de un informe de prioridades públicas. La Comisión brinda a los miembros los recursos y la oportunidad de que sus opiniones se escuchen a través de un proceso de consulta regulatoria más eficiente, efectivo e inclusivo, incluida la capacidad de encargar investigaciones (a través de la Comisión), en áreas o aspectos relevantes que beneficiarían el proceso de revisión de la determinación regulatoria y los resultados para los clientes de SA Water y la comunidad.

La evidencia y otros resultados de estos ejercicios conjuntos de identificación y priorización de problemas se proporcionarán al Directorio de SA Water y al Foro de Negociación (ver más abajo) y serán un aporte crítico para el proceso. El Panel de Expertos Consumidores ayudará a garantizar que el plan de negocios propuesto que SA Water presenta a la Comisión se haya preparado asumiendo un sólido compromiso sobre los temas clave planteados por los miembros.

#### **Foro de negociación**

El Foro de Negociación asegurará que el borrador del plan de negocios presentado por SA Water a la Comisión haya sido evaluado exhaustivamente por una amplia gama de partes interesadas. El Foro de Negociación está compuesto por un Comité de Negociación del Cliente, un equipo de SA Water (el Director Ejecutivo y otros dos ejecutivos senior) y un asesor de probidad independiente (designado por la Comisión).

El Comité de Negociación del Cliente está compuesto por un presidente independiente, un miembro del Panel de Expertos Consumidores y un miembro recurrente del Grupo de Trabajo de Clientes de SA Water. Su tarea es obtener y representar las perspectivas, preferencias y prioridades de los diversos clientes de SA Water en el Foro de Negociación para evaluar cómo SA Water prepara su propuesta de plan de negocios para el próximo período regulatorio.

A través del Foro de Negociación, se espera que el Comité de Negociación del Cliente y el equipo de SA Water debatan, deliberen y, cuando sea posible, lleguen a una posición común de borradores de posiciones regulatorias presentadas por SA Water. El proceso es de transparencia y desafío. Si bien las posiciones alcanzadas no son vinculantes para la Comisión o SA Water, son persuasivas e informativas en el proceso regulatorio, donde se

puede ver que ha habido una profunda transparencia, prueba y acuerdo, las posiciones alcanzadas tienen más probabilidades de ser aceptadas por la Comisión.

Se espera que el Comité de Negociación del Cliente:

- Comprenda y trabaje dentro del marco regulatorio y legislativo que se aplica a las decisiones que la Comisión tomará en SAW RD20 sobre los servicios minoristas de SA Water y brinde su asesoramiento consistente con las exigencias.
- Comprenda la dirección y las prioridades estratégicas de SA Water, los requisitos normativos y legislativos más amplios en torno a los servicios minoristas que proporciona, los resultados de desempeño pasados, los desafíos de provisión de servicios futuros, las oportunidades y las necesidades de inversión.
- Comprenda las prioridades regulatorias y de clientes actuales, como lo demuestra el informe de prioridades del Panel de Expertos Consumidores y las declaraciones de otros reguladores o disponibles a través de ellos, incluidos, entre otros, los miembros del Grupo de Trabajo de los Reguladores.
- Obtenga, comprenda y describa las perspectivas, preferencias y prioridades de los diversos clientes de SA Water en los asuntos sujetos a las negociaciones.
- Pruebe y negocie constructivamente con el equipo de negociación de SA Water con el fin de acordar los asuntos que se incluirán en el plan de negocios propuesto por SA Water que proporcionará servicios de agua y alcantarillado al precio más bajo y sostenible para los niveles de calidad y confiabilidad valorados por los clientes.

El Comité de Negociación del Cliente es responsable de negociar el plan de negocios propuesto por SA Water. Habrá algunos aspectos del plan de SA Water que no son negociables, como si debe o no emprender actividades para cumplir con los requisitos de sus reguladores. Sin embargo, puede evaluar a SA Water sobre si ha propuesto o no el costo sostenible más bajo de realizar las actividades para cumplir con los requisitos regulatorios.

#### **Grupo de Trabajo de Reguladores**

Otros reguladores establecen algunos de los requisitos para los servicios minoristas de agua potable y alcantarillado de SA Water. Esto incluye requisitos sobre los resultados de regulación económica, ambiental, de salud pública, social y técnica que SA Water debe alcanzar. El cumplimiento de todos estos requisitos constituye el servicio “básico” o “mínimo” que SA Water debe ofrecer.

La Comisión ha convocado un Grupo de Trabajo de Reguladores para proporcionar un foro para que los diversos reguladores se coordinen para lograr resultados positivos para la comunidad de Australia del Sur a través de su regulación combinada de SA Water.

El Grupo de Trabajo de Reguladores continuará trabajando juntos en el período previo y durante todo el período regulatorio 2020-24 para monitorear y evaluar conjuntamente el desempeño de SA Water en el cumplimiento de sus requisitos regulatorios generales.

Los miembros del Grupo de Trabajo de Reguladores se comprometen a:

- trabajar juntos para promover los mejores resultados a largo plazo para los clientes y la comunidad de SA Water
- comunicarse abiertamente para garantizar una visión compartida del sistema regulatorio general que se aplica a SA Water, el impacto de la regulación en las

prioridades de cada uno y el efecto combinado de la regulación en SA Water y sus clientes.

### Consulta pública

Además de los procesos adecuados, la Comisión realiza su propia consulta una vez que ha recibido un borrador del plan de negocios de SA Water. Esto tiene dos etapas: 1) buscar comentarios sobre el borrador del plan en general y, una vez que se han recibido y analizado los envíos, 2) buscar comentarios sobre un proyecto de determinación regulatoria. Ambas etapas son abiertas y transparentes, y la Comisión explica en sus documentos de decisión cómo ha respondido a cualquier envío recibido.

*Fuentes:* OCDE (2015b), *Participación de los interesados para una gobernanza inclusiva del agua*, <https://doi.org/10.1787/9789264231122-en>; ESCOSA (2019), *Comisión de Servicios Esenciales de Australia del Sur*, <https://www.escosa.sa.gov.au/industry/water/retail-pricing/sa-water-regulatory-determination-2020>, (Acceso en junio 2019).

### Recuadro 4.18. Proceso de fijación de tarifas colaborativo y centrado en el consumidor en Escocia

En Escocia, el marco para establecer las tarifas de agua ha pasado gradualmente de un proceso tradicional y, a veces, conflictivo, de fijación de precios entre el regulador y la entidad regulada, a un enfoque innovador que es altamente participativo e involucra a los clientes en la toma de decisiones. Este cambio refleja el papel cambiante de los reguladores en un entorno cada vez más complejo donde las demandas, los riesgos y la incertidumbre de los ciudadanos y los consumidores en torno a los impactos sociales, económicos y ambientales a largo plazo resaltan la creciente importancia de la mediación y la colaboración.

Después de tres ciclos regulatorios (2002-2006, 2006-2010 y 2010-2015) destinados a mejorar la eficiencia de Scottish Water, el único proveedor de agua y aguas residuales, y cumplir con las normas nacionales e internacionales, el enfoque de la Comisión de la Industria del Agua para Escocia (WICS), el regulador económico independiente que supervisa el sector, ha cambiado progresivamente para garantizar que el desempeño general y los niveles de servicio sean consistentes con las opiniones y prioridades de los consumidores.

Para la Revisión Estratégica de Cargos (SRC) para el período de seis años 2015-2021, se introdujo mayor innovación para garantizar que las opiniones de los clientes fueran el núcleo del proceso regulatorio. Esto tomó la forma de la creación de un “Foro de Clientes”, que se encargó de negociar directamente con Scottish Water sobre el resultado de su plan de negocios, dentro de los rangos aceptables establecidos por WICS. Los resultados de este proceso incluyeron: acordar un límite o tope de precio (price cap) en precios nominales constantes; el uso del índice de precios al consumidor más fácilmente entendido por los clientes como una medida de inflación que el índice de precios minoristas; mayor nivel de eficiencia de capital con Scottish Water, y; tres nuevos indicadores de desempeño que tendrían en cuenta la experiencia de los clientes del servicio prestado.

La Revisión Estratégica de Tarifas (SRC) en curso para el período 2021-2027 ha ampliado la participación de las partes interesadas a reuniones mensuales en las que los reguladores,

el Gobierno de Escocia, la compañía de agua y los representantes de los clientes discuten los componentes básicos emergentes de la SRC. La revisión actual ha visto una mayor innovación en la forma de una investigación de clientes más específica, como el uso de experimentos informados sobre el comportamiento para medir mejor las verdaderas preferencias de los consumidores y la determinación de las necesidades de inversión y mantenimiento basadas en una mejor comprensión de las condiciones de los activos.

*Fuentes:* análisis propio de la OCDE y sobre la base de Comisión de la Industria del Agua para Escocia (2017a) Innovación y Colaboración: prueba de futuro de la industria del agua para los clientes, Metodología para la revisión estratégica de los cargos 2021-2027, Abril de 2017; Foro de Clientes (2015), El Foro de Clientes para el Agua en Escocia - Reporte de Legado - Lecciones aprendidas de la participación del cliente en el 2015-21 revisión estratégica de los cargos; Heims, E. y Lodge, M. (2016) “La innovación a través de la participación del cliente y los asentamientos negociados en la regulación del agua. Hacia un Estado regulador transformado “CARR documento de debate 83. Londres: Facultad de Economía y Ciencias Políticas de Londres; Hendry, S. (2016) El Foro de Clientes - poner a los clientes en el centro de la regulación de los servicios de agua. Política de Agua. doi: 10.2166 / wp.2016.199 Littlechild, S. (2014) El Foro de Clientes: la participación del cliente en el sector del agua escocesa, *Utilities Policy*, 31 (2014), pp. 206-218.

### ***Abordar la cuestión de sostenibilidad financiera***

Los ingresos de las tarifas del agua no cubren los costos del sector del agua en Argentina. Esto se debe en parte a que los costos reales no se reflejan en el precio del agua y al hecho de que hay una gran cantidad de agua no facturada (Agua no contabilizada - ANC) y, en algunos casos, baja eficiencia del personal. Sin embargo, la sostenibilidad financiera de los servicios de agua y saneamiento depende de manera crucial de los ingresos obtenidos a través de las tarifas (además de los subsidios) para cubrir los costos de operación y mantenimiento (Recuadro 4.19). La politización de la fijación de tarifas es una barrera importante para un uso más efectivo de las tarifas para promover la sostenibilidad financiera. Por ejemplo, hacer que la regulación de tarifas sea transparente y divulgar información e informes técnicos sobre el uso de los ingresos ayudaría a construir un acuerdo más consensuado sobre la relación entre las tarifas y la sostenibilidad de la prestación del servicio. Además, los prestadores no solo deben abordar la recuperación de costos a través de aumentos en los niveles de tarifas, sino que también deben buscar prioritariamente mejoras en la eficiencia, ya que hay muchas áreas para mejorar (eficiencia del personal, ANC, nivel de medición, costos de energía, etc.). Además, se debe establecer un sistema de contabilidad sólido para permitir una gestión contable óptima y un cálculo tarifario documentado (como se menciona en este Capítulo, la DNAPyS ha comenzado a implementar algunas acciones en esta dirección). Los cambios en la estructura tarifaria (hacia esquemas más progresivos) también podrían explorarse en áreas donde el nivel de medición es alto. A medida que aumenta el nivel de medición, el sistema “canilla libre” debe abandonarse progresivamente, ya que evita que la tarifa refleje los costos reales de la prestación del servicio y no incentiva a los operadores a ser más eficientes. Además, el avance de la sostenibilidad financiera de los prestadores debería ir acompañada con un ajuste fino de los sistemas de subsidios para dirigirse a poblaciones vulnerables y desfavorecidas de manera eficiente. Este sistema de subsidios debe diseñarse cuidadosamente para evitar o al menos minimizar los errores de exclusión e inclusión.

#### Recuadro 4.19. Establecer tarifas

Establecer las tarifas correctas para el uso doméstico del agua es una tarea difícil. En muchos casos, los prestadores de servicios públicos no conocen el costo del servicio y operan de manera ineficiente, lo que agrega costos a la provisión de servicios. Además, desde un punto de vista político, cobrar por debajo del costo puede ser beneficioso. Sin embargo, en general es contraproducente. Cuando las tarifas se establecen por debajo de la recuperación de costos, el prestador debe depender de los subsidios del gobierno o reducir la calidad del servicio, el mantenimiento y la inversión. En general, las tarifas que están por debajo de los costos (al menos de operación y mantenimiento) dan como resultado un servicio deficiente, deterioro de los activos y una incapacidad para invertir para satisfacer la creciente demanda. El papel de la regulación en la fijación de tarifas es lograr que las tarifas permitan un nivel de recuperación de costos sostenible en el que concilien una variedad de objetivos, por ejemplo, la eficiencia económica y la asequibilidad de los servicios para los hogares de bajos ingresos (OCDE, 2009). Existen cuatro objetivos principales integrados en el diseño de las tarifas de agua y saneamiento: 1) conservación ambiental; 2) sostenibilidad financiera; 3) eficiencia económica; y 4) equidad social (OCDE, 2010). Para cumplir estos objetivos, son relevantes tres dimensiones de la política tarifaria: valores tarifarios, estructura tarifaria y el proceso de fijación y revisión de tarifas.

- **Sostenibilidad financiera:** las tarifas del agua son un elemento clave de la sostenibilidad financiera a largo plazo de los operadores de agua y de los sistemas. Los bajos niveles de tarifas, junto con una compensación inadecuada de otras fuentes de ingresos, generalmente impuestos (y transferencias internacionales en países en desarrollo), a largo plazo conducen a un círculo vicioso de mal mantenimiento y deterioro de los servicios que afectan la voluntad de los usuarios de pagar y podría, a su vez, inducir una reducción en la tasa de cobro de facturas y mayor disminución de los ingresos para el sector.
- **Eficiencia económica:** los precios proporcionan señales importantes a los prestadores y usuarios que impulsan la eficiencia económica, es decir, que permiten distribuir agua con prioridad a usos con el mayor valor para la sociedad y la prestación de servicios a los costos más baratos.
- **Conservación ambiental:** los precios apropiados de los servicios de suministro de agua y saneamiento contribuyen a la conservación ambiental cuando se utilizan para gestionar la demanda y desalentar los usos “excesivos” del agua. Para este efecto, generalmente se usan tarifas con bloques crecientes.
- **Equidad social:** la equidad social generalmente implica que la tarifa del agua trata a clientes similares por igual, y que los clientes en diferentes situaciones no reciben el mismo trato. La equidad social se adapta a las preocupaciones de asequibilidad, es decir, los hogares pobres pueden obtener suministros adecuados de agua limpia o segura. En la práctica, sin embargo, hay un gran debate sobre si las tarifas son la herramienta adecuada para abordar las preocupaciones de asequibilidad. La aplicación de tarifas con bloques crecientes, la herramienta de política tradicional utilizada para lograr los objetivos sociales, ha generado muchas críticas, ya que pueden no ser apropiadas si los hogares pobres consumen más agua que los ricos y si los pobres no están conectados a los sistemas de agua. Los subsidios cruzados han mostrado limitaciones a lo largo del tiempo cuando no se anticiparon cambios

en el equilibrio entre subsidiados y subsidiadores. Los subsidios focalizados para el consumo de agua también han sido criticados, señalando que la focalización precisa requiere una buena capacidad administrativa. Los subsidios que respaldan las conexiones a las redes de agua han demostrado ser más útiles para los pobres que los subsidios al consumo de agua.

*Fuente:* OCDE (2013), Hacer posible la reforma de la gestión del agua en México, <https://doi.org/10.1787/9789264187894-en>.

## Notas

<sup>1</sup> <https://www.argentina.gob.ar/modernización/gobiernoabierto/cuartoplan>

<sup>2</sup> Esta unidad esta a cargo de gestionar la supervisión y priorización de obras de suministro de agua potable y sanemaiento en las provincias del norte de país (Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero and Tucumán).

<sup>3</sup> [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho\\_2017\\_2018\\_resultados\\_preliminares.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho_2017_2018_resultados_preliminares.pdf)

## Referencias

- Acuña, C., Cetrángolo, O., y Seillant, H. (2019), “Argentina-Revisión del Gasto Público en Agua y Saneamiento”. Documento de trabajo, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Acuña, C., Cetrángolo, O., Cáceres, V., Goldschmit, A. (2018), “La Política de Agua y Saneamiento en Argentina: Diagnóstico y Aportes para el debate Sobre Prioridades y Formas de Acción pública para su Mejoramiento”, Buenos Aires.
- AFERAS (2018), “Sistemas Tarifarios y Tarifas en Argentina”, Serie de Publicaciones Sobre Tarifas N°3. [http://www.aderasa.org/v1/wp-content/uploads/2017/10/AFERAS\\_libro\\_Sistemas\\_Tarifarios\\_Tarifas\\_Argentina.pdf](http://www.aderasa.org/v1/wp-content/uploads/2017/10/AFERAS_libro_Sistemas_Tarifarios_Tarifas_Argentina.pdf)
- AFERAS (2011), “Conclusiones de los Seminarios de Tarifas y Sistemas tarifarios de AFERAS (2009-2010)”.
- Banco Mundial (2017), Uniendo fuerzas para mejores servicios: ¿Cuándo, por qué y cómo el sector del Agua y Saneamiento se pueden beneficiar de trabajar juntos, Banco Mundial, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28095?locale-attribute=es>
- AySA (2019), “Tarifa Social”, <https://www.aysa.com.ar/usuarios/Tarifa-Social>, (Acceso junio 2019)
- Azpiazu, D., N. Bonofiglio y C. Nahón (2008), “Agua y Energía. Mapa de Situación y Problemáticas Regulatorias de los Servicios Públicos en el Interior del País”, FLACSO, Sede Académica Argentina, Documento de Trabajo N° 18, Buenos Aires.
- Bereciartua P. (2018), “Bases para una política pública de agua y saneamiento en Argentina”, libro, Buenos Aires, [https://www.academia.edu/38906988/Bases\\_for\\_a\\_water\\_and\\_sanitation\\_public\\_policy\\_for\\_Argentina](https://www.academia.edu/38906988/Bases_for_a_water_and_sanitation_public_policy_for_Argentina)
- Dirección General de Sostenibilidad, Medio Ambiente, Agua, Población y Comunidades de Australia (2012), Principios de Precios de la Iniciativa Nacional del Agua, Agua para la futura política. el sitio web Programas, [www.environment.gov.au/water/policyprograms/urban-reform/nwi-pricing-principles.html](http://www.environment.gov.au/water/policyprograms/urban-reform/nwi-pricing-principles.html)
- ERSAR (2017), La política pública portuguesa de Servicios de Agua (1993-2016).
- ESCOSA (2019), Comisión de Servicios Esenciales de Australia del Sur, <https://www.escosa.sa.gov.au/industry/water/retail-pricing/sa-water-regulatory-determination-2020>, (Acceso junio 2019)
- IWA, (2015), La Carta de Lisboa, orientar la política pública y la regulación del suministro de agua potable, saneamiento, servicios de gestión de aguas residuales, <https://iwa-network.org/publications/the-lisbon-charter/>
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2019), “Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto, 2019-2021”, <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/gobiernoabierto/cuartoplan>.
- Lentini, E. (2015), “Servicios de Agua y Saneamiento en América Latina El Futuro de los: Desafíos de los Operadores de Áreas Urbanas de Más de 300.000 Habitantes”, Banco Interamericano de Desarrollo, <https://publications.iadb.org/fr/node/15452>.
- Michaud, D. et al. (2015), Agua y servicios de aguas residuales en la región del Danubio: Un estado del sector, Banco Mundial, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/327761467999140967/Water-and-wastewater-services-in-the-Danube-region-a-state-of-the-sector>.

- Nelson (1956), “Una teoría de la trampa de bajo nivel de equilibrio”, *American Economic Review*, vol. 46, p. 894-908.
- OCDE (2019), *La política regulatoria en Argentina: Herramientas y Prácticas para la Mejora Regulatoria*, la OCDE Los comentarios de Reforma Regulatoria, publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/d835e540-en>.
- OCDE (2017), *La creación de una cultura de la Independencia: Guía Práctica contra la influencia indebida*, El Gobierno de Reguladores, publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264274198-en>.
- OCDE (2015A), *Directrices de la OCDE sobre gobierno corporativo de las empresas públicas*, 2015 Edición, Publicaciones de la OCDE, París, <https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>.
- OCDE (2015b), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, estudios de la OCDE sobre el agua, publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264231122-en>.
- OCDE (2015c), *Gobernanza de los Reguladores de Agua*, estudios de la OCDE sobre el agua, publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264231092-en>.
- OCDE (2015d), *Gobernanza de los Recursos Hídricos en Brasil*, estudios de la OCDE sobre el Agua, publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264238121-en>.
- OCDE (2013), *Hacer posible la reforma de la gestión del agua en México*, los estudios de la OCDE sobre el Agua, publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264187894-en>.
- OCDE (2012), *Recomendación del Consejo de Política Regulatoria y de Gobierno*, OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>.
- OCDE (2011), *Reto de la financiación del agua y saneamiento: herramientas y enfoques*, publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264120525-en>.
- OCDE (2010), *Precios de los recursos hídricos y de agua y saneamiento*, publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264083608-en>.
- OCDE (2009), *Gestión del Agua para Todos: Una perspectiva de la OCDE sobre precios y financiación*, publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264059498-en>.
- OMS (2016), *Unirse al Programa de Monitoreo / Organización Mundial de la Salud*, <https://washdata.org/data/household#!/>.
- Saltiel, G., Vazquez, V. Acuña, C., Cetrángolo, O., Caceres V., Goldschmit, A, Flores, B., y Seillant, H. (Próximo 2020). “Mejorando la Gobernanza del Sector de Agua y Saneamiento de la Argentina”, Banco Mundial, Washington, DC.
- Savedoff y Spiller (1999), *El agua derramada: Compromisos institucionales para el suministro de servicios de agua*.
- SIPH (2016), “Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento”, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Buenos Aires, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior\\_agua\\_plan\\_agua\\_saneamiento.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_agua_plan_agua_saneamiento.pdf)
- Van Ginneken, M. y W. Unido (2008), “Temas clave de la reforma del servicio público de agua”, *Notas de trabajo sobre el agua*, No. 17, Banco Mundial, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/604331468138275645/Key-topics-in-public-water-utility-reform>.



## Anexo 4.A. Estudio de caso: Área Metropolitana de Buenos Aires

### Datos claves y características

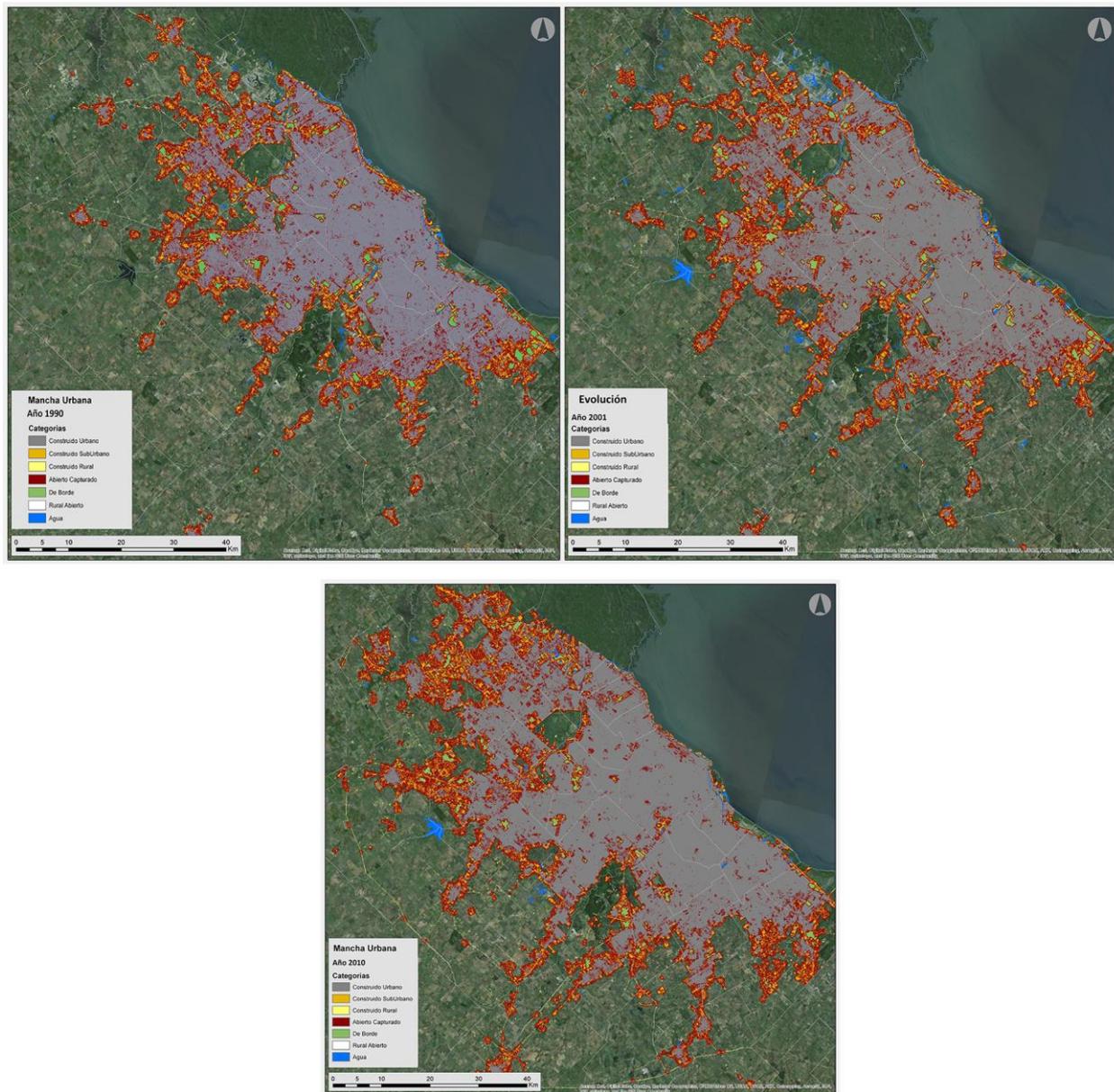
#### Recuadro 4.A.1. Datos clave del Área Metropolitana de Buenos Aires.

- El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es un región urbana que abarca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los siguientes 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.
- Población: 12.806.866 (2010), que representa el 82 % de la población de la Provincia de Buenos Aires (15.625.084). La población de la Provincia de Buenos Aires representa el 39 % de la población total de Argentina.
- El clima del área está influenciado por el océano, con veranos calurosos e inviernos templados. Las precipitaciones son abundantes y se distribuyen durante todo el año, desde 750 hasta 1.100 mm..

Esta megaciudad cubre 13.285 km<sup>2</sup> y se extiende desde Campana hasta La Plata, con un límite físico occidental del Río de la Plata. El territorio es una llanura ondulada atravesada por numerosos cursos de agua que desembocan en el Río de la Plata. La población del AMBA creció de 10.918.027 habitantes en 1991 a 12.806.866 habitantes en 2010 (Censo 2010) (Gráfico 4.A.1), representando el 37 % de los habitantes de Argentina. La expansión territorial del AMBA ha seguido las líneas de comunicación ferroviaria y carreteras, tierra adentro y a lo largo de la costa del río. Como megalópolis, todavía está en constante crecimiento, por lo que sus límites son cada vez más imprecisos.

Esta urbanización en el AMBA ha actuado como un importante contribuyente a las continuas brechas en el acceso a servicios de agua y aguas residuales de calidad. La falta de viviendas dignas para los hogares de bajos ingresos ha resultado en la ocupación ilegal de tierras sin servicios básicos en las periferias, particularmente tierras bajas y propensas a inundaciones (Gráfico 4.A.2).

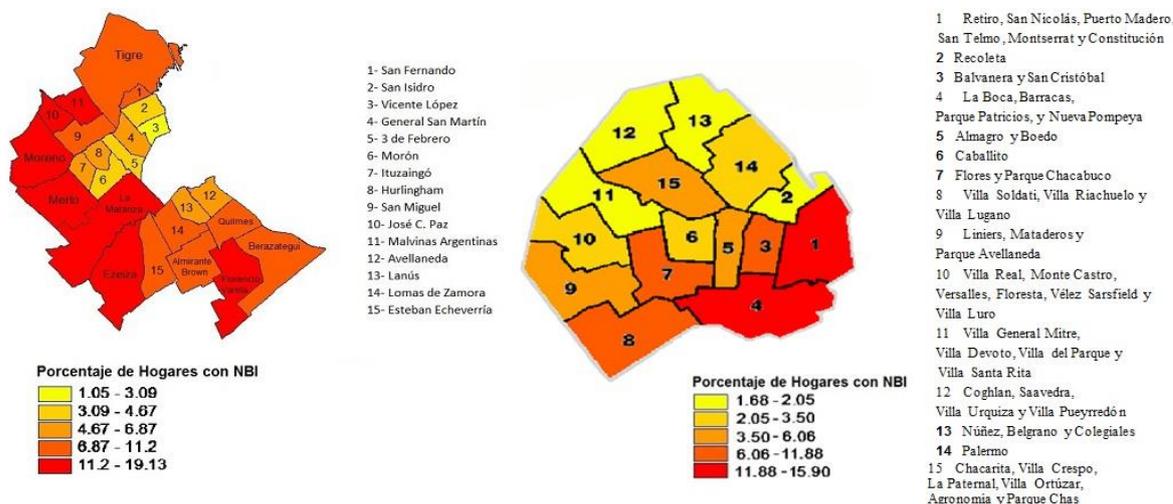
**Gráfico 4.A.1. Crecimiento de la población urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1990, 2001, y 2010**



Fuente: Observatorio del Conurbano Bonaerense (2019), “Dinámica”, [www.observatorioconurbano.ungs.edu.ar](http://www.observatorioconurbano.ungs.edu.ar), (Acceso en mayo de 2019).

### Gráfico 4.A.2. Proporción de hogares que presentan necesidades básicas insatisfechas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, 2010

La imagen de la izquierda corresponde al Gran Buenos Aires y la imagen de la derecha corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



Fuente: DINREP (2014), “Necesidades Básicas insatisfechas (NBI): Información censal del año 2010”, Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP), <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf>.

## Marco legal e institucional

### *Síntesis de la evolución reciente y marco regulatorio*

El marco legal e institucional con respecto a la provisión de servicios de agua y saneamiento de AySA, el área de concesión de la ciudad de Buenos Aires y los municipios del área metropolitana de Buenos Aires se remonta a 1993, cuando se otorgó el contrato de concesión a 30 años al sector privado al operador Aguas Argentinas (AASA) liderado por SUEZ. Este contrato fue rescindido por el gobierno a través de los Decretos de Necesidad y Urgencia 303/2006 y 304/2006 en marzo de 2006 para crear una empresa estatal, Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA), para asumir la responsabilidad de la prestación de los servicios. En marzo de 2007, una nueva legislación creó un nuevo organismo regulador, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), que asumió las antiguas responsabilidades del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) creado durante el proceso de privatización. La ley también estableció la Agencia de Planificación (APLA) (Gráfico 4.A.3).

Gráfico 4.A.3. Marco regulatorio de AySA



Las funciones reguladoras de los servicios de agua y saneamiento abarcan aspectos económicos, ambientales y sociales y pueden compartirse entre varias instituciones. Sin embargo, deben estar claramente explicados y asignados para evitar superposición e incoherencias. La Tabla 4.A.1 proporciona una lista de funciones reguladoras para los servicios de agua y saneamiento y especifica la institución a la que están asignados en el AMBA.

**Tabla 4.A.1. Asignación de las funciones de regulación de los servicios de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires**

La función reguladora	Institución (es) encargada de ejercer la función
Regulación de tarifas	ERAS - SIPH
Normas de calidad para el agua potable	ERAS - SIPH
Normas de calidad para tratamiento de aguas residuales	ERAS - SIPH
Definición de las obligaciones del contrato	SIPH
Definición de estándares de servicio técnico / industria	APLA - ERAS
Establecimiento de incentivos para el uso eficiente de los recursos hídricos	ERAS - SIPH
Establecimiento de los incentivos para la inversión eficiente	APLA - SIPH
Recopilación de información y datos	ERAS - APLA
Monitoreo del desempeño de la prestación de servicios	ERAS
Compromiso con el cliente	ERAS
Protección del consumidor y resolución de conflictos	ERAS
Concesión de licencias de los prestadores	Gobierno Nacional
Supervisión de los contratos con prestadores de servicios públicos / privados	ERAS - SIPH
Análisis de los planes de inversión y de negocios de los prestadores	APLA (planes de inversión) - ERAS (planes de negocio)
Realización de auditorías de gestión	AGN - Auditor Técnico - Auditor Contable
La función reguladora	Institución (es) encargada de ejercer la función

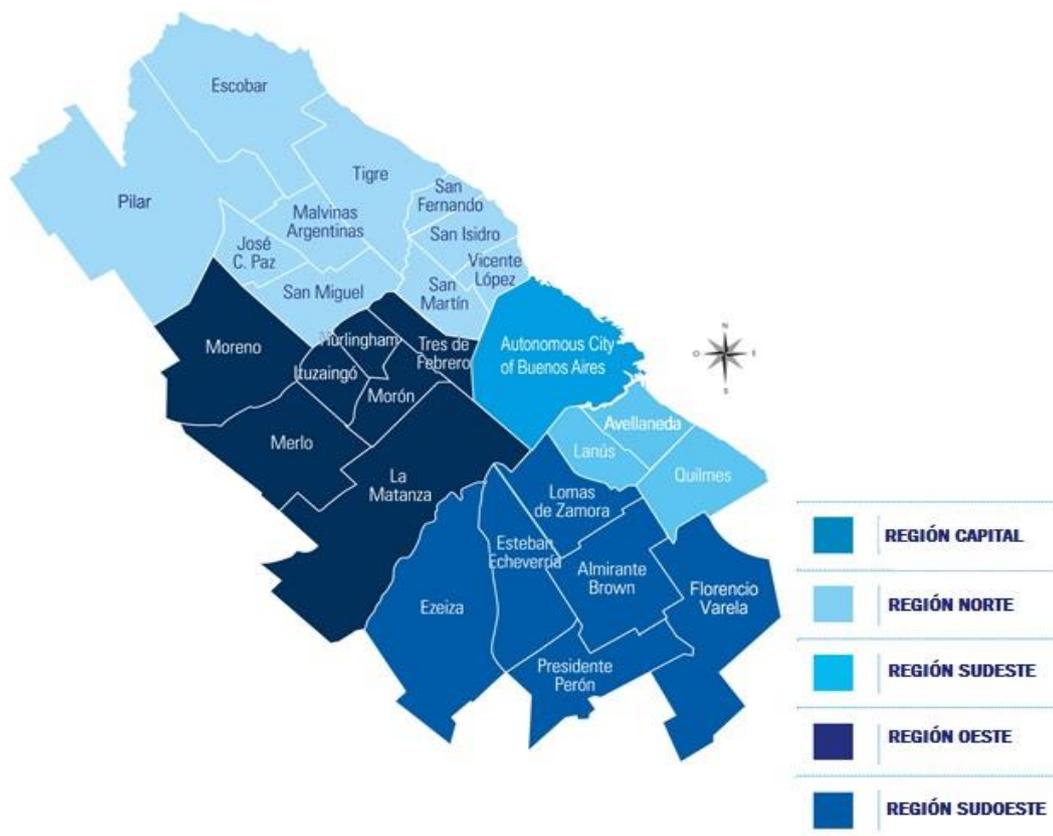
*Nota:* ERAS: Ente Regulador de Agua y Saneamiento; SIPH: Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica; APLA: Agencia de Planificación; AGN: Auditoría General de la Nación.

### ***Principales actores e instrumentos***

Hasta 2016, la concesión de AySA comprendía CABA y 17 municipios de la Provincia de Buenos Aires (Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López). Entre 2016 y 2018, luego de un acuerdo entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, AySA incorporó al área de concesión de los municipios que anteriormente eran abastecidos principalmente por Aguas Bonaerenses SA (ABSA), una compañía de propiedad de la provincia, y también, en menor medida, por algunos municipios. La totalidad de los municipios o Partidos incorporados son: Belén de Escobar (localidad cabecera), Florencio Varela, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Pilar, Presidente Perón, San Miguel. En consecuencia, en la actualidad, AySA provee servicios de agua y saneamiento a la ciudad de Buenos Aires y a 26 municipios del conurbano bonaerense (Gráfico 4.A.4), a través de una concesión de 20 años que puede extenderse por acuerdo mutuo entre las partes. El capital de AySA pertenece en 90 % al Gobierno Nacional y 10 % a los trabajadores, a través de un Programa de Propiedad Participada.

AySA proporciona agua potable a unos 10,7 millones de habitantes y servicios de alcantarillado sanitario a aproximadamente 8,5 millones de habitantes, lo que representa una cobertura del 74 % y 59 % respectivamente (AySA, 2018). En total se proveen servicios a 3,7 millones de clientes y se cuenta con 7.841 empleados (Tabla 4.A.2). El consumo promedio de agua es de 338 litros por habitante por día (AySA, 2017). El nivel de medición sigue siendo bajo, con solo el 17 % de los clientes con micromedición (AySA, 2018). Más de 304.000 clientes se benefician de las tarifas sociales, que representan el 8 % de la base de clientes (Recuadro 4.A.2). El laboratorio central de AySA produce aproximadamente 133.500 análisis por año para controlar la calidad a lo largo de las diferentes etapas de los sistemas de agua y saneamiento. En 2018, AySA recaudó 18.631 millones de pesos argentinos de ingresos y generó un resultado operativo neto negativo (pérdida) de 18.723 millones de pesos argentinos. Las inversiones representaron 20.149 millones de pesos argentinos.

Gráfico 4.A.4. Área de servicio de AySA



Fuente: AySA (2018), *Informe Anual 2018*, Agua y Saneamientos Argentinos SA, [https://www.aysa.com.ar/media-library/usuarios/informacion\\_util/informes\\_anuales/Informe\\_Anual\\_2018.pdf](https://www.aysa.com.ar/media-library/usuarios/informacion_util/informes_anuales/Informe_Anual_2018.pdf).

Tabla 4.A.2. Indicadores de desempeño seleccionados de AySA

Indicador	Valor para el 2018
Población servida con agua potable	10.713.262
Cobertura del servicio de agua	74,18 %
Población atendida con servicio de alcantarillado	8.525.772
Cobertura de servicios de alcantarillado	59,04 %
Número total de clientes	3.690.728
Clientes residenciales	3.164.784
Número de empleados	7.841
Clientes que se benefician de tarifa social	304.943
Calidad del agua - Tasa de cumplimiento	99,23 %
Calidad de la descarga de aguas residuales – Tasa de cumplimiento	99,74 %
Clientes con medidor	17 %
Clientes sin medidor	83 %
Ingresos recaudados	18.631 millones de pesos argentinos
Resultado neto de explotación	Pérdida 18.723,6 millones de pesos argentinos
Inversiones	20.149,5 millones de pesos argentinos

### Recuadro 4.A.2. Tarifas sociales de AySA

En 2018, 304.943 usuarios se beneficiaron de uno de los tres esquemas sociales de AySA, que representaban subsidios equivalentes a 478,7 millones de pesos argentinos. El Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) es responsable de autorizar e implementar estos tres esquemas sociales que se describen a continuación.

**Tabla 4.A.3. Esquemas de tarifa social de AySA**

Esquema de tarifa social	Número de beneficiarios
Tarifa social	302.857
Caso social	802
Tarifa comunitaria	1.284

#### Tarifa social para los hogares

Este esquema social se basa en los ingresos (sujeto a verificación por ERAS) y abarca tres tipos diferentes de apoyo o subsidio social. El primero, promueve la conexión al servicio de agua y cloacas (desagües cloacales o alcantarillado sanitario) al proporcionar un descuento del 50 % de la tarifa de conexión para los hogares que aún no están conectados a los servicios. En segundo lugar, autoriza descuentos variables para los hogares que no pueden pagar sus facturas de los servicios debido a los bajos ingresos. En tercer lugar, ofrece la cancelación de la deuda cuando los hogares no pueden pagar las facturas atrasadas debido a sus bajos ingresos.

#### Caso social

Esta ayuda social está dirigida a hogares que se encuentran en una situación social crítica y no pueden pagar el valor de la Tarifa Social descrito anteriormente. Para estos hogares, el cargo de conexión al servicio es gratuito, los servicios de agua y alcantarillado se proporcionan de forma gratuita y todas las deudas anteriores se cancelan por completo.

#### Tarifa comunitaria

Este esquema social está dirigido a clientes no residenciales, como asociaciones u organizaciones civiles o sin fines de lucro, universidades, escuelas públicas, hospitales públicos, clubes deportivos comunitarios, teatros, organizaciones benéficas de alimentos y cualquier otra institución. Estas instituciones se benefician de un descuento del 50 % en la tarifa de conexión para su primera conexión al servicio de agua o cloacas. También obtienen un descuento del 30 % en la tarifa para los clientes medidos y un descuento del 25 % en la tarifa diaria general del cargo variable cuando no están medidos. Tienen derecho a una cancelación del 50 % de la deuda cuando no pueden pagar sus atrasos debido a problemas económicos.

*Fuente:* AySA (2019), “Tarifa Social”, <https://www.aysa.com.ar/usuarios/Tarifa-Social/>, (Acceso en junio 2019)

En el AMBA, en lugares donde AySA no está prestando servicios, otros operadores están a cargo de la prestación. El mayor es Aguas Bonaerenses (ABSA), creado en 2002, después de la terminación del contrato de concesión a la empresa privada Azurix SA. ABSA sirve a 79 localidades dentro de la Provincia de Buenos Aires, que representan 2,5 millones de

habitantes, mientras que prestadores pequeños o municipales operan en otras zonas de la provincia.

ERAS es un organismo público autónomo, creado en 2006 por un acuerdo tripartito entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Está a cargo de controlar el cumplimiento de AySA de sus obligaciones legales como proveedor de servicios con respecto al contrato de concesión, incluido el control de la contaminación del agua de las descargas de AySA. La estructura de tarifas y los niveles son establecidos por la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica con la revisión previa de ERAS y APLA. Por ejemplo, la SIPH aprobó aumentos tarifarios anuales desde 2016: en mayo de 2018, el coeficiente K aumentó un 26 %, lo que implicó un crecimiento general de los valores tarifarios. Asimismo, en mayo de 2017, la SIPH modificó la estructura tarifaria mediante la Resolución SSRH No. 19/17. En 2019, la tarifa aumentó un 17 % en enero y un 27 % en mayo.

Desde 2016, ha habido una mejora significativa en la recuperación de costos debido a los aumentos de tarifas decididos por la SIPH. Esta evolución permitió mejorar la autonomía financiera de ERAS y APLA que hasta 2015 dependían de las contribuciones del Tesoro Nacional para financiar sus operaciones. Como el ERAS y la APLA se financian a través de una tasa del 1,79 % del monto de la facturación de AySA (antes del 1 de julio de 2019, esta tasa era del 2,67 %), los sucesivos aumentos de tarifas dieron como resultado un aumento en los ingresos de los Entes, lo que en su vez les permitió cesar con la dependencia financiera respecto del Estado Nacional.

Con respecto a la participación de las partes interesadas y la protección del cliente, el ERAS es responsable de la Sindicatura de Usuarios, que está compuesto por representantes de asociaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores y tiene como objetivo proteger los intereses de los usuarios (y no usuarios) de los servicios del área de concesión. La Sindicatura de Usuarios se reúne al menos una vez al mes y analiza problemas relacionados con la actividad de AySA y ERAS. Finalmente, emite opiniones relacionadas con la prestación del servicio que deben ser consideradas por el Directorio del ERAS. El ERAS también alberga un Defensor del Usuario, que representa institucionalmente los intereses y derechos de los usuarios durante las audiencias públicas por cuestiones relacionadas con litigios o procedimientos administrativos. Además, el ERAS debe resolver las disputas que surjan entre los usuarios o entre usuarios y el concesionario en relación con la provisión de servicios, y en este sentido debe emitir una resolución fundada bajo los principios de procedimiento de economía, simplicidad, velocidad y eficiencia.

APLA es un organismo público autónomo, a cargo de revisar y coordinar los trabajos de expansión y mejora realizados por AySA. Tiene competencia sobre la evaluación, planificación, ejecución y control de inversiones en el área del concesionario. Además, coopera regularmente con los municipios y el concesionario a través de su Comisión Asesora, que está compuesto por representantes de los municipios, la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, así como representantes de AySA, ERAS y la SIPH. Revisa y aprueba el plan de trabajo propuesto por AySA. En 2018, se aprobaron las “Bases metodológicas para la implementación de un sistema de gestión de proyectos en el marco de la concesión de AySA” (Resolución APLA 13/2018). La consolidación de una metodología común para la implementación del sistema se logrará a fines de 2019.

## Principales desafíos de los servicios de agua y saneamiento

### *Cobertura de los servicios*

El Plan de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento de los Servicios (PMOEM) de AySA es elaborado por el concesionario y aprobado por la SIPH después de la revisión de la APLA. Su implementación está sujeta a disponibilidad de presupuesto anual, y es revisada cada cinco años. Los objetivos del PMOEM 2014-18 no se cumplieron principalmente debido a restricciones presupuestarias. Además, la incorporación no planificada de nueve municipios en el área de suministro de AySA entre 2016 y 2018 (Gráfico 4.A.4) aumentó los gastos operativos, reduciendo aún más su capacidad para invertir y cumplir los objetivos del PMOEM. El nuevo PMOEM 2019-23 que, de manera consistente con el PNAPyS, apunta al acceso universal al agua y una cobertura del 75 % para el alcantarillado sanitario ha sido revisado y aprobado por APLA mediante la Resolución N° 15-E de 2019 antes de la intervención de la SIPH.

Aunque se han realizado importantes esfuerzos para aumentar las coberturas de los servicios de agua, aún existen dificultades dentro de los municipios en el área periurbana. Según el último censo (2010), en el AMBA, el 76 % del total de hogares estaba conectado al agua corriente y el 57 % a alcantarillado sanitario. Al desglosar los datos geográficamente, es posible observar una gran disparidad de niveles de acceso entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 26 partidos/municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran el área actual de la concesión de AySA. Mientras que la ciudad de Buenos Aires disfruta de niveles de cobertura cercanos al acceso universal (99.6 % para agua y 98 % para alcantarillas), los 26 municipios presentan valores muy por debajo del promedio regional (67 % y 41 % respectivamente). Del mismo modo, los niveles de cobertura dentro de los 26 municipios son heterogéneos, con los municipios más alejados de la ciudad con los mayores déficits de servicios.

Además de esta disparidad geográfica que caracteriza la expansión de los servicios, también se puede observar una diferenciación socioeconómica, ya que los sectores económicos y sociales más vulnerables son los más expuestos al déficit de agua potable y saneamiento. Esto se observa analizando conjuntamente las variables de pobreza (medidas por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI) y la cobertura de agua y saneamiento (como se muestra en las cifras de NBI y de cobertura citadas). La falta de acceso a los servicios se acentúa en las zonas periféricas, en los intersticios y en los barrios populares<sup>viii</sup> o asentamientos informales.

Aunque en el AMBA muchos de estos barrios desfavorecidos se encuentran dentro de lo que se define como un área servida (es decir, un área con redes existentes cercanas a estos barrios), carecen de servicios regulares y formales. Por lo tanto, los habitantes de estos barrios deben encontrar formas alternativas de acceder al agua y al saneamiento. La mayoría de las redes de agua y alcantarillado sanitario en estos vecindarios fueron financiadas y llevadas a cabo por los propios residentes, de manera precaria y sin ningún tipo de apoyo técnico o asesoramiento. Por lo tanto, la infraestructura existente en estos barrios es deficiente e insuficiente, ya que no se planificó teniendo en cuenta el importante crecimiento de la población.

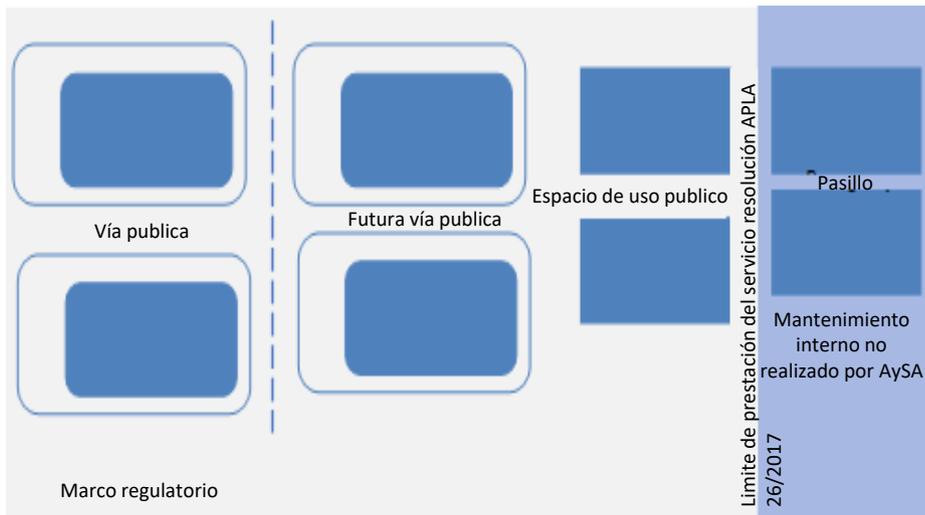
El crecimiento de los barrios desfavorecidos no solo se observa en el AMBA, sino que es un problema a nivel nacional. De acuerdo con el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), existen unos 4.416 barrios de este tipo en Argentina, que comprenden aproximadamente 4 millones de personas. Del total de barrios desfavorecidos registrados, más de 1.000 pertenecen al área de concesión de AySA. Esto plantea desafíos específicos

y significativos para la compañía para aumentar las conexiones a los servicios de agua y saneamiento, ya que casi ninguno de los habitantes de estos barrios tiene una conexión formal con los servicios de tuberías o por red.

En los últimos años, los problemas asociados con la provisión de agua y saneamiento en barrios populares o desfavorecidos han llamado la atención sobre la agenda política, especialmente con el Decreto 358/17 ratificado por la Ley 27.453, que establece que los residentes de esos barrios tienen derecho a acceder a servicios públicos como el agua, saneamiento, electricidad o gas en sus viviendas, incluso cuando no tienen el derecho de propiedad formal.

Para facilitar el cumplimiento, aunque parcialmente, en septiembre de 2017, la APLA aprobó por Resolución No. 26 los “Criterios de intervención en construcción de infraestructura y operación del servicio de agua y saneamiento en barrios populares/urbanizaciones emergentes” que se aplicarán en el área de suministro de AySA. Esta resolución, que introduce flexibilidad con respecto a los requisitos técnicos para la construcción de sistemas de agua y saneamiento, tiene como objetivo aumentar el desarrollo de servicios por red en estos barrios. Antes de esta resolución, AySA no prestaba servicios en calles que no estaban registradas o que no cumplían con el ancho establecido por la normativa (diez metros). Tras la revisión de los criterios técnicos, AySA debe prestar servicios en calles de uso público con doble acceso y que tengan un ancho mínimo de cuatro metros. Como resultado de estos desarrollos, AySA es legalmente capaz de proporcionar servicios en algunos barrios populares y debe trabajar conjuntamente con otras agencias estatales como la Secretaría de Vivienda de la Nación, la Secretaría de Infraestructura Urbana de la Nación, la Autoridad de la Cuenca del Matanza Riachuelo y las dependencias competentes del Gobierno de la CABA. Sobre esta base legal, AySA ha desarrollado el “Plan Maestro de Barrios Populares” como parte integral de su PMOEM 2019-23. Este plan contempla la ejecución de conexiones de red a viviendas en barrios populares donde se pueden cumplir los requisitos técnicos legales.

**Gráfico 4.A.5. Los nuevos criterios de la vía pública adoptados por AySA siguientes a la Resolución de APLA**



Fuente: APLA (2017), “Resolución 26/17”, Agencia de Planificación, [http://apla.gov.ar/vxct22007.avnam.net/files/pdf/2017/10/Resolucion\\_N\\_26\\_17.pdf](http://apla.gov.ar/vxct22007.avnam.net/files/pdf/2017/10/Resolucion_N_26_17.pdf)

Sin embargo, cuando el espacio entre las viviendas es inferior al mínimo requerido (Gráfico 4.A.5), AySA puede construir infraestructura, pero no tiene obligación de operar los servicios. Luego se designará un operador en cada situación particular (un consorcio de vecinos, una junta de vecinos, una cooperativa local, entre otras opciones) que contará con el apoyo financiero del Estado. AySA proporcionará asistencia técnica, capacitación y muestreo de calidad del agua.

### ***Marco regulatorio y coordinación***

Desde la creación del ERAS en 2006, sus tres directores son nombrados por el Gobierno Nacional (uno de ellos propuesto por CABA y otro por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires) sin concurso público basado en el mérito profesional. Por lo tanto, el grado de autonomía de los directores del regulador se ha visto comprometido desde el principio. El ERAS tiene la posibilidad legal de imponer sanciones a AySA cuando el operador no cumple con sus obligaciones legales. Sin embargo, tiene poca capacidad de ejecución para implementar estas multas. Las tarifas son fijadas por la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica y revisadas formalmente por ERAS, la Sindicatura de Usuarios y el Defensor del Usuario ambos del ERAS. Para las últimas tres modificaciones tarifarias se llevaron a cabo audiencias públicas, aunque no son obligatorias por ley.

El Directorio de la APLA está presidido por el Secretario de Infraestructura y Política Hídrica, lo que socava su independencia. Los otros dos miembros del Directorio son designados por el Gobierno Nacional según propuesta del Gobierno de la CABA y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La estrategia de planificación es decidida por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y la SIPH, y AySA lo presenta a APLA para su revisión formal. Con el fin de aumentar la eficiencia, la SIPH trató de avanzar en la reunificación de las dos entidades. Aunque el engorroso proceso legislativo no permitió esta reforma, solo fue posible avanzar en el ajuste de los presupuestos de las entidades, que se financian a través de una tasa percibida en las facturas de servicios (agua y saneamiento). Como consecuencia de los recientes aumentos de tarifas, ERAS y APLA pasaron de una situación de subfinanciación a una situación de excedente de recursos, como lo demuestran sus presupuestos del período 2016-2018.

Esta configuración institucional que comprende múltiples instituciones reguladoras genera un marco regulatorio fragmentado, problemas de coordinación entre los diversos interesados y debilita la toma de decisiones entre los organismos responsables. Algunas superposiciones y competencia entre los organismos gubernamentales y las agencias reguladoras disminuyen las competencias de ambas instituciones. Además, la vaga delimitación de las competencias de las agencias debilita aún más sus capacidades y poderes.

### ***Sostenibilidad financiera y ambiental***

AySA cobra a los clientes de acuerdo con dos regímenes tarifarios básicos, dependiendo de si los clientes tienen o no un medidor (o micromedidor) del volumen consumido. Como el 83 % de los clientes no son medidos, las tarifas no pueden promover el uso racional del agua. En 2017, se introdujeron algunas mejoras en la fórmula de tarifas para clientes con medidores siguiendo las instrucciones de la SIPH, y el desarrollo de un nuevo régimen de tarifas aún está en marcha. Además, existen tres esquemas sociales administrados por el ERAS que benefician al 8 % de los clientes de AySA, tanto residenciales como no residenciales.

Desde la reestatización en 2006, las tarifas permanecieron prácticamente congeladas (sin variación) hasta 2016. Como resultado, a fines de 2015, el Gobierno Nacional estaba subsidiando el 88 % de los gastos totales de AySA (opex y capex). Desde entonces, las tarifas se han incrementado en un 629 % (a través del coeficiente K de la fórmula de revisión de precios; además, se redujeron los subsidios para un conjunto importante de usuarios), lo que ayudó a reducir el enorme déficit operativo del concesionario. A diciembre de 2015, según los estados financieros, los ingresos de AySA cubrían el 42 % de sus costos operativos, mientras que para 2018, la cobertura de costos operativos alcanzó el 81 %. Sin embargo, y a pesar de los importantes esfuerzos, esta situación pone en peligro la sostenibilidad financiera a largo plazo de AySA, especialmente en períodos macroeconómicos difíciles.

La baja sostenibilidad financiera asociada con restricciones presupuestarias que afectan la implementación apropiada del PMOEM, reduce la capacidad de AySA para implementar una política de gestión de activos adecuada para sus 23.668 km de tuberías de agua y 16.178 km de red de alcantarillado sanitario. También impide al operador desarrollar inversiones dirigidas a la reducción de la contaminación. Como tal, una baja sostenibilidad financiera puede tener consecuencias ambientales, especialmente en un contexto de creciente urbanización y ausencia de una efectiva planificación urbana. La SIPH y, en consecuencia, AySA tienen una creciente presión de desempeñar un papel más activo en la gestión de las cuencas fluviales metropolitanas que ahora están muy contaminadas. Una decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación aprobada en 2008 ordenó al Gobierno Nacional tomar las medidas necesarias para limpiar la cuenca de Matanza-Riachuelo altamente contaminada (Recuadro 4.A.3), lo que aumenta sustancialmente el costo de la gestión del agua en el AMBA. Esta decisión se produjo después de una larga movilización de organizaciones ciudadanas, usuarios de agua, organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales y grupos ambientalistas, y contribuyó a elevar el perfil de los problemas del agua urbana en Argentina (Tobías M., 2018).

#### **Recuadro 4.A.3. La judicialización del caso Matanza Riachuelo**

La cuenca Matanza Riachuelo, ubicada en el Área Metropolitana de Buenos Aires, es la cuenca más contaminada de Argentina. Cubre la parte sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires (ver Gráfico 3.2). Aunque el problema de la contaminación se remonta al desarrollo industrial del Área Metropolitana de Buenos Aires, fue en las últimas décadas que ganó visibilidad política y mediática.

En 2004, los residentes del barrio de Avellaneda presentaron una demanda por el deterioro ambiental de la cuenca, basada en el derecho a un medio ambiente saludable establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional. El reclamo tomó viabilidad legal-institucional cuando, en 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró su competencia en el asunto. El Tribunal dictaminó que el Estado tiene la obligación de restaurar el daño ambiental causado a los ecosistemas, así como prevenir daños futuros. Las tres administraciones con jurisdicción en el área (Gobiernos de la Nación, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) tuvieron que diseñar un Plan Integral para el Saneamiento Ambiental de la cuenca. La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) fue creada para diseñar dicho plan. Desde 2008, se han logrado varios avances (limpieza de márgenes y vertederos, liberación del camino de sirga, control

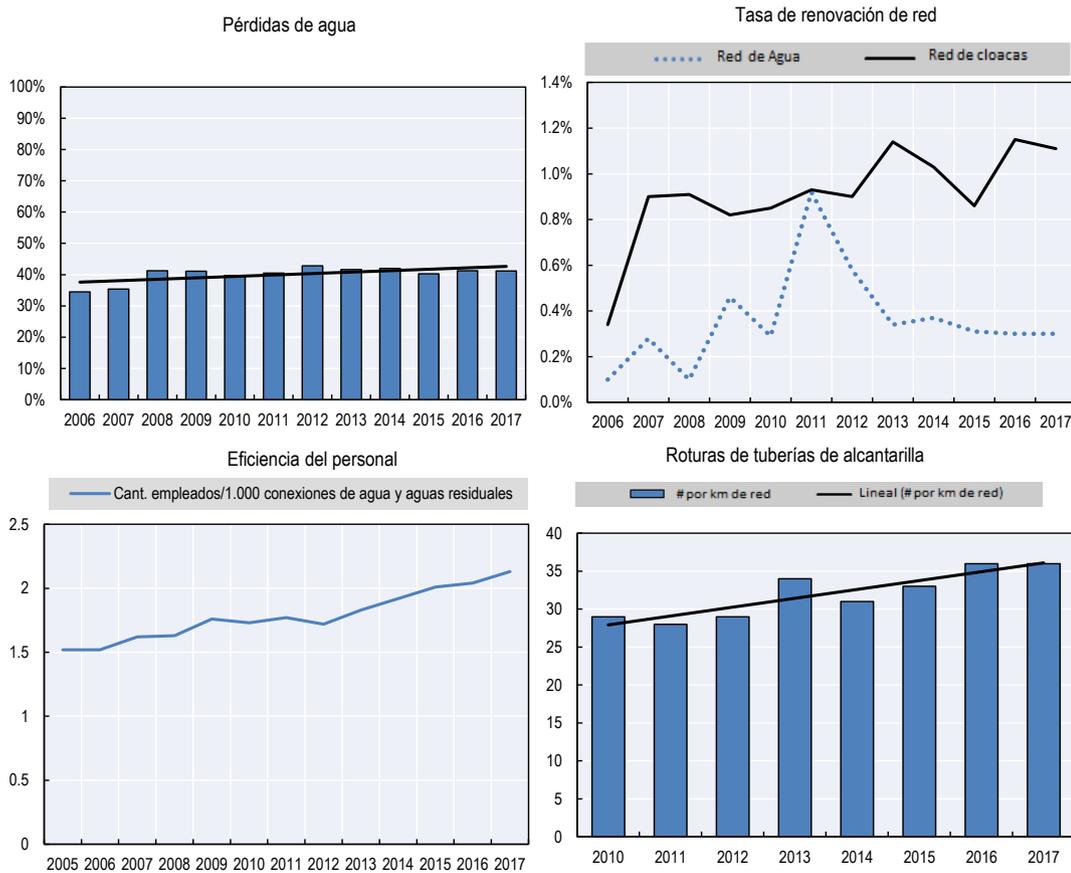
de la contaminación industrial, etc.), aunque aún existen serios desafíos para lograr la recuperación ambiental completa de la cuenca.

Desde 2008, se ha progresado en el saneamiento del Riachuelo (limpieza de fronteras, liberación del camino de sirga, limpieza de rellenos sanitarios, control de contaminantes de industrias y empresas), aunque aún persisten serias dificultades para lograr la restauración ambiental de la cuenca. Actualmente, AySA está ejecutando importantes obras estructurales de saneamiento formadas por el colector del margen izquierdo, la desviación del colector de la Baja Costanera, la planta de tratamiento de aguas residuales del Riachuelo y un emisario subfluvial que se extiende 12 km en el Río de la Plata, que beneficiará a más de 4 millones de habitantes.

*Fuente:* ACUMAR (2019), “Institucional”, <http://www.acumar.gob.ar/institucional/> (Acceso junio de 2019).

### ***Eficiencia***

En promedio, la eficiencia general del personal de AySA es de 2,1 empleados por cada 1000 conexiones (agua y alcantarillado) y 3,51 empleados por cada 1000 conexiones de agua. La plantilla de empleados de AySA ha aumentado constantemente, de 4.058 empleados en 2006 a 4.596 en 2009 y 7.841 en 2018. Según AySA, el último aumento de personal fue consecuencia de la incorporación de empleados de Aguas Bonaerenses S.A. tras la expansión del territorio de suministro de AySA para incluir a nueve municipios que eran atendidos mayoritariamente por ABSA y en menor medida por algunos municipios. No obstante, este aumento se produjo en un contexto de lenta mejora de la cobertura (1,8 millones de personas adicionales por agua y 1,9 millones por alcantarillado, entre 2006 y 2018, lo que representa un aumento del 53 %) en comparación con el aumento de personal (aumento del 93 % de 2006 a 2018), lo que reduce aún más el nivel de productividad del personal, especialmente para el agua. El nivel de medición del consumo de los clientes sigue siendo bajo, del 17 %, lo que impide al operador establecer una tarifa basada en el consumo real y, por lo tanto, no puede ofrecer incentivos para racionalizar el uso del agua. En cambio, a una gran mayoría de clientes se aplica el sistema de “canilla libre” bajo el cual se cobra una tarifa fija independientemente del volumen de agua consumido, lo que lleva a un alto promedio de consumo de agua que se estima en 338 litros per cápita por día (AySA, 2017). En su PMOEM 2019-23, AySA apunta a alcanzar un nivel de medición del 30 % en 5 años, lo que representa un aumento del 70 % con respecto a los niveles de medición actuales. También existen importantes pérdidas de agua, de alrededor del 41 % (AySA, 2017) (Gráfico 4.A.6) debido a una política de gestión de activos deficiente y una mala macromedición para mejorar el control de fugas. El PMOEM 2019-23 contempla un ambicioso plan de renovación de red (objetivo del 1,5 % anual en comparación con la tasa real de 0,3 % para agua y 1,11 % para alcantarillado sanitario), la sectorización de redes y la instalación de sistemas de regulación para reducir el nivel de pérdidas físicas (objetivo del 3 % por año).

**Gráfico 4.A.6. Evolución de los indicadores de desempeño sobre la eficiencia de AySA**

Fuente: ERAS (2018), “Informes Anuales de Benchmarking”, <http://www.eras.gov.ar/informacion-tecnica/bechmarking>.

La cobertura de costos operativos de AySA fue muy baja, de 42 % en 2015, y el resultado operativo sigue siendo crónicamente negativo. Como tal, el operador depende de las transferencias financieras nacionales para cubrir parte de sus costos operativos. Sin embargo, esta dependencia ha disminuido claramente desde 2016 y la tarifa ha aumentado. Como resultado, la cobertura de costos operativos aumentó al 85 % en 2017 y al 81 % en 2018. Esto está parcialmente relacionado con la incapacidad del operador para modificar su estructura tarifaria para reflejar los costos reales del servicio. Además, debido a la topografía plana del área de suministro, se requiere una gran cantidad de bombas para operar el servicio, lo que genera importantes costos de electricidad. A finales de 2015, las tarifas de electricidad aumentaron, lo que afectó los costos de producción de AySA y convirtió a AySA en el cuarto mayor consumidor de electricidad del país. Como resultado, AySA ha planificado una serie de acciones que se implementarán para lograr eficiencias en el uso de energía eléctrica y reducir costos en su PMOEM 2019-23.

### ***Compromiso de las partes interesadas***

El compromiso de las partes interesadas (o principales actores o grupos de interés) se limita a las consultas organizadas a través de la “Sindicatura de Usuarios” y del “Defensor del Usuario”, ambos bajo la responsabilidad del ERAS. En este sentido, también se pueden

considerar las actividades que se realizan en la “Comisión Asesora” que funciona tanto en el ERAS como en la APLA con diferentes enfoques temáticos.

El “Defensor del Usuario” se creó para representar a los usuarios en audiencias públicas y procedimientos judiciales o administrativos. El nombramiento de su titular, a través de un concurso público basado en los antecedentes profesionales, solo comenzó a fines de 2010. La Defensora fue nombrada en 2016. Hasta hace poco, los usuarios tenían pocas oportunidades de participar en decisiones tales como la fijación de tarifas o la planificación de infraestructura. El marco regulatorio para AySA no establece un procedimiento obligatorio para la revisión de tarifas. No obstante, la participación de los interesados se ha establecido a través de la Sindicatura de Usuarios y el Defensor del Usuario, conforme al Artículo 42 de la Constitución Nacional sobre el derecho de los usuarios a participar a través de sus asociaciones. Además, con el fin de fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, la participación de las partes interesadas y su acceso a la información, desde 2016, se ha convocado a una audiencia pública para todas las revisiones tarifarias solicitadas por AySA.

Además, los recursos dedicados a la participación de los usuarios permanecieron muy limitados durante mucho tiempo, lo que ralentizó aún más el proceso.

### Recomendaciones de políticas

El marco regulatorio fragmentado para el suministro de agua y el saneamiento en el AMBA genera una falta de lógica y estrategia regulatorias claras. Perfeccionar el modelo regulatorio que actualmente combina características de autorregulación y regulación por agencia, ayudará a mejorar la asignación de poderes y funciones regulatorias, evitando así solapamientos y haciendo que la regulación sea más efectiva. También ayudará a reducir la interferencia política en las entidades regulatorias, fortaleciendo así todo el marco regulatorio. Además, el proceso de nombramiento de los directores del ERAS y de los miembros del Directorio de la APLA debe revisarse y modificarse para que la selección se realice mediante concurso público sobre la base de los méritos y experiencia profesional como procedimiento esencial para fortalecer la independencia de las entidades reguladoras y limitar la interferencia política.

El marco regulatorio fragmentado también genera problemas de coordinación entre las partes interesadas nacionales y locales involucradas en la política de servicios de agua y saneamiento en el AMBA. Para superar estos problemas de coordinación entre los niveles nacional y local, debería instalarse una institución de coordinación como la Mesa Metropolitana del Agua (ver Recuadro 4.4 en el capítulo 4). Su propósito era articular políticas comunes sobre agua y saneamiento entre las partes interesadas de niveles múltiples y superar la falta de planificación urbana que caracteriza al AMBA. Una vez que se lograron los objetivos establecidos para el MMA, a saber, la transferencia de áreas de servicio desde las afueras al área de provisión de AySA, disminuyó la implicación de los participantes (particularmente AySA, ABSA, DIPAC, ENOHS y ACUMAR).

La revisión y el consecuente perfeccionamiento del marco regulatorio también deberían brindar la oportunidad de mejorar la participación de los interesados. Los mecanismos de compromiso existentes con los usuarios deben fortalecerse e integrarse en los procesos de rutina. Las partes interesadas deben participar especialmente en las discusiones sobre la expansión de la cobertura en Barrios Populares, según lo promovido en cierta medida por las disposiciones legales de la Resolución 26/2017 de la APLA. También se recomienda fortalecer la especialización de las entidades representativas de los usuarios. La evidencia

de estudios de caso sobre políticas de servicios públicos en favor de los pobres muestra que la provisión de servicios debe diseñarse cuidadosamente para tener en cuenta las preferencias y los hábitos de uso del agua de las poblaciones urbanas pobres. El operador Manila Water en Filipinas trabajó con los “líderes de la calle” designados por la comunidad y que están a cargo de administrar, mantener y administrar las conexiones. Esta política de barrio registró una tasa de recaudación de ingresos del 100 % (Recuadro 4.A.4). La profesionalización y el fortalecimiento de las organizaciones representativas de los usuarios y vecinos también son un activo clave que debe explorarse.

#### **Recuadro 4.A.4. Política a favor de los pobres de Manila Water Company, Filipinas**

Manila Water (MWCI) es una de las dos concesionarias creadas después de la privatización del Sistema Metropolitano de Acueductos y Alcantarillado en 1997, y tiene a su cargo el suministro de agua para la Zona Este de Manila. Se considera una historia de éxito, particularmente en comparación con el otro concesionario, Maynilad, que abastece a la parte restante de la ciudad. El MWCI estima una cobertura del 98 % de su área de servicio con un suministro de agua las 24 horas del día y se estima que sus 600 proyectos dirigidos a vecindarios de bajos ingresos han llegado a más de 1 millón de personas de 5,3 millones de usuarios dentro del área de servicio. Sin embargo, la falta de datos dificulta la evaluación de la proporción de la población pobre dentro del área de servicio que aún no se beneficia de este éxito.

Medidas para mejorar la eficiencia y el desempeño: reorganización/racionalización estructural, reforma tarifaria, disciplina fiscal, medidas de costo-efectividad, reorientación y educación de los empleados, reducción del agua no contabilizada.

Características a favor de los pobres y la rendición de cuentas:

- Creación en 1998 del programa Tubig Para sa Barangay (“Agua para los pobres urbanos”).
- Gestión descentralizada del servicio y responsabilidad a nivel de Barangay (unidad política más baja) y formación de asociaciones entre usuarios y la empresa prestadora para mejorar la rendición de cuentas y la aceptación, el diseño y la implementación del programa a través de consultas públicas, reuniones previas a la implementación y debates durante las etapas de planificación.
- Diferenciación del servicio: a las personas pobres de los barrios urbanos se les ofrecen opciones de servicio (conexión individual/multi-hogar o “medidor madre” de la comunidad), ajustando el nivel de servicio a las necesidades de los consumidores y catalizando la extensión del servicio.
- Desde 2005, conexión de barrios marginales no autorizados utilizando pequeñas redes de agua entubada. Los medidores “madre” administrados por el MWCI (evitando las restricciones de tenencia de la tierra a las conexiones domiciliarias de agua), y las conexiones son administradas, mantenidas y administradas por “líderes de la calle” nominados por la comunidad. Las tarifas de conexión se pueden pagar durante uno o tres años.

- Creación de Kabuhayan Para sa Barangay (“Programa de medios de vida”), involucrando a las cooperativas de base comunitaria para proporcionar servicios y productos a la MWCI (por ejemplo, talleres para producir piezas).

Ciertos temas de preocupación se han destacado en la bibliografía revisada, como la falta de consulta durante la privatización, la necesidad general de mecanismos institucionales para la representación del consumidor, la ausencia de regulación independiente, los cambios realizados en los contratos de concesión después de la privatización y la falta de independencia en la revisión de cuentas.

*Fuente:* WaterAid (2009), *Empresas de agua que funcionen para la población pobre: El aumento de viabilidad a través de prestación de servicios pro-pobre*, <https://washmatters.wateraid.org/publications/water-utilities-that-work-for-poor-people-increasing-viability-through-pro-poor>.

Explorar vías alternativas podría ofrecer oportunidades para alcanzar las prioridades políticas de manera más eficiente. Por ejemplo, para ampliar la cobertura, podría considerarse alejarse del modelo de desarrollo centralizado de las redes de AySA que van hacia las afueras de Buenos Aires (Tobías M., 2018). La creación de redes descentralizadas y locales podría ayudar a aumentar la cobertura de manera más eficiente en algunos casos. Sin embargo, en estos casos, se deben dictar disposiciones o reglamentaciones específicas para garantizar servicios sostenibles y fortalecer el control de la calidad del servicio. De hecho, en el área de concesión de AySA, actualmente hay aproximadamente 600 barrios con servicios descentralizados operados por pequeños prestadores. La mayoría de ellos están experimentando problemas de calidad de servicio relacionados con la baja eficiencia.

La definición de objetivos regulatorios alternativos y diferenciados y la evaluación del desempeño adaptada al contexto específico de los Barrios Populares y áreas urbanas vulnerables (principalmente aquellas recientemente incorporadas al área de servicio de AySA) también deben ser exploradas por las entidades reguladoras como una posible solución para acelerar el logro de los objetivos de cobertura. Permitir niveles de servicio diferenciados puede permitir extender la cobertura con la misma cantidad de fondos disponibles: el proveedor principal luego conectaría el servicio a través de una tubería o cañería primaria (en bloque) o mediante acuerdos con prestadores alternativos (Recuadro 4.A.5).

#### Recuadro 4.A.5. Red condominial en La Paz, Bolivia

En virtud del contrato de concesión firmado en 1997 para la ciudad de La Paz y la zona suburbana pobre de El Alto en el Estado Plurinacional de Bolivia, el operador acordó asumir objetivos ambiciosos de extensión del servicio, con una meta de 100 % de cobertura de agua y 90 % de cobertura de saneamiento para 2026. Se hicieron esfuerzos importantes para extender la cobertura, pero no se cumplió con las expectativas debido a los altos costos de conexión.

Se diseñó e implementó un proyecto piloto con el apoyo del regulador para reducir los costos de instalación de la conexión y aumentar la cobertura del servicio. El método condominial, que permite redes más cortas y menos profundas, se utilizó para instalar redes de agua y saneamiento. La comunidad local participó en la construcción y mantenimiento de la red. El operador implementó un programa de educación en higiene y se utilizó microcrédito para financiar la construcción de instalaciones de saneamiento. Los costos de red se redujeron en un 10-20 % y los costos de excavación en un 45-75 %. La participación comunitaria condujo a una reducción de costos del 40 % para obras de saneamiento. A pesar de la percepción de las conexiones condominiales como un servicio para los pobres, se lograron mejoras significativas en la cobertura, y el regulador registró las conexiones condominiales como un nuevo estándar a nivel nacional.

*Fuente:* Hunt, CM y SCM Tremolet (2006), “Teniendo en cuenta los pobres en la regulación del sector del agua”, <http://documents.worldbank.org/curated/en/464491468313735847/Taking-account-of-the-poor-in-water-sector-regulation>.

La baja eficiencia de AySA también subraya la debilidad y la ineficacia del actual marco regulatorio, que no proporciona incentivos suficientes para que el operador lo mejore. AySA debería buscar ganancias de eficiencia como un medio para mejorar su sostenibilidad financiera y su relación de recuperación de costos. Esto se puede lograr mediante la implementación de una estrategia adecuada de gestión de activos para priorizar los trabajos de rehabilitación y reducir efectivamente las pérdidas técnicas. Se puede lograr mediante la reducción de la electricidad, ya que la compañía ya inició con una reducción del costo unitario del 11 % de 2017 a 2019; y mejorando la eficiencia del personal, especialmente para el agua. Todos estos objetivos (renovación de red, reducción de pérdidas, eficiencia energética) se mencionan explícitamente en el PMOEM 2019-23 que ha sido revisado por la APLA (a través de la resolución RESOL-2019-15-E) antes de su aprobación por parte de la SIPH. A pesar de una mejora significativa de los procesos en los últimos años, para la compra de bienes y materiales, así como para la contratación de obras públicas, las especificaciones de licitación deben simplificarse aún más para permitir una mayor competencia entre los oferentes. Vale la pena mencionar que, en un enfoque proactivo de mejora, AySA obtuvo una auditoría de certificación en 2019 con el sistema AquaRating (IWA-BID) por sus procesos de gestión y buenas prácticas.

La sostenibilidad financiera de AySA debe fortalecerse para alcanzar al menos una cobertura total de costos operativos de manera rutinaria (incluyendo mantenimiento, rehabilitación y depreciación) y reducir la dependencia con respecto al financiamiento nacional, que puede estar sujeto a la situación macroeconómica del país. Para lograrlo, el nivel de tarifa debe reflejar mejor los niveles de costos de operación y mantenimiento. Los esfuerzos para aumentar el nivel de medición (tanto para la producción como para la distribución) deben mantenerse y amplificarse (850 micromedidores adicionales en 2015 y

85.000 en 2018) para promover un uso eficiente del recurso, reducir el consumo y desarrollar una adecuada política de gestión de los volúmenes.

La politización de la fijación de tarifas es una barrera importante para el uso más efectivo de las tarifas para promover la sostenibilidad y la eficiencia financiera. Por ejemplo, hacer que la regulación de tarifas sea transparente y divulgar información e informes técnicos sobre el uso de los ingresos puede ayudar a construir una comprensión más consensuada sobre el vínculo entre las tarifas y la sostenibilidad de la prestación del servicio.

Varias partes interesadas han subrayado que la falta de regulación con respecto a los estándares de conexión en las instalaciones internas dificulta el aumento de la velocidad de conexión, así como la rápida expansión de la medición en unidades residenciales de edificios de departamentos. Antes del período de privatización, esta competencia estaba bajo la responsabilidad de Obras Sanitarias de la Nación. Este problema debe abordarse para proporcionar al operador un marco legal y normas actualizadas. Del mismo modo, en las zonas de expansión, hay un bajo nivel de conexiones de los inmuebles a pesar de la disponibilidad de redes secundarias frente a la propiedad, particularmente en el caso de la red de alcantarillado. Según las encuestas realizadas por AySA, las razones principales son la falta de información de los clientes, los trabajos de conexión y el costo, y la adaptación necesaria de las instalaciones internas para permitir la conexión. Los programas de información y sensibilización, así como los mecanismos de financiación adaptados, son opciones clave a considerar para enfrentar este desafío.

Los trabajadores, el personal administrativo y gerencial de AySA son importantes y fuertes partes interesadas que no deben pasarse por alto. Están agrupados en el Sindicato del Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS), y también poseen el 10 % de las acciones de la compañía y están representados en el Directorio. El sindicato tiene una fuerte capacidad de liderazgo sobre el personal de la empresa. Por esta razón resulta de vital importancia que los directores y gerentes de la compañía acompañen con un fuerte compromiso la implementación de las reformas institucionales y nuevas regulaciones diseñadas por el Gobierno Nacional para enfrentar los desafíos futuros del sector. En particular, para la implementación de los procedimientos e instrumentos requeridos para fortalecer el gobierno corporativo, mejorar la eficiencia operativa como también la transparencia y competitividad de las compras y contrataciones.

## Referencias

- ACUMAR (2019), “Institucional”, <http://www.acumar.gob.ar/institucional/> (Acceso junio de 2019).
- APLA (2017), “Resolución 26/17”, Agencia de Planificación, [http://apla.gov.ar/vxct22007.avnam.net/files/pdf/2017/10/Resolucion\\_N\\_26\\_17.pdf](http://apla.gov.ar/vxct22007.avnam.net/files/pdf/2017/10/Resolucion_N_26_17.pdf).
- APLA (2015), “Resolución 24/15: PMOEM 2014-18 AySA”, <http://apla.gov.ar/vxct22007.avnam.net/files/pdf/2016/01/2415.pdf>.
- AySA (2019), “Tarifa Social”, <https://www.aysa.com.ar/usuarios/Tarifa-Social> , (Acceso junio de 2019)
- AySA (2018), “Informe Anual 2018, Agua y Saneamientos Argentinos SA”, [https://www.aysa.com.ar/media-library/usuarios/informacion\\_util/informes\\_anuales/Informe\\_Anual\\_2018.pdf](https://www.aysa.com.ar/media-library/usuarios/informacion_util/informes_anuales/Informe_Anual_2018.pdf)
- AySA (2017), “Informe Anual 2017, Agua y Saneamientos Argentinos SA”, [https://www.aysa.com.ar/media-library/usuarios/informacion\\_util/informes\\_anuales/Informe\\_Anual\\_2017.pdf](https://www.aysa.com.ar/media-library/usuarios/informacion_util/informes_anuales/Informe_Anual_2017.pdf)
- DINREP (2014), “Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): Información censal del año 2010”, Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP), <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf>
- ERAS (2018), “Informes Anuales de Benchmarking”, <http://www.eras.gov.ar/informacion-tecnica/bechmarking/>
- Franceys, R. y E. Gerlach (eds.) (2008), Regulación de Agua y Saneamiento para los Pobres: Regulación Económica para la Participación Pública - Privada, Routledge.
- Hunt, CM y SCM Tremolet (2006), “Teniendo en cuenta los pobres en la regulación del sector del agua”, suministro de agua y saneamiento Notas de Trabajo, N ° 11, Banco Mundial, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/464491468313735847/Taking-account-of-the-poor-in-water-sector-regulation>.
- Observatorio del Conurbano Bonaerense (2019), “Mapas”, [www.observatorioconurbano.ungs.edu.ar](http://www.observatorioconurbano.ungs.edu.ar) , (Acceso junio de 2019).
- Rojas, Rodolfo (2017), “Estado de Situación de los Servicios de Agua y Saneamiento en Barrios Populares”, Presentación en Internacional Agua y Desarrollo Congreso de la Asociación de Aguas y Exposición, Buenos Aires, 16 de noviembre de 2017.
- WaterAid (2009), *Empresas de agua que funcionen para la población pobre: El aumento de viabilidad a través de prestación de servicios pro-pobre*, WaterAid, <https://washmatters.wateraid.org/publications/water-utilities-that-work-for-poor-people-increasing-viability-through-pro-poor>.

## Anexo 4.B. Estudio de caso: Provincia de Santa Fe

### Datos clave y características

#### Recuadro 4.B.1. Datos clave de la provincia de Santa Fe

- La provincia de Santa Fe está ubicada en el centro-este del país, vecina de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos y Santiago del Estero. Junto con Córdoba y Entre Ríos, la provincia forma parte de la asociación económica y política conocida como la “Región Centro”. La economía de Santa Fe es la cuarta más importante del país.
- Con una superficie de 133.007 m<sup>2</sup> y una población de 3.194.537 habitantes (2010), Santa Fe es la tercera provincia más poblada de Argentina.
- El río principal, y la conexión a mar abierto, es el río Paraná. Las tierras planas tienden a inundarse después de fuertes lluvias debido al crecimiento de los ríos Paraná y Salado. La mayor parte de la provincia se compone de llanuras verdes, parte de la región pampeana húmeda, que limita al norte con la región del Gran Chaco. Hay sierras bajas al oeste. La precipitación varía de 1.200 mm en el noreste a 800 mm en el suroeste y extremo noroeste. Este clima húmedo y templado explica por qué el centro y el sur de Santa Fe se encuentran entre las regiones agrícolas más ricas del país, con cultivos como el maíz y la soja, y una industria láctea muy bien desarrollada.

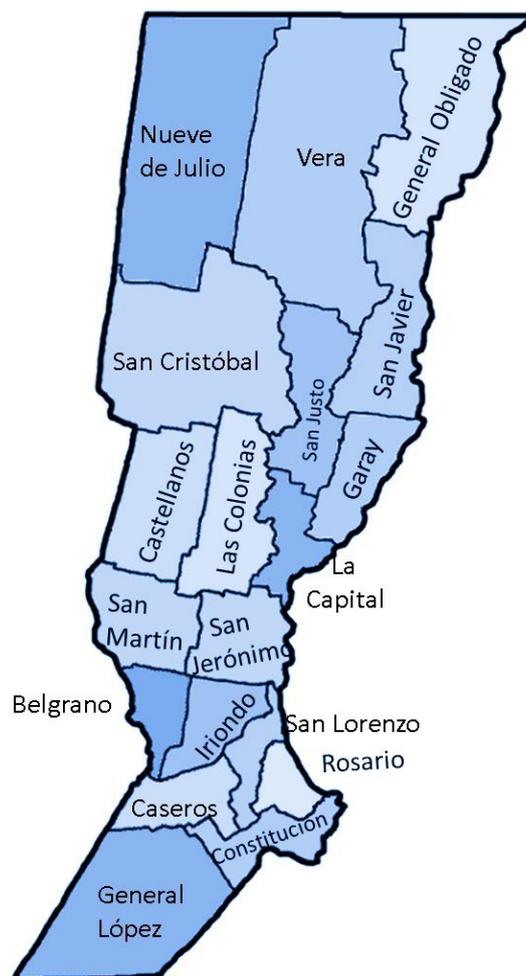
La provincia de Santa Fe se divide en 19 departamentos, distribuidos en distritos organizados como comunas o municipios (Gráfico 4.B.1). Las comunas son ciudades más pequeñas, generalmente administradas por una comisión local. Los municipios tienen más de 10.000 habitantes y tienen un alcalde y un consejo deliberante municipal. Hay un total de 55 municipios y 308 comunas en la provincia.

Las ciudades más importantes de la provincia son Rosario (población 1.193.605), la capital Santa Fe (369.000), Rafaela (100.000), Villa Gobernador Gálvez (74.000), Venado Tuerto (69.000), Reconquista (66.000) y Santo Tomé (58.000). Los dos principales centros urbanos, Santa Fe y Rosario (el segundo más grande del país), están ubicados junto al río Paraná y concentran el 53 % de la población total de la provincia.

La población de la provincia ha crecido constantemente en los últimos 30 años, con una disminución en el número de habitantes rurales y un aumento en la población urbana (Tabla 4.B.1). Se proyecta que la población de la provincia alcance los 4 millones para 2040 (INDEC, 2019).

El aumento real y previsto de la población urbana, así como la economía dinámica de la provincia basada en la agricultura y la manufactura, ejercen una presión continua sobre la mejora en el acceso a servicios de agua y aguas residuales de calidad.

Gráfico 4.B.1. Provincia de Santa Fe y departamentos



Fuente:

[https://www.familysearch.org/wiki/es/img\\_auth.php/thumb/7/7d/Santa\\_Fe\\_Provincia\\_Mapa.png/370px-Santa\\_Fe\\_Provincia\\_Mapa.png](https://www.familysearch.org/wiki/es/img_auth.php/thumb/7/7d/Santa_Fe_Provincia_Mapa.png/370px-Santa_Fe_Provincia_Mapa.png).

Tabla 4.B.1. Evolución de la población de la Provincia de Santa Fe

Población	1980	1991	2001	2010
Urbana	2.022.792	2.429.291	2.675.392	2.897.922
Rural	442.756	369.131	325.309	296.615
Total	2.465.546	2.798.422	3.000.701	3.194.537

Fuente: INDEC (2019), “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (1980 - 1991-2001-2010)”, sitio web oficial, <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41> (Acceso mayo de 2019).

## Marco legal e institucional

### *Síntesis de la evolución reciente y marco regulatorio*

El entorno legal e institucional real con respecto a la provisión de servicios de agua y alcantarillado en la provincia de Santa Fe se remonta al período de la privatización. En 1995, cuando se otorgó el contrato de concesión a 30 años al operador privado Aguas Provinciales de Santa Fe (APSF SA) liderado por SUEZ, se creó el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS) (Ley 11.220). En 2006, se rescindió el contrato de concesión, y el Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe estableció la sociedad anónima pública Aguas Santafesinas SA (ASSA) para hacerse cargo de los servicios de agua y saneamiento anteriormente administrados por el operador privado (Decreto 193/06) (Gráfico 4.B.2). El Gobierno Provincial es el principal accionista de ASSA, con el 51 % del capital social, mientras que los municipios que forman parte de la concesión poseen el 39 % y los empleados el 10 % restante a través de un Programa de Propiedad Participada de acciones.

**Gráfico 4.B.2. Marco regulatorio de ASSA**



Las funciones reguladoras en los servicios de agua y saneamiento abarcan aspectos económicos, ambientales y sociales, y pueden compartirse entre varias instituciones. Sin embargo, deben estar claramente enunciados y asignados para evitar solapamientos e incoherencias. La Tabla 4.B.2 proporciona una lista de funciones reguladoras para los servicios de agua y saneamiento y especifica la institución a la que están asignados en la Provincia de Santa Fe.

**Tabla 4.B.2. Funciones reguladoras de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe**

La función reguladora	Institución (es) encargada de ejercer la función
Regulación de tarifas	ENRESS
Normas de calidad para el agua potable	ENRESS
Normas de calidad para el tratamiento de aguas residuales	ENRESS
Definición de las obligaciones del contrato	Ministerio de Infraestructura y Transporte
Definición técnica / industrial y los estándares de servicio	ENRESS - ASSA
Establecimiento de incentivos para el uso eficiente de los recursos hídricos	ENRESS
Establecimiento de incentivos para la inversión eficiente	ENRESS
Recopilación de información y datos	Secretaría de Agua y Saneamiento - ENRESS
Monitoreo del desempeño de la prestación de servicios	ENRESS
Compromiso con el cliente	ENRESS
Protección del consumidor y resolución de conflictos	ENRESS
Concesión de licencias de los prestadores	Poder Ejecutivo Provincial
Supervisión de los contratos con prestadores de servicios públicos / actores privados	ENRESS
Análisis de los planes de inversión y de negocios / servicios de agua	ENRESS
Realización de auditorías de gestión	ENRESS

*Nota:* ENRESS: Agua y Saneamiento Ente Regulador de la provincia de Santa Fe; ASSA: Aguas Santafesinas SA.

### ***Principales actores e instrumentos***

Desde 2006, Aguas Santafesinas S.A. se ha encargado de proporcionar servicios de agua y alcantarillado sanitario en 15 municipios de la provincia (Gráfico 4.B.3). ASSA proporciona servicios de agua a unos 2 millones de habitantes, lo que representa el 60 % de la población de la provincia. El 40 % restante de la población (347 ciudades) tiene acceso al agua a través de redes de cañerías o tanques. ASSA también ha sido designado como operador provisional del Acueducto Centro Oeste, un sistema a través del cual proporciona agua a granel o en bloque a otros 11 municipios donde la distribución del agua está bajo la responsabilidad de los servicios municipales o cooperativas. Las contribuciones financieras del Gobierno Provincial para financiar los gastos del servicio permitieron aumentar la calidad del servicio a través de la construcción de obras prioritarias.

Gráfico 4.B.3. Área de servicio de ASSA



Fuente: ASSA (2019), “Área de Servicio”, <https://www.aguasantafesinas.com.ar/portal> (Acceso junio 2019)

Además de ASSA, otros 347 operadores de agua y saneamiento prestan servicios al resto de la población de la provincia de Santa Fe, incluidos 24 operadores municipales, 124 cooperativas y 197 comunas (Tabla 4.B.3).

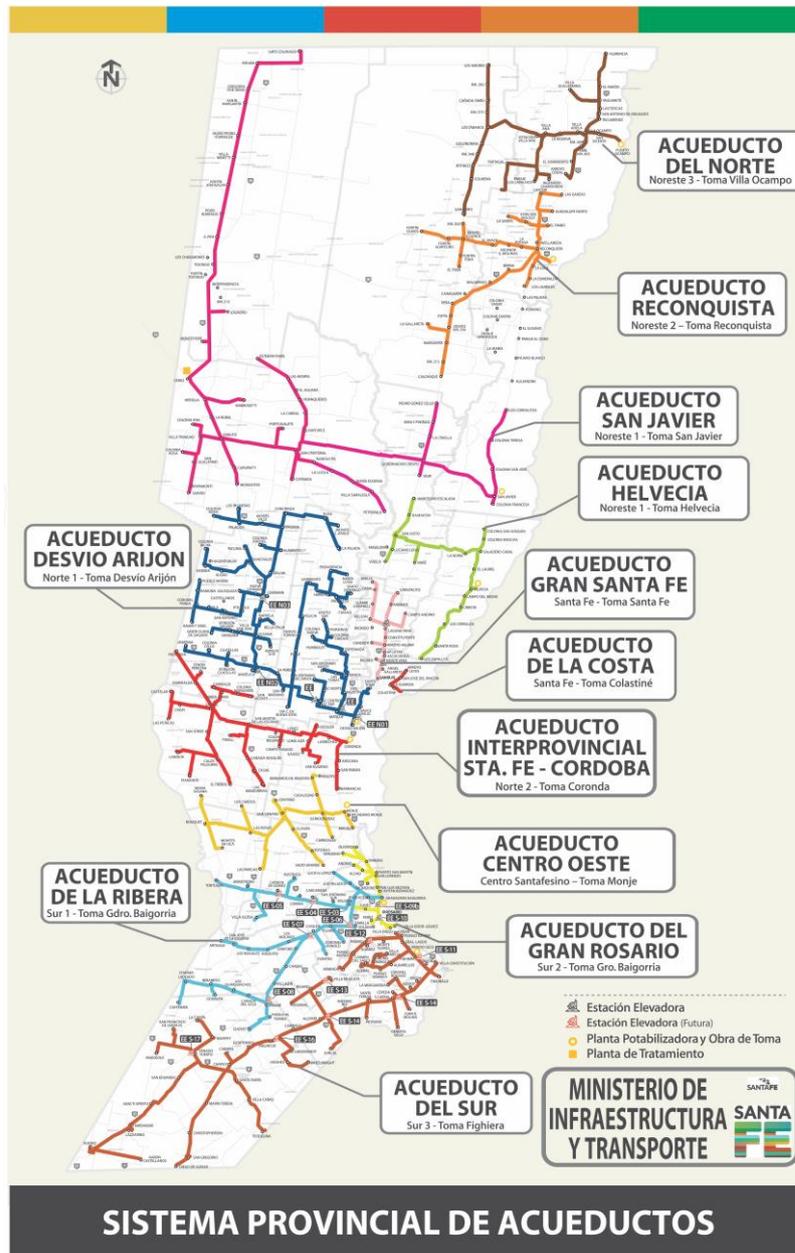
Tabla 4.B.3. Los pequeños operadores en la provincia de Santa Fe

Tipo de pequeño operador	Cantidad
Municipal	24
Cooperativa	124
Comuna	197
Otro	2
<b>Total</b>	<b>347</b>

Fuente: ENRESS (2019a), Jurisdicción, <http://www.enress.gov.ar> (Acceso junio de 2019)

Para garantizar un suministro de agua de calidad, la provincia diseñó y financió un Plan Estratégico Provincial (PEP) que prevé el desarrollo de una serie de acueductos para conducir el agua desde el río Paraná al oeste de la Provincia, y así garantizar el acceso a un agua superficial segura. Los recursos subterráneos enfrentan varios problemas de calidad en toda la provincia, incluyendo arsénico, sales totales, nitratos, hierro, manganeso, dureza, sodio (Gráfico 4.B.4 y Tabla 4.B.4).

Gráfico 4.B.4. Acueductos como estaba previsto en el Plan Estratégico Provincial 2030



Fuente: Provincia de Santa Fe (2012), “Plan Estratégico Provincial: Visión 2030”, [https://www.santafe.gov.ar/index.php/plan\\_estragico\\_provincial](https://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estragico_provincial).

La planificación del sistema provincial de acueductos, cuyo objetivo es llevar agua en bloque al 100 % de la población de la provincia, se completó en 2019 con el trabajo del Acueducto de Reconquista, que cubre un área de 12.200 km<sup>2</sup> (que representa aproximadamente el 9 % del territorio provincial). Está delimitado al este por el río Paraná, al sur por una línea imaginaria que pasa a 10 km de las ciudades de Calchaquí y San Javier, al oeste por una segunda línea que pasa cerca de los pueblos de La Gallareta y Fortín Olmos, y hacia el norte en la tercera línea que pasa por los pueblos de Lanteri y Las Garzas. La

población de esta área representa 200.000 habitantes, y se estima que alcanzará los 275.000 en 30 años.

**Tabla 4.B.4. Planificación de acueductos en Santa Fe**

En operación	Proyectos en ejecución			Proyectos ejecutivos en desarrollo
El Acueducto del Centro de Santa Fe (fondos nacionales)	Acueducto Reconquista - 1ª fase			Acueducto Reconquista - 2ª y 3ª fase
12 municipios 65.000 personas 180 millones	35 municipios	150.000 personas	118 millones	Acueducto Integración Santafesino - Santiagueña
Acueducto Gran Rosario - 1ª fase	Ampliación del acueducto de Santa Fe Central - Totoras-Salto Grande Ramificación			Acueducto Desvío Arijón - 2ª fase
7 municipios - 129 millones	-	-	8,4 millones	Acueducto Río Coronada
Acueducto Desvío Arijón 1ª fase				Acueducto San Javier
91 municipios 333.000 personas 205 millones				Acueducto Helvecia
Acueducto del Norte de Santa Fe - 1ª fase				Acueducto Costero
54 municipios 65.000 personas 117 millones				Acueducto Centro de Santa Fe - Ampliación
				Acueducto Gran Rosario fases 2 al 5
				Acueducto de la Ribera
				Acueducto de Santa Fe

*Fuente:* Provincia de Santa Fe (2012), “Plan Estratégico Provincial: Visión 2030”, [https://www.santafe.gov.ar/index.php/plan\\_estrategico\\_provincial](https://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial).

Además de las obras para ampliar la cobertura de agua, dentro del PEP de la Provincia se está llevando a cabo un Plan Maestro de Saneamiento cuyo objetivo principal es ampliar la cobertura del servicio de desagües cloacales en todas las áreas urbanas de la provincia para mejorar las condiciones de vida de la población. El Plan Maestro también busca fortalecer la capacidad técnica, operativa y de gestión de ASSA y de otros prestadores. El Plan Maestro incluye la realización de estudios técnicos, así como también asistencia técnica y capacitación. Se realizarán trabajos en las cinco regiones de la Provincia para ampliar y mejorar la confiabilidad del tratamiento de aguas residuales, y para renovar y ampliar las redes de alcantarillado sanitario existentes.

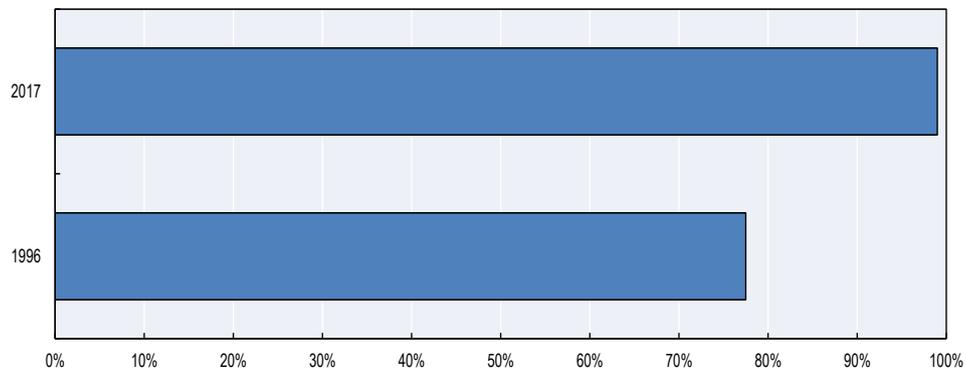
La Provincia también ha desarrollado un programa de control de efluentes. La calidad ambiental de los cursos de agua de superficie (arroyos, ríos, canales, etc.) está directamente relacionada con la descarga de efluentes domésticos, industriales y agrícolas. El objetivo es limpiar los cursos de agua de superficie desarrollando estrategias integrales para monitorear y controlar la descarga de efluentes utilizando un sistema georreferenciado.

ASSA integra regularmente en sus activos y opera la infraestructura construida por los desarrolladores en las nuevas áreas urbanizadas. A ASSA se le otorgó una autorización temporal para operar el Acueducto del Centro Oeste, que suministra agua en municipios y cooperativas adicionales. Para mejorar el acceso al agua potable, el Gobierno Provincial está invirtiendo en un sistema provincial de 12 acueductos diseñados para cumplir con un pronóstico de demanda de 30 años. A partir de 2016, seis acueductos estaban en construcción.

ENRESS, la entidad reguladora provincial para los servicios de agua y saneamiento, es un organismo público autónomo creado en 1995 en el contexto de la privatización de los

servicios en la Provincia de Santa Fe. De acuerdo con las disposiciones de la Ley 11.220, ENRESS es responsable de la regulación y el control de la prestación del servicio, para la protección de los derechos y la salud de los usuarios. ENRESS aprueba los planes de mejora y desarrollo (Art. 98 de la Ley 11.220) y controla que los prestadores cumplan con los planes que presentaron. ENRESS analiza y emite documentos sobre los informes obligatorios realizados por los prestadores. Estos también envían las solicitudes de aumento de tarifas al Ministerio de Infraestructura y Transporte provincial (MIT) o al consejo municipal (para servicios municipales) para su validación. Una vez validados, ENRESS los aprueba, de conformidad con las disposiciones del Capítulo VII del Marco Regulatorio y la reglamentación aplicable, y verifica la idoneidad de las revisiones y ajustes solicitados. El procedimiento de revisión tarifaria se realiza anualmente y demora de 15 a 30 días. Las tarifas de ASSA se revisan debido a la inflación o porque se está agregando un nuevo activo al inventario de la compañía (derivado de nuevos desarrollos urbanos). ENRESS controla la calidad del agua suministrada a los usuarios de acuerdo con los límites de cumplimiento establecidos en el Anexo A de la Ley 11.200 (Gráfico 4.B.5), así como la calidad de los efluentes de las aguas residuales. Cabe señalar que algunos operadores en la provincia enfrentan problemas de calidad del agua relacionados con importantes concentraciones de arsénico, sales totales, nitratos, hierro, manganeso o sodio en los recursos hídricos. En tales circunstancias, el regulador puede otorgar una exención excepcional por un período específico durante el cual la empresa puede operar con niveles más bajos de servicio.

**Gráfico 4.B.5. Evolución de la tasa de cumplimiento para el arsénico para una muestra de los servicios de agua, Provincia de Santa Fe**



*Fuente:* ENRESS (2019b), “Estado de situación del servicio de agua potable en la provincia de Santa Fe”, <http://www.enress.gov.ar/estado-de-situacion-del-servicio-de-agua-potable-en-la-provincia-de-santa-fe-2/> (Acceso en septiembre de 2019).

ENRESS también proporciona asesoramiento financiero con respecto al análisis de costos y la fijación de tarifas a las entidades reguladas, especialmente a los pequeños servicios y cooperativas que carecen de capacidad. La entidad reguladora es dirigida y administrada por una junta de cinco miembros regulares, nombrados por el Poder Ejecutivo de la Provincia; la organización sindical de empleados más representativa propone uno de los miembros. En todos los casos, los miembros propuestos deben tener experiencia adecuada y relevante para cumplir con sus deberes. Los directores son nombrados por un período de cuatro años. En caso de vacante o incapacidad para ejercer sus funciones, el Poder Ejecutivo nombrará a un miembro suplente, que actuará hasta el vencimiento del término original del mandato del director reemplazado. El miembro suplente necesitará un acuerdo legislativo en caso de que su mandato exceda el período de un año antes del vencimiento.

El presidente y el vicepresidente del ente regulador son nombrados por el Poder Ejecutivo de la provincia entre los miembros de la Junta Directiva, y ocupan sus cargos por un período de dos años con posibilidad de reelección.

El Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe está a cargo de la planificación de las inversiones y la financiación para el desarrollo de los servicios de agua y saneamiento. La Provincia, a través de su Ministerio de Infraestructura y Transporte, prepara anualmente un presupuesto preliminar para el año siguiente y para los próximos tres años (basado en un Plan de Mejora y Desarrollo), que es discutido por un comité técnico a nivel provincial. Cuando se aprueba, el plan es financiado por el Ministerio de Economía provincial (utilizando el presupuesto provincial o fondos externos de los donantes), con contribuciones adicionales limitadas de los municipios.

## Principales desafíos de los servicios de agua y saneamiento

### *La cobertura del servicio*

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, con respecto a los servicios de infraestructura de los hogares, el 84.4 % tiene acceso al servicio de agua por red (la tasa de acceso alcanza el 98 % para ASSA); en comparación, la cobertura de cloacas por red sigue siendo baja, con el 58 % de la población conectada. La mayoría de la población conectada a las redes cloacales son clientes de ASSA (80 % de conexión para ASSA); el resto de la población de la Provincia tiene un acceso más limitado a las instalaciones de saneamiento, ya sean colectivas o individuales. Esto subraya la importante diferencia en la cobertura y el nivel de servicio entre ASSA y los otros pequeños operadores de la Provincia. Además de este nivel limitado de cobertura de saneamiento que induce riesgos para la salud y el medio ambiente, debe tenerse en cuenta que Santa Fe es una de las Provincias con la cobertura de tratamiento de efluentes más baja (por debajo del promedio nacional estimado en 36 %). Ninguna de sus grandes ciudades costeras tiene plantas de tratamiento.

Al hacer un balance de esta situación y de la perspectiva de la evolución de la población, el Gobierno Provincial ha planeado una serie de trabajos para expandir los sistemas de alcantarillado sanitarios en varios lugares, incluidas las ciudades de Santa Fe, Rosario y sus respectivos suburbios. Estos trabajos se encuentran detallados en el Programa Solidario e Integrador de Desagües Cloacales que está cofinanciado por la Provincia, los municipios y los usuarios de los servicios de aguas residuales.

Con respecto al agua, el Gobierno Provincial ha comenzado a implementar un nuevo sistema de acueductos provinciales, que incluye obras e inversiones durante un período de 15-20 años, según lo establecido en el PEP. Se está implementando otro programa en paralelo para mejorar el acceso al agua potable en las ciudades más pequeñas. Este programa incluye mejorar las instalaciones existentes, instalar nuevas plantas de purificación de agua, ampliar las redes de distribución y fortalecer la capacidad de entregar agua en camiones durante períodos críticos de sequía intensa. La mayor parte de los fondos disponibles se destinan a acueductos para proporcionar una mejor calidad del agua a toda la población de Santa Fe. Las obras correspondientes se estiman en USD 1.500 millones.

### *Planificación de las inversiones*

Los proyectos de inversión en agua y saneamiento son diseñados y decididos por el Gobierno Provincial. Simplemente se les da prioridad por razones técnicas, y no existe un proceso explícito, a pesar de la comunicación activa entre las autoridades, para garantizar que coincidan con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Agua Potable y

Saneamiento (PNAPyS) y que contribuyan a lograr los objetivos del Plan. Esto a veces puede traer problemas de coordinación entre las políticas y objetivos nacionales y subnacionales de suministro de agua y saneamiento.

Los proyectos de inversión en agua y saneamiento son financiados principalmente por la Provincia, pero algunos proyectos de inversión también reciben contribuciones financieras del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) (hasta el 80 % para la Planta de Recreación del Sur). Algunos proyectos se financian en parte a través de préstamos comerciales (Planta de tratamiento de agua de Reconquista) o autofinanciados por cooperativas. Sin embargo, no existe un proceso de evaluación sistemático, explícito y estandarizado a nivel provincial para priorizar proyectos de acuerdo con sus beneficios económicos, sociales y ambientales esperados para la sociedad a corto, mediano y largo plazo.

### ***Sostenibilidad financiera***

En 2016, el Tesoro provincial subsidió el 32 % de los costos operativos de ASSA, lo que representó una contribución de 570 millones de pesos argentinos. Esta situación muestra que ASSA no puede cubrir sus costos operativos a través del agua vendida y facturada. Esto se debe a una combinación de bajas tarifas y baja eficiencia. El nivel de medición actual de ASSA solo alcanza el 34.5 %, mientras que un plan de cinco años apunta a alcanzar el 70 %. Por lo tanto, a una gran mayoría de los clientes todavía se les factura de acuerdo con el sistema de “canilla libre”, que no refleja los costos reales de producción de los servicios de agua y desagües cloacales. Además, el agua no contabilizada alcanza el 50 %<sup>1</sup>.

En los servicios y cooperativas municipales, el nivel de medición es mucho más alto, lo que permite una estructura tarifaria que promueve un uso racional del agua. Sin embargo, el nivel de tarifa a menudo sigue siendo demasiado bajo para cubrir los gastos del servicio, según lo informado por el ENRESS, que realiza regularmente estudios de costos y propone asesoramiento financiero a pequeños operadores de servicios.

Esta débil sostenibilidad financiera de los operadores reduce su capacidad para establecer una eficaz política de gestión de activos. También hace que los prestadores dependan de fondos externos para cubrir una parte de sus gastos operativos, así como sus inversiones, lo que refuerza la posible potestad e interferencia política.

### ***Independencia del regulador***

Tanto las tarifas como los programas de inversión son decididos por las autoridades o representantes de la Provincia y/o municipios. Como resultado, las decisiones de inversión pueden parecer discrecionales y la financiación impredecible. Esta situación induce altos riesgos de interferencia política, especialmente para las tarifas que tienden a establecerse por debajo del nivel de recuperación de costos.

El Presidente y el Vicepresidente del Directorio del ente regulador son nombrados por el Gobernador de la Provincia entre los miembros del Directorio. Esta situación puede verse como una amenaza para la independencia del regulador, además del hecho que los otros directores son elegidos por otras instituciones representativas de actores provinciales. Adicionalmente, el corto mandato del Presidente y Vicepresidente (dos años) y su reemplazo al mismo tiempo pueden debilitar aún más la independencia del regulador.

### ***Participación de los usuarios***

El Consejo de Usuarios está formado por asociaciones que defienden los derechos de los usuarios y consumidores en virtud de las disposiciones de la Ley de Defensa del Consumidor. Está gestionado por el regulador. Su propósito es asesorar al Directorio del regulador sobre temas de salud, participar y proporcionar elementos para tomar en cuenta a los usuarios del servicio de una manera más apropiada y proteger sus derechos.

La participación de las partes interesadas se limita a las actividades de sensibilización realizadas por los operadores de servicios públicos, como la distribución de folletos, reuniones públicas anuales, visitas a las instalaciones y sesiones educativas para los estudiantes.

Las cooperativas se reúnen en una Federación Santafesina de Cooperativas de Electricidad y Obras y Servicios Públicos (FESCOE) que a su vez se integra en la Federación Nacional de Cooperativas de Electricidad y Otros Servicios Públicos (FACE), donde pueden compartir experiencias e intercambiar buenas prácticas. Por el contrario, no existe un equivalente estricto para los servicios municipales. Pero la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas posiblemente podría articularse con la FACE para proporcionar la misma asistencia técnica y actividades de desarrollo de capacidades.

### **Recomendaciones de políticas públicas**

Se han identificado problemas de coordinación entre los niveles nacional y provincial, especialmente en un contexto de alta descentralización de la provisión de servicios de agua y saneamiento. Con el fin de alinear mejor los objetivos de las políticas de servicios de agua y saneamiento entre los niveles provincial y nacional, la DNAPyS y los departamentos o direcciones provinciales a cargo de estas políticas deberían reunirse regularmente, ayudando así a superar los problemas de coordinación vertical. Tales reuniones regulares ofrecerían un lugar para la definición y co-elaboración de las prioridades de las políticas de abastecimiento de agua y saneamiento, fomentando así el consenso y disipando posibles conflictos.

En un sector descentralizado y politizado, como los servicios de agua y saneamiento, un cierto grado de independencia del regulador (o distancia de las decisiones políticas) ayuda a superar las injerencias políticas en importantes decisiones, como la regulación tarifaria, por ejemplo. Debería haber una separación más clara entre el Poder Ejecutivo Provincial y el ente regulador. El hecho de que el Gobernador de la Provincia designe a los directores reduce considerablemente la independencia del regulador y aumenta el riesgo de decisiones altamente politizadas. Además, para los entes reguladores dirigidos por una Junta o Directorio, los nombramientos de sus miembros deberían ser escalonados para mantener el conocimiento y la experiencia entre las renovaciones de los nombramientos. La duración de los mandatos debe diseñarse de manera que garantice que los mandatos de los miembros del Directorio atraviesen los ciclos electorales, compatibles con los acuerdos constitucionales de la Provincia. Los mandatos deben ser de al menos cinco años para permitir el desarrollo de conocimientos y experiencia. (Recuadro 4.B.2).

### Recuadro 4.B.2. Toma de decisiones y estructura del organismo gubernamental para reguladores independientes

#### Regulador Nacional de Electricidad

El órgano de dirección del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) tiene cinco miembros, un presidente, un vicepresidente y tres vocales (artículo 57 de la Ley 24.065). El Poder Ejecutivo Nacional designa a estos miembros de acuerdo con sus antecedentes técnicos y profesionales por término de cinco años organizados en períodos escalonados, que pueden renovarse indefinidamente, dos de ellos propuestos por el Consejo Federal de Energía Eléctrica (artículo 58 de la Ley 24.065). Estos miembros, de acuerdo con el artículo 59 de la Ley 24.065, solo pueden trabajar para el ENRE y tienen prohibido realizar otras actividades. Solo pueden ser removidos por el Poder Ejecutivo, con una justificación bien fundada. Sin embargo, la orden de remoción irá primero a una Comisión del Congreso Nacional, que emitirá una opinión.

#### Regulador Nacional del Gas

Según el artículo 54 de la Ley 24.076, el órgano de dirección del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) está compuesto por cinco miembros, un presidente, un vicepresidente y tres vocales. Al igual que el ENRE, los miembros del órgano rector son elegidos de acuerdo con su perfil técnico por cinco años (artículo 54). Asimismo, los miembros tienen períodos escalonados y se les prohíbe trabajar en otros lugares (artículo 55). Estos estatutos legales, que parecen ser consistentes con los Principios de la OCDE sobre la gobernanza de los reguladores, fueron revocados cuando el presidente intervino en ENARGAS.

*Fuente:* OCDE (2019), *La política regulatoria en Argentina: Herramientas y Prácticas para la Mejora Regulatoria*, <https://doi.org/10.1787/d835e540-en>.

La politización de la fijación de tarifas es una barrera importante para hacer un uso más efectivo de las tarifas para promover la sostenibilidad financiera. Por ejemplo, divulgar información e informes técnicos sobre el uso de los ingresos puede ayudar a construir una comprensión más consensuada del vínculo entre las tarifas y la sostenibilidad de la prestación del servicio.

En los servicios municipales, debe implementarse sistemáticamente un gobierno corporativo de los prestadores de servicios públicos para garantizar una separación clara de funciones y responsabilidades entre los que operan los servicios y los gobiernos locales. Esto ayudaría a promover la transparencia y la rendición de cuentas, y evitaría la interferencia política.

Además, en el caso de las empresas de propiedad del Estado, como es ASSA, la provincia debe actuar como un propietario informado y activo, asegurando que la gobernanza de las empresas estatales se lleve a cabo de manera transparente y responsable, con un alto grado de profesionalismo y efectividad.

Los proyectos de inversión en agua y saneamiento deben evaluarse rutinariamente de forma estandarizada e integral. No pueden justificarse únicamente las razones técnicas. También deben priorizarse de acuerdo con su costo-efectividad y contribución rentable a la economía y la sociedad. Esto permitiría canalizar efectivamente los fondos provinciales para garantizar el mejor uso de los recursos fiscales y la financiación externa.

La baja eficiencia de ASSA subraya la debilidad e ineficacia del marco regulatorio real, que no proporciona incentivos suficientes para que el operador mejore. ASSA debe buscar

ganancias de eficiencia con el fin de mejorar su sostenibilidad financiera y la tasa de recuperación de costos. Esto se puede lograr mediante la implementación de una estrategia adecuada de gestión de activos para priorizar las obras y reducir efectivamente las pérdidas comerciales y técnicas. Esto también puede realizarse a través de una mejor gestión de infraestructura a través de enfoques innovadores basados en incentivos, por ejemplo (Recuadro 4.B.3).

#### **Recuadro 4.B.3. Aumentar la eficiencia operativa de la infraestructura del agua en Brasil**

La infraestructura del agua no siempre se utiliza y gestiona bien. Esto es particularmente cierto en la infraestructura de aguas residuales. En muchos casos, las plantas de tratamiento de aguas residuales se construyen con subsidios nacionales, pero no tratan las aguas residuales, ya sea porque las aguas residuales no se entregan a la planta de tratamiento o porque los municipios que las poseen deciden que no pueden operarlas. En diferentes aspectos de la gestión del agua, Brasil ha introducido enfoques innovadores basados en incentivos para lograr reducciones de costos que dependen del pago de resultados probados en lugar de trabajos físicos. El Programa de Limpieza de las Cuencas Hídricas ha proporcionado incentivos para aumentar la eficiencia operativa de la infraestructura de tratamiento de aguas residuales. Los actores privados construyen y operan las plantas de tratamiento de aguas residuales y se les paga una tarifa por cada metro cúbico de aguas residuales tratadas.

*Fuente:* OCDE (2013), *Hacer que la reforma de aguas tenga lugar en México*, <https://doi.org/10.1787/9789264187894-en>. Adaptado de la OCDE (2011), “Financiación de la Gestión de Recursos Hídricos”, ENV / EPOC / WPWBE (2011) 4, OCDE, París.

Para aumentar las capacidades y la eficiencia de los pequeños operadores, y para ampliar la cobertura de estos prestadores, los responsables políticos pueden explorar la agrupación de servicios de agua y saneamiento como una posible solución. En condiciones y circunstancias específicas, la agrupación puede ayudar a que mejore el desempeño de la prestación (Recuadro 4.B.4).

#### Recuadro 4.B.4. Ejemplos de agrupaciones exitosas de prestadores pequeños y rurales

##### Austria

Fundada en 1946, Upper Austria Water es una asociación autónoma sin fines de lucro de más de 1.700 prestadores de servicios rurales ubicados en el Estado Federal de Alta Austria. Presidido por una junta de siete directores, está a cargo de las operaciones y el mantenimiento del suministro de agua a pequeña escala y los sistemas de alcantarillado en las zonas rurales a través de asistencia técnica (suministro de emergencia, equipo técnico móvil), programas de agrupación (para la compra de medidores de agua y análisis de agua), por ejemplo) y servicios de medición (como detección de fugas, ubicación de tuberías y válvulas, caudales y presión, y pruebas de acuíferos). Su objetivo es suministrar suficiente agua potable de alta calidad y rentable a través de la construcción y operación de instalaciones autónomas. También proporciona capacitación y entrenamiento del personal, y brinda apoyo a los prestadores de servicios en asuntos legales y financieros. Existen modelos similares en otros estados de Austria.

##### Brasil

En 1996, cuando se creó el Sistema Integrado de Saneamiento Rural (SISAR) en el estado brasileño de Ceará, su objetivo principal era brindar acceso al suministro de agua en áreas rurales donde dicho servicio no estuviera disponible. Estas áreas habían sido dejadas de lado por las compañías estatales de suministro de agua y saneamiento, que se habían centrado principalmente en el acceso urbano a los servicios. De 1996 a 2016, la cobertura de SISAR tuvo una gran expansión pasando de 18 a 153 localidades, y alcanzó la recuperación de costos operativos en 2012. Este éxito, que ha alentado la replicación del modelo de SISAR en otros contextos rurales en los estados brasileños de Bahía y Piauí, se basa principalmente en una estrategia de mejora gradual y un acuerdo laboral específico.

*Fuente:* Banco Mundial (2017), *Uniendo Fuerzas para Mejores Servicios: ¿Cuándo, por qué y cómo el agua y saneamiento se pueden beneficiar por trabajar juntos?*  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28095>.

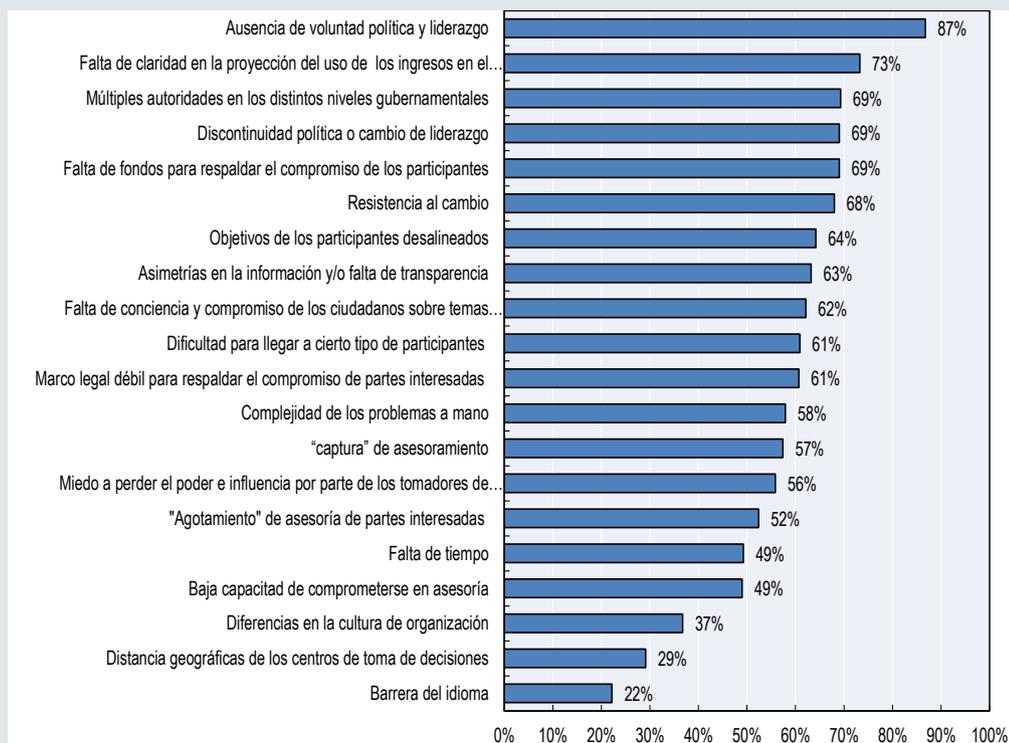
La sostenibilidad financiera de los operadores debe fortalecerse para alcanzar al menos la cobertura de costos de operación y mantenimiento (incluidos los costos de rehabilitación y depreciación) y reducir la dependencia con respecto a las contribuciones financieras provinciales, que están sujetas a decisiones discrecionales. Para hacerlo, los niveles de tarifas deben reflejar mejor los niveles de costos de operación y mantenimiento, especialmente en aquellos servicios donde el nivel de medición es alto. La estructura tarifaria también necesita ser revisada y el nivel de medición aumentado (tanto para producción como para distribución) en ASSA para promover un uso eficiente del recurso.

La participación de las partes interesadas podría fortalecerse útilmente. Ir más allá de las actividades de sensibilización existentes ayudaría a reforzar la responsabilidad entre los clientes y los prestadores de servicios y, por lo tanto, reduciría el riesgo de interferencia política. Existen varias posibilidades de procesos de compromiso entre clientes y prestadores de servicios, que van desde la comunicación hasta la codecisión y la coproducción (Gráfico 4.13 en el Capítulo 4). Para reforzar la participación de las partes interesadas, se deben superar las diferentes categorías de obstáculos. Incluyen obstáculos que impiden la integración del concepto y los enfoques de participación de los interesados en las políticas y prácticas del agua, así como cuellos de botella que impiden la implementación efectiva de los procesos de participación (Recuadro 4.B.5).

#### Recuadro 4.B.5. Principales obstáculos para la participación de las partes interesadas en el sector del agua

La Encuesta de la OCDE sobre la participación de las partes interesadas (o actores principales o grupos de interés) para una gobernanza efectiva del agua identificó dos categorías de obstáculos para esta participación. La primera categoría incluye aquellos obstáculos que impiden la integración del concepto y los enfoques de participación de las partes interesadas en las políticas y prácticas del agua. Se relacionan con la resistencia de los líderes políticos a renunciar al poder sobre otros actores, así como a la ausencia de marcos legales para incorporar la participación de los grupos de interés en las prácticas institucionales. Estos obstáculos restringen la adopción de principios de toma de decisiones inclusivas. La segunda categoría incluye cuellos de botella que impiden la implementación efectiva de los procesos de participación. Se refieren a la falta de claridad sobre el uso de los aportes de las partes interesadas, la falta de financiación, los objetivos desalineados y la falta de transparencia.

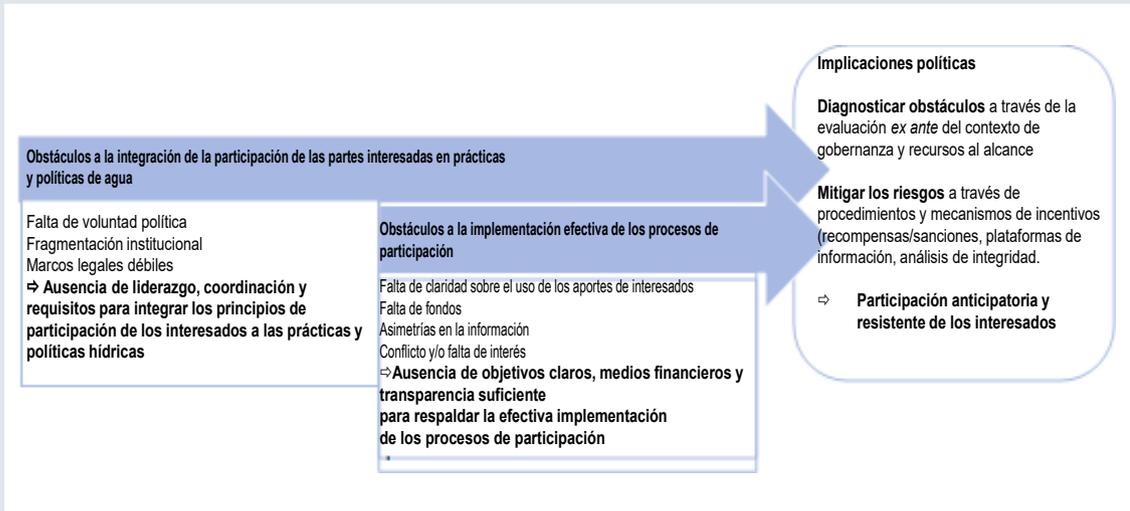
#### Gráfico 4.B.6. Los principales obstáculos a los grupos de interés en el sector del agua



Comprender y superar los obstáculos para la participación de las partes interesadas requiere un enfoque integral, ya que los desafíos que enfrentan los procesos de toma de decisiones inclusivos están generalmente interrelacionados y pueden exacerbarse mutuamente. Por ejemplo, un contexto en el que los roles y las responsabilidades están fragmentados en múltiples agencias y organizaciones en diferentes niveles de gobiernos también puede sufrir la estrategia poco clara de cómo usar los aportes de los procesos de participación entre estas múltiples autoridades. Debido a objetivos poco claros, los responsables políticos pueden no apoyar el proceso de participación. Por lo tanto, es necesario comprender las

interdependencias entre los obstáculos y diseñar soluciones apropiadas para que los procesos de participación de las partes interesadas sean anticipatorios, y resilientes.

**Gráfico 4.B.7. Hacia una participación de las partes interesadas anticipatoria y resiliente**



Fuente: OCDE (2015), *Participación de los interesados para la Gobernanza Inclusiva del Agua*, <https://doi.org/10.1787/9789264231122-en>.

## Referencias

- ASSA (2019), “Área de Servicio”, <https://www.aguassantafesinas.com.ar/portal> (Acceso en junio 2019)
- ENRESS (2019a), “Jurisdicción”, <http://www.enress.gov.ar> (Acceso en junio 2019).
- ENRESS (2019b), “Estado de situación del servicio de agua potable en la Provincia de Santa Fe”, <http://www.enress.gov.ar/estado-de-situacion-del-servicio-de-agua-potable-en-la-provincia-de-santa-fe-2/>. (Acceso en septiembre de 2019)
- INDEC (2019), “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (1980 - 1991-2001-2010)”, el sitio web oficial, <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41> (Consultado en mayo de 2019)
- OCDE (2019), *La política regulatoria en Argentina: Herramientas y Prácticas de Mejora Regulatoria*, publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/d835e540-en>.
- OCDE (2015), *Participación de los interesados para la gobernanza inclusiva del agua*, estudios de la OCDE sobre el agua, publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264231122-en>.
- OCDE (2013), *Hacer que la reforma del agua tenga lugar en México*, estudios de la OCDE sobre el Agua, publicaciones de la OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/9789264187894-en>.
- Provincia de Santa Fe (2012), “Plan Estratégico Provincial: Visión 2030”, [https://www.santafe.gov.ar/index.php/plan\\_estrategico\\_provincial](https://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial)
- Tobías, M. (2018), “Política del Agua, Controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015)”. Tesis para Recibir el título de doctora en Ciencias Sociales y Geografía, cotutela entre la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de París III Sorbonne Nouvelle.
- Banco Mundial (2017), *¿Uniendo Fuerzas para Mejores Servicios?: Cuándo, por qué y cómo el agua y saneamiento se pueden beneficiar de trabajar juntos*, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28095?locale-attribute=es>.



**From:**  
**Water Governance in Argentina**

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/bc9ccbf6-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2020), "Gobernanza de los servicios de agua en Argentina", in *Water Governance in Argentina*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9ce3df5e-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.