



INFORME COMPLEMENTARIO
ETAPA 3 – Master Plan RRHH /
Autoridad Regulatoria

Análisis Regulatorio de los Servicios de Agua
Potable y Saneamiento

Provincia de Río Negro

Observaciones y Comentarios
Departamento Provincial de Aguas

Octubre 2025

Índice

INTRODUCCIÓN	5
I. REGULACIÓN SECTORIAL O INTEGRADA	6
II. CONCESIONARIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS	9
III. FORTALECIMIENTO DE LA REGULACIÓN SECTORIAL.....	14
III.1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	16
III.2. FORTALECIMIENTO RECURSOS HUMANOS	17
III.3. FORTALECIMIENTO NORMATIVO	18
III.4. FORTALECIMIENTO HERRAMIENTAS REGULATORIAS	19
III.5. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN	22
III.6. FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.....	25
III.7. FORTALECIMIENTOS PUNTUALES COMPLEMENTARIOS	26
III.8. GRADUALIDAD TEMPORAL DE APLICACIÓN	33
ANEXO I. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES DEL DPA.....	34
ANEXO II. ORDENAMIENTO JURÍDICO	36
ANEXO III. DENSIDAD DE HAB/VIVIENDAS.....	37

Siglas, Abreviaturas y Acrónimo

AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
ANC	Agua No Contabilizada
ADERASA	Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas
AFERAS	Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento
ARSA	Aguas Rionegrinas Sociedad Anónima
ARSE	Aguas Rionegrinas Sociedad del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEB	Cooperativa Eléctrica Bariloche
CFI	Consejo Federal de Inversiones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CND	Contribución Nacionalmente Determinada
COHIFE	Consejo Hídrico Federal
COIRCO	Comité Interjurisdiccional del Río Colorado
CPP	Costos Promedios Ponderados
DHAS	Derechos Humanos al Agua y Saneamiento
DPA	Departamento Provincial de Aguas de Río Negro
EDERSA	Empresa de Energía de Río Negro S.A.
EPRE	Ente Regulador Provincial de la Electricidad
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IWA	International Water Association
GEI	Gases de Efecto Invernadero
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMS	Organización Mundial de la Salud
OSN	Obras Sanitarias de la Nación
PGR	Planes de Gestión y Resultados

- PICC** Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
- PCM** Programa Conjunto de Monitoreo
- PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PMES** Plan de Mejoras y Expansión del Servicio
- PRPH** Principios Rectores de Política Hídrica
- PTAR** Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
- PTLC** Planta de Tratamiento de Líquidos Cloacales
- SAyCC** Secretaría de Ambiente y Cambio Climático
- SISS** Superintendencia de Servicios Sanitarios
- SUNASS** Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamiento
- UNESCO** United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
(Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
- UNICEF** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INTRODUCCIÓN

El presente Informe Complementario ha sido elaborado en el marco del proyecto “Asesoramiento para la elaboración de un Plan Maestro para el Sector Hídrico de la Provincia de Río Negro”, llevado adelante por la compañía MEKOROT ISRAEL NATIONAL WATER Co.

En particular, corresponde a los Comentarios y Observaciones al INFORME PARCIAL 3 - Evaluación y propuesta de una Autoridad de Regulación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento, remitidos por el Departamento Provincial de Aguas en su comunicación Nota N°019 IGRH 2025 del 18 de Agosto de 2025, indicando que estos comentarios y observaciones surgen del análisis realizado por el Departamento de Aguas en función de la temática abordada en la Etapa N°3 – Master Plan RRHH – Autoridad Regulatoria, del Plan Maestro para el Sector Hídrico de la Provincia de Río Negro definida como “...Evaluación y propuesta de una Autoridad Regulatoria de Servicios de Agua Potable y Saneamiento...”.

Si bien la enunciación primaria del objetivo de esta Etapa N°3, debe referirse como la evaluación del accionar provincial en materia de regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en la Provincia de Río Negro que mediante la sanción de la Ley N°3183, facultó al DPA como Autoridad de Aplicación de la misma, y a partir de ello plantear acciones o medidas a implementar en el caso que se consideren mejoras a instrumentar en esa materia, es importante destacar que los aspectos de interés del DPA incorporados a la citada comunicación, podrán considerarse complementarios al Informe N°3 oportunamente presentado y en base a ello se han abordado en este documento cuyo alcance cubre expresamente lo solicitado y por ello se lo ha denominado Informe Complementario.

Los Capítulos incorporados se han referido estrictamente a los comentarios y observaciones recibidas, según se detalla a continuación:

El **Capítulo I** denominado “**Regulación Sectorial o Integrada**”, contempla la apreciación sobre las complejidades que pudieran desafiar a un Ente Regulador que atienda a más de un Servicio Público en Río Negro incluyendo la regulación del sector agua potable y saneamiento que opera bajo normativas exclusivamente provinciales con otros que estuvieran afectados por normativa de índole nacional.

El **Capítulo II** denominado como “**Concesionarios Públicos o Privados**” ha procurado identificar las implicancias que surjan del estatus diferenciado de los Concesionarios Aguas Rionegrinas S.A. y Municipios respecto a otros Concesionarios, en los distintos aspectos vinculados la gestión del objeto de cada tipología que se registre en la Provincia y en particular en las operatorias que habiliten a la transferencia de recursos estatales.

El **Capítulo III** denominado “**Fortalecimiento de la Regulación Sectorial**” se ha procurado referirlo a una apreciación taxativa sobre el fortalecimiento del sector regulatorio de agua potable y saneamiento en su condición actual, para generar mejoras en el desempeño, como así también la ampliación de recursos mínimos y necesarios para el desempeño de las funciones de manera efectiva dentro de la totalidad del territorio provincial.

I. REGULACIÓN SECTORIAL O INTEGRADA

Este Capítulo, denominado **“Regulación Sectorial o Integrada”**, se ha referido al requerimiento del DPA de contemplar en el análisis la apreciación sobre las complejidades que pudieran desafiar a un Ente Regulador que asuma la responsabilidad de regular la prestación de más de un Servicio Público en la provincia, incluyendo la regulación del sector agua potable y saneamiento que opera bajo normativas exclusivamente provinciales, junto a otros cuya acción regulatoria que estuviera afectada por un marco normativo de índole nacional.

Un punto importante para definir el tratamiento de este tema, es la referencia de estos comentarios y el marco en el cual se puede inscribir el requerimiento referido a la apreciación de las complejidades que pudieran desafiar a un Ente Regulador que asuma la responsabilidad de regular otros servicios públicos en la Provincia.

El punto de partida para estas apreciaciones se basa en la propia referencia a las **apreciaciones sobre el fortalecimiento del sector regulatorio de agua potable y saneamiento en su condición actual** para generar mejoras en el desempeño.

El punto de mayor trascendencia en este aspecto, es reparar en que la línea de base del documento se basa en la situación actual y la estrategia abordada desde la Ley N°3183, que ha definido que el rol del DPA, desde el punto de vista regulatorio está claramente definido en el Art.4 que **dispone que el DPA ejercerá todas las funciones que el Marco Regulatorio atribuye al Ente Regulador, hasta tanto éste se constituya**. Es claro que el espíritu de la Ley, incorporaba la creación de un ente regulador autónomo reemplazando a al DPA, hecho que no ha ocurrido hasta ahora.

Dentro de esta **función estrictamente transitoria** y el DPA asume la finalidad de ejercer el poder de policía, de regulación, fiscalización, normalización y control en materia de prestación de los servicios públicos de agua potable, para riego y desagües cloacales y drenajes en el territorio de la provincia.

Además, por la Ley N°3185, debe desarrollar las acciones necesarias para la fijación de las políticas hídricas, la preservación de los recursos hídricos, la continuidad de las obras hidráulicas tendientes al desarrollo de áreas bajo riego y **la supervisión de los contratos de concesión de explotación de sistemas de agua potable, desagües cloacales, riego y drenaje**.

Asimismo, **el DPA debe asumir la función normativa** al “... Establecer las normas técnicas y disposiciones necesarias para el funcionamiento y operación de los servicios en el ámbito provincial de acuerdo con los principios del Código de Aguas, del Marco Regulatorio y de sus reglamentos...”.

También debe “... Asesorar al Gobierno Provincial sobre las materias de su competencia, **en particular sobre la concesión de los servicios de provisión de agua para consumo humano y para riego y de los servicios de desagües cloacales, fijando la política de precios y tarifas del sector...**”.

Es oportuno remarcar que podría argumentarse que estas funciones asignadas, corresponden al DPA y que la función normativa y la formulación de la política tarifaria no se incorporan a la acción regulatoria, recordando que la formulación de políticas sectoriales no es tarea asignada al ente regulador.

Los principios generales del régimen tarifario se establecen en el Capítulo VII – Régimen Tarifario – Art.32° Principios Generales y su enunciación es correcta al adoptar la uniformidad del sistema tarifario para todo el territorio provincial con prescindencia de los costos de construcción y explotación de cada sistema.

Asimismo, **establece que las tarifas serán determinadas por el ente regulador y para ello no se considerarán los costos de operación de la empresa real, sino los que tendría en condiciones de eficiencia¹ la “empresa ideal” o “empresa modelo”,** adicionándole cuando corresponda los costos e inversiones emergentes de los planes de expansión aprobados.

Estos puntos son relevantes para tratar de exponer las complejidades que pudieran desafiar a un Ente Regulador que asuma la responsabilidad de regular la prestación de más de un Servicio Público en la provincia, incluyendo agua y saneamiento en orden a la situación actual.

Es muy importante destacar que la uniformidad del sistema tarifario adoptado en la Ley, no puede confundirse con uniformidad de valores tarifario, si no que los valores resultantes para cada servicio independiente resultan de la “empresa modelo ajustada al servicio que se trata.

La adopción de la “empresa modelo” implica la implantación de un modelo regulatorio integral en base a ese criterio económico, que registra antecedentes en Latinoamérica², pero ha sido aplicada en países con entes reguladores con fortaleza técnica probada y un dimensionamiento acorde a los requerimientos que el modelo plantea.

Según este modelo, “...No se podrá trasladar a los usuarios a través de la tarifa, los costos que surjan de ineficiencias operativas, imprevisiones atribuibles al prestador, uso de tecnología no adecuada, excesos de personal o sueldos no acordes con el mercado.

Además de lo anterior, la definición del ejercicio de la regulación tarifaria es taxativa en esta Ley que establece claramente que **“...El ente regulador ejercerá la regulación tarifaria en base al cumplimiento por parte del concesionario de los planes de mejoras y expansión aprobados. La variable de regulación será la tarifa eficiente de acuerdo con las pautas establecidas en el Artículo 32 inciso c) ...”**.

Tal vez, el Ente Regulador que se deseaba implementar en Río Negro al momento de sanción de la Ley, se conformaría con una estructura profesional y técnica suficiente para alcanzar ese nivel de desarrollo profesional, pero el desempeño temporario del DPA con una responsabilidad adicional a sus funciones, no sería compatible con este desarrollo.

Un punto muy importante para estas consideraciones, superan la transitoriedad del DPA en las acciones regulatorias y se refieren al financiamiento del ente regulador independiente, es muy importante destacar para su independencia y autonomía, la independencia presupuestaria, mitigando el riesgo de captura política por las discusiones presupuestarias.

La Ley N°3183 en el Art. 33- Estructuras Tarifarias incluye la referencia específica a este

¹ En esta Ley se considera prestación eficiente y prudente, aquélla que se realice con la dotación de personal apropiada, utilizando la tecnología disponible más adecuada y aplicando criterios de organización y gerenciamiento modernos y eficaces, ajustándose a las características estructurales propias del área a servir.

² La Superintendencia de Servicios Sanitarios - SISS - en Chile y la - SUNASS - en Perú son ejemplos de ello, entes reguladores que solo actúan en el sector agua potable y saneamiento.

financiamiento indicando que “...Se considerará incluido en la estructura tarifaria el porcentaje que se fije en el contrato de concesión en concepto de canon a abonar al ente regulador...”, de lo cual puede inferirse que el modelo regulatorio adopta ese sistema de financiamiento común entre los reguladores de agua y saneamiento en Argentina y que la previsión indicada de recursos para el DPA obedece a la transitoriedad prevista en la norma legal.

Además, sería una clara señal que el ente regulador delineado en el marco legal vigente es un regulador del servicio de agua y saneamiento, financiado con recursos provenientes de un cargo tarifario específico.

Para analizar las implicancias de cambios institucionales en el marco regulatorio actualmente vigente, debemos retomar la gradualidad prevista para los cambios sectoriales, según se detalla en el apartado III,7.8 de este Informe

El corto plazo, ha sido previsto como un período de diseño e instrumentación de las distintas acciones identificadas para el período 2025/2027 y el mediano plazo para la implementación de acciones de transformación y modernización institucional completando el quinquenio 2026/2030; previendo que en el último año de ese período se puedan revisar y eventualmente ajustar las herramientas regulatorias para todos los prestadores para el período 2031/35, recogiendo los posibles cambios institucionales que se hayan incorporado al sistema regulatorio y las acciones emergentes de estos cambios.

Por ello se considera que la alternativa de diseñar un ente regulador multiservicio es una alternativa que debería analizarse conjuntamente con la revisión de la Ley N°3183 y complementarias, ya que esta decisión básica debiera incorporarse en el nuevo ordenamiento institucional regulatorio de los sectores involucrados.

En particular refiriéndonos al comentario del DPA, podemos afirmar que se han identificado desafíos emergentes en los siguientes puntos:

- a. La aplicación de un modelo regulatorio basado en la “empresa modelo” en un servicio integrado verticalmente como diseño casi general, no es fácil de integrar con servicios desintegrados verticalmente, que imponen restricciones tarifarias y operativas a los distintos actores con modelos regulatorios distintos y con regulaciones de distintos niveles de gobierno.
- b. El aprovechamiento de la eventual existencia de “economías de alcance” o “economías de ámbito” que reduzcan el costo regulatorio es muy complejo en jurisdicciones donde el universo regulado no llega a cien prestadores.
- c. El Gobierno Provincial ha adoptado decisiones contradictorias con el marco regulatorio que dificultan la evaluación de herramientas regulatorias básicas y desde el año 1997 no ha avanzado en la institucionalidad sectorial y el carácter transitorio del DPA como regulador sectorial dificulta la evaluación de las alternativas y la asignación de desafíos al desempeño institucional.

II. CONCESIONARIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

El **Capítulo II** denominado como “**Concesionarios Públicos o Privados**” ha procurado identificar las implicancias que surjan del estatus diferenciado de los Concesionarios Aguas Rionegrinas S.A. y Municipios respecto a otros Concesionarios, en los distintos aspectos vinculados a la gestión que se registre en la Provincia y en particular en las operatorias que habiliten a la transferencia de recursos estatales.

Para ello, cobra importancia analizar los aspectos de organización territorial y su impacto sobre el análisis del modelo regulatorio implementado en la Ley N°3.183 que se han incorporado en el Informe principal de la Etapa N°3³; luego la conformación demográfica de la Provincia, exige contemplar aspectos institucionales que permitan establecer condiciones particulares de prestación que garanticen a los usuarios y prestadores de servicios, la existencia de principios de equidad y solidaridad, planteando el acceso universal a los servicios básicos en un enfoque de derechos, que garantice la cohesión territorial, incorporando políticas de género y el principio de “no dejar a nadie atrás”, enunciado como política pública por el Gobierno Provincial.

Así, para analizar las implicancias entre las diferentes tipologías de prestación se debe focalizar el análisis espacial en los Municipios de menor dimensión, Comunas, Localidades, Juntas Vecinales y Comisiones de Fomento, como unidades relevantes para incorporar al análisis la descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento y la generalización de la acción regulatoria al ámbito urbano y rural concentrado, sobre la base de poder identificar operatorias o acciones superadoras para establecer metodologías implicadas de desarrollo de planes de gestión y de información regulatoria al nivel de jurisdicciones menores de la Provincia.

Tabla N° 1
Participación de Localidades según tamaño del Municipio
Provincia de Río Negro - Año 2025

Categoría	Cantidad Habitantes	Localid.	2025			
			Población	Pob. Acumul. (%)	Vivi.	Viv. Acumul. (%)
Municipios Grandes	Mayor a 50.000 Hab.	4	433.326	54,2	178.908	53,6
Municipios Medianos	[50.000 - 10.000]	10	234.823	29,4	98.457	29,5
Municipios Pequeños ⁽¹⁾	[10.000 - 2.000]	18	107.481	13,4	44.085	13,2
Comisiones de Fomento y Población Sin Gob. Local	Menor a 2.000 Hab.	48	24.360	3,0%	12.085	3,6
Total		80	799.991	100%	333.535	100

Fuente: Proyecciones propias en base a Censo 2022 y Censo 2010.

(1) Incluye la Comisión de Fomento de Fuerte San Javier, con 2.880 habitantes para la proyección de 2025.

Tal como se observa en la Tabla anterior y en el Gráfico siguiente, en las cuatro localidades de mayor dimensión de la Provincia, se concentra el 57% de la población provincial, pero en los Municipios de menor dimensión y en la Comisiones de Fomento

³ Ver Plan Maestro para el Sector Hídrico de la Provincia de Río Negro - ETAPA N°3: Evaluación y propuesta de una Autoridad de Regulación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Cap. II – II.3- Prestación de Servicios Agua y Saneamiento.

y Comunas, que cubren 41 localidades tiene una población promedio de 494 personas frente a los 108.971 habitantes de los Municipios mayores, esta diferencia marca la necesidad de simplificar los requerimientos regulatorios para jurisdicciones menores y tratar de implementar herramientas territoriales de aproximación o agrupamiento que posibiliten mejorar condiciones de acceso a etapas superiores de calidad de servicio o aprovechar economías de escala para casos especiales como el tratamiento de aguas o el acceso a fuentes de recursos comunes.

La prestación de servicios de agua potable y saneamiento de la Provincia se desarrolla por medio de treinta y cinco prestadores de estos servicios; el operador principal es la empresa Aguas Rionegrinas S.A. que presta servicios a setenta y cinco Municipios, Localidades y Comunas con una cobertura del 84% de la población provincial.

Además, el Municipio de Dina Huapi tiene la concesión del servicio de agua potable y el Municipio de Pomona tiene la concesión del servicio de cloacas, pero el suministro de agua potable en ese Municipio está a cargo de ARSA. En el Municipio de Villa Regina, si bien tenía a su cargo los servicios de agua y cloacas, la concesión ha sido transferida recientemente a la Provincia y sería operada por ARSA.

Tabla N° 2
Estructura Institucional del Servicio
Provincia de Río Negro.
Año 2024

Organización	N° de Servicios
ARSA	75
Localidades	42
Agua Potable y Desagües Cloacales	16
Agua Potable	26
Desagües Cloacales	0
Parajes	33
Comisiones de Fomento	35
Cooperativas	7
Agua Potable y Desagües Cloacales	6
Agua Potable	1
Juntas Vecinales	19
Agua Potable y Desagües Cloacales	1
Agua Potable	18
Municipios	2
Agua Potable	1
Desagües Cloacales	1

Fuente: DPA (2024) y ARSA (2023)

A lo anterior deben agregarse ocho Cooperativas de Servicios Públicos, la más importante es la Cooperativa Eléctrica de Bariloche; su objeto en este contrato de concesión es la prestación del servicio público solo de desagües cloacales, lo cual la diferencia del conjunto que presta ambos servicios y su ámbito de aplicación es el ejido municipal de San Carlos de Bariloche, sobre el cual el concesionario tiene los derechos y obligaciones definidos en el Contrato de Concesión.

Tabla N° 3

Provincia de Río Negro
Cooperativas Municipales de Agua y Saneamiento
Año 2025

Localización		Proyección 2025			Cobertura				Consumo Proyectado 2025		
Municipio/Comuna	Departamento	Viv. Part.	Pob.	Pers. / Viv.	Pob. Serv. Agua	Cob. (%)	Pob. Serv. Cloacas	Cob. (%)	Básico (l/h/d) ⁽²⁾	Medio Diario Viv. (l/h/d)	Medio Mensual (M ³)
S. C. de Bariloche ⁽¹⁾	Bariloche	61.139	143.313	2,3	0	0	75.455	53	180	391,3	11,7
Lamarque	Avellaneda	4.061	10.612	2,6	8.657	82	7.952	75	180	441,1	13,2
Luis Beltrán	Avellaneda	3.785	8.864	2,3	6.417	72	6.300	71	180	384,6	11,5
Ing. Jacobacci	Veint de Mayo	3.372	8.655	2,6	7.315	85	601	7	180	429,9	12,9
Campo Grande	Gral. Roca	2.500	5.269	2,1	4.934	94	3.707	70	180	524,5	15,7
Chimpay	Avellaneda	1.847	4.913	2,7	4.150	84	2.985	61	180	450,9	13,5
Mainqué	Gral. Roca	1.343	3.714	2,8	3.283	88	1.233	33	180	474,5	14,2
Total		78.047	185.340	2,4	34.756	18	98.233	53			

Fuente: Elaboración Propia en base a Censo 2022 y DPA.

- (1) El prestador del servicio de agua potable en San Carlos de Bariloche es ARSA. La Cooperativa de Electricidad Bariloche Ltda. se encarga de la prestación del servicio de Desagües Cloacales.
 (2) Se asume como módulo de consumo básico la cantidad de 180 litros de agua por habitante por día.

Además, debe destacarse que la Constitución Provincial en su Artículo N°240, **reconoce en las Juntas Vecinales un ámbito de participación de la comunidad, que sin duda mejora la gobernanza de los servicios en el ámbito local y facilita el desarrollo de proyectos locales que permiten mejorar la calidad de vida de los vecinos.**

En algunas zonas de San Carlos de Bariloche el abastecimiento de agua potable está en manos de veintitrés Juntas Vecinales, con la excepción de la Junta Vecinal Parque Melipal, que presta servicios de agua potable y saneamiento. Estas Juntas Vecinales concentran la prestación a alrededor del 25% de la población.

La observación presentada por el DPA se refiere específicamente a las implicancias que surjan del estatus diferenciado de los Concesionarios Aguas Rionegrinas S.A. y Municipios respecto a otros Concesionarios, en los distintos aspectos vinculados a la gestión que se registre en la Provincia **y en particular en las operatorias que habiliten a la transferencia de recursos estatales.**

Sobre este particular, es muy importante destacar el impacto que ha generado, sobre las Cooperativas de Servicios de Agua y Saneamiento y Juntas Vecinales, la sanción del Decreto N°199/2018 que refleja la voluntad del Gobierno Provincial para profundizar los instrumentos que tiendan a la optimización de gastos en el sector público provincial.

Esta norma establece medidas tendientes a tornar aún más eficiente y eficaz el gasto público y entre ellas, **se suspende el otorgamiento de aportes no reintegrables a personas e instituciones, quedando exceptuados de esta medida los aportes a empresas públicas y entidades educativas, Municipios y Comisiones de Fomento,** además de algunos programas provinciales del Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia destinados a atender situaciones de pobreza, vulnerabilidad social, brindar soluciones alimentarias, habitacionales y aquellos aportes otorgados en cumplimiento de convenios celebrados (y sus respectivas renovaciones) con instituciones legalmente constituidas que tengan por objeto la

protección y promoción de los derechos de personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres.

Es evidente que ello tiene un impacto significativo en el acceso a fuentes de financiamiento de inversiones en mejoramiento y expansión de los servicios, como son los aportes no reintegrables del gobierno provincial, que quedan limitados en su otorgamiento a ARSA, al Municipio de Dina Huapi, al Municipio de Pomona y a las Comisiones de Fomento.

Tabla N° 4
Cobertura de Agua Potable y Cloacas por Tipo de Prestador
Provincia de Río Negro
Año 2025

Tipo de Prestador	Población	Agua Potable			Cloacas		
		N° de Prestadores	Población con Servicio	Pob. con Servicio (%)	N° de Prestadores	Población con Servicio	Pob. con Servicio (%)
ARSA	696.944	74	481.693	69	59	324.921	47
Cooperativas¹	185.340	6	33.122	18	7	81.932	44
Municipios²	41.755	2	35.007	84	2	10.959	26
Juntas Vecinales	19.035	19	16.829	88	1	3.160	17
Total³	798.545	101	566.651	71	69	420.972	53

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes aportados por DPA (2023), DPA (2024), ARSA – Informe Anual 2023 e Indicadores del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2022 (INDEC).

Tabla N° 5
Cobertura de Agua Potable por Tipo de Prestador
Provincia de Río Negro
Año 2025

Tipo de Prestador	Población con Servicio	% de Población Provincial
Aguas Rionegrinas S.A.	481.693	60,3
Municipios	35.007	4,4
Cooperativas	33.122	4,1
Juntas Vecinales	16.829	2,1
Población sin Servicio	231.894	29,0
Total Provincial	798.545	100

Fuente: Elaboración propia en base a proyecciones desarrolladas antecedentes aportados por DPA (2023), DPA (2024), ARSA – Informe Anual 2023 e Indicadores del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2022 (INDEC).

Tabla N° 6
Cobertura de Cloacas por Tipo de Prestador

**Provincia de Río Negro
Año 2025**

Tipo de Prestador	Población con Servicio	% de Población Provincial
Aguas Rionegrinas S.A.	324.921	40,7
Cooperativas	81.932	10,3
Municipios	10.959	1,4
Juntas Vecinales	3.160	0,4
Población sin Servicio	377.573	47,3
Total Provincia	798.545	100

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes aportados por DPA (2023), DPA (2024), ARSA – Informe Anual 2023 e Indicadores del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2022 (INDEC).

Sin embargo, las Cooperativas y Juntas Vecinales pueden tramitar Aportes No Rembolsables por vía de excepción por Autorización de la Secretaría de Hacienda y la conformidad del DPA, tramite engorroso y que usualmente demora tiempos incompatibles con las urgencias en solucionar la emergencia que da origen a la solicitud de esos fondos.

Una alternativa que podría implementarse, sería la constitución de un Fondo de ANR para Cooperativas de Servicios de Agua y/o Saneamiento sin otra fuente de ingresos por servicios o actividades comerciales complementarias y las Juntas Vecinales.

El acceso a estos fondos, requeriría la opinión favorable del DPA y del regulador para su tramitación o podría recurrirse en forma alternativa a implementar un mecanismo para que el DPA cuente con fondos complementarios para atender en forma contingente las obras o servicios requeridos y se encargue de su ejecución sin cargo para estos prestadores.

Además, considerando que la Constitución Provincial **reconoce en las Juntas Vecinales un ámbito de participación de la comunidad, que mejora la gobernanza de los servicios en el ámbito local y facilita el desarrollo de proyectos locales, podría incorporarse a estos prestadores a las instituciones con acceso a aportes no rembolsables⁴, limitando su aplicación al financiamiento de obras de extensión de redes de agua potable o al mejoramiento de los niveles de calidad en el servicio o a emergencias que requieran rápida resolución para mantener los servicios.**

⁴ Debe destacarse que estos prestadores solo representan el 0,4% de la población provincial y el acceso a otras fuentes de financiamiento es extremadamente dificultoso.

III. FORTALECIMIENTO DE LA REGULACIÓN SECTORIAL

Este Capítulo denominado “**Fortalecimiento de la Regulación Sectorial**” se ha procurado referirlo al **requerimiento del DPA de desarrollar una apreciación taxativa sobre el fortalecimiento del sector regulatorio de agua potable y saneamiento en su condición actual, para generar mejoras en el desempeño**, como así también la ampliación de recursos mínimos y necesarios para el desempeño de las funciones de manera efectiva dentro de la totalidad del territorio provincial.

Para ordenar la respuesta al requerimiento solicitado, es muy importante destacar la definición temporal sobre la cual se fundamentan las distintas propuestas, ya que referirnos al “...fortalecimiento del sector regulatorio en su situación actual...” **definiría la línea base sobre la cual se considerarían las alternativas de fortalecimiento y mejora del desempeño del regulador, incluyendo la ampliación de los recursos humanos y tecnológicos para un desempeño efectivo de esta función regulatoria asignada al DPA.**

Sin embargo, debe prestarse singular atención al “... requerimiento de desarrollar una apreciación taxativa...” sobre este proceso de fortalecimiento del sector, y para ello se debe considerar la acción regulatoria en el marco de la jerarquía de las políticas públicas y evaluar el condicionamiento de la función regulatoria del sector agua potable y saneamiento por la acción superior desde las políticas de Estado del gobierno provincial hasta las políticas de gobierno y de gestión sectorial, que impedirían que puedan considerarse taxativas en el sentido estricto, a las propuestas de fortalecimiento institucional o de ampliación de recursos que se proponen considerando la situación actual planteada a partir de la visión del propio marco establecido por la Ley N°3183.



La implementación de las políticas públicas en un Estado regulador, depende de la mediación de los Entes, que deberían actuar reduciendo la capacidad del poder político de imponer sus objetivos a la sociedad. Asimismo, desde la regulación del accionar de los actores políticos y de los prestadores monopólicos, se debe atender a los principios básicos de equilibrio social y al bienestar de la sociedad.

Es competencia de los reguladores incorporar a la política sectorial las pautas de interés general contenidas en las políticas públicas, preservando el equilibrio interno del sistema regulatorio. La política regulatoria no debe ser considerada una delegación de responsabilidades impropias a los entes reguladores, sino su facultad de definir

estrategias de acción y seleccionar instrumentos para una acción regulatoria eficiente.

Para definir la situación provincial actual, podría afirmarse que, si bien no surgen carencias significativas en el marco legal vigente, la proliferación de normas modificatorias, producto de las sucesivas transformaciones que ha sido objeto el DPA, en determinados momentos puede dificultar el análisis y su interpretación, dado que resulta necesario recurrir a varias de ellas⁵.

Las normas incorporadas en el análisis del entorno regulatorio del sector agua potable y saneamiento, se incluyen en el Anexo II y en este marco normativo, desde el punto de vista el reordenamiento del sistema regulatorio, debe analizarse el impacto de las múltiples funciones asignadas al DPA, que podrían afectar la función regulatoria asignada temporariamente en el marco regulatorio.

Efectivamente, la Ley Marco incorporó la independencia de la prestación de los servicios de agua y saneamiento, cesando el DPA en la prestación directa de estos servicios; pero a partir de la firma del Contrato para la Concesión del Servicio Público de Agua Potable y Desagües Cloacales en la Provincia de Río Negro con la nueva sociedad ARSE⁶ creada en esa misma Ley.

Asimismo, **dispuso que el “Ente Regulador” ejercerá las funciones de contralor de los contratos respectivos y en particular del cumplimiento de las normas contenidas en el marco regulatorio aprobado por esta Ley** y para su funcionamiento dispondría de los recursos que le asignará el DPA, quedando sometido al control de los organismos de contralor externos de la administración.

Pero lo más importante, es que en el **Art. 4° dispone que el DPA ejercerá todas las funciones que el Marco Regulatorio atribuye al Ente Regulador, hasta tanto éste se constituya. Es claro que el espíritu de la Ley, incorporaba la creación de un ente autónomo reemplazando a al DPA, hecho que no ha ocurrido hasta ahora.**

En consecuencia, **actualmente el DPA, como ente regulador, tiene como funciones transitorias, ejercer el poder de policía, de regulación, fiscalización, normalización y control en materia de prestación de los servicios públicos de agua potable, para riego y desagües cloacales y drenajes en el territorio de la provincia.**

Además, por la Ley N°3185, **el DPA debe asumir la función normativa** de “... Establecer las normas técnicas y disposiciones necesarias para el funcionamiento y operación de los servicios en el ámbito provincial de acuerdo con los principios del Código de Aguas, del Marco Regulatorio y de sus reglamentos...”.

Además, debe “... Asesorar al Gobierno Provincial sobre las materias de su competencia, en particular sobre la concesión de los servicios de provisión de agua para consumo humano y para riego y de los servicios de desagües cloacales, **fijando la política de precios y tarifas del sector...**”

⁵ ERICA, Fernando M. – “Ley de redeterminación de costos de los Contratos de Concesión de los Servicios Sanitarios. Análisis del impacto de la Ley N°5292 de la Provincia de Río Negro - República Argentina”. Informe de proyecto. Programa de Formación Regulatoria WAS LAC. Noviembre 2022

⁶ En el año 1999, se sancionó la Ley N°3309, que facultó al Poder Ejecutivo a constituir Aguas Rionegrinas Sociedad Anónima - ARSA - a la cual se transfirió el Contrato de Concesión suscripto con ARSE.

III.1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Esta acción superadora de corto plazo, resulta esencial para el desarrollo global de la reforma y modernización regulatoria y podría afirmarse que es la base sobre la cual se debe construir el nuevo modelo regulatorio a partir de la situación actual.

En este apartado hemos de referir el análisis al fortalecimiento del DPA con una visión parcial, el objetivo de la Etapa N°3 “...Evaluación y propuesta de una Autoridad Regulatoria de Servicios de Agua Potable y Saneamiento...” y materializar una acción de transformación de corto plazo del DPA focalizada en las funciones que le han sido asignadas en el marco de la Ley N°3183 para identificar las necesidades de adecuar la organización a las funciones permanentes no vinculadas a la regulación, **a partir de la transitoriedad de la función regulatoria prevista en el marco institucional vigente**, de la existencia del Ente Provincial de Regulación de la Electricidad creado por la Ley N°3371 y la propuesta global del Plan Maestro para el Sector Hídrico de la Provincia de Río Negro”.

Además, y teniendo en cuenta el lapso que puede transcurrir hasta la revisión e instrumentación y puesta en marcha de un ente regulador independiente, la definición de la estrategia institucional de ARSA y la gradualidad prevista para tareas trascendentes vinculadas a la institucionalidad regulatoria, se ha de incorporar la visión que sustentaría una adecuación y redimensionamiento de la actual Dirección de Regulación de Saneamiento, dependiente de la Intendencia General de Hidráulica y Saneamiento, suponiendo una extensión de su función transitoria y la implementación de las acciones superadoras de corto plazo, que podrían mejorar la situación actual mayores adecuaciones sin requerir cambios legales o institucionales y además facilitarían la implementación de los cambios estructurales emergentes de un nuevo marco legal e institucional.

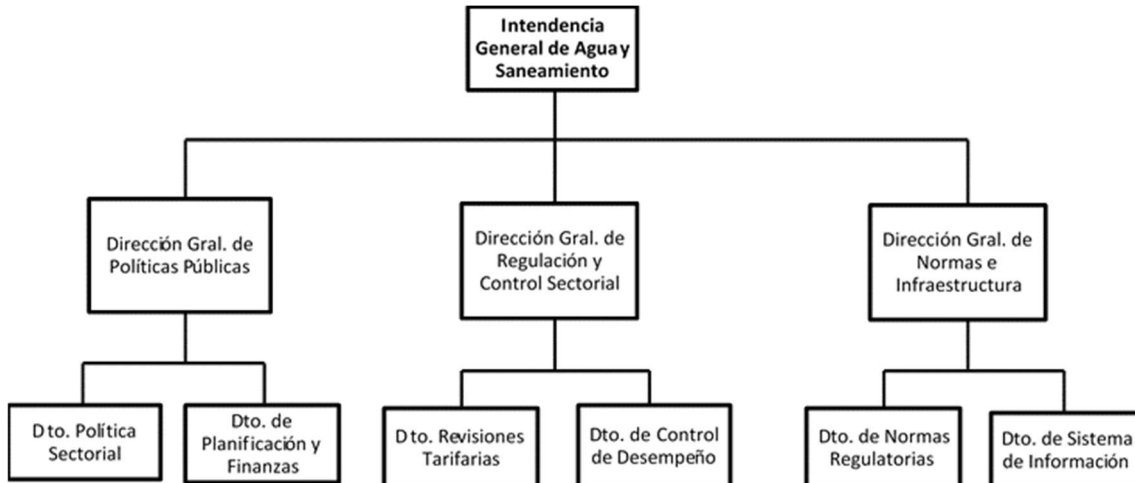
En primer lugar, para asegurar el funcionamiento del DPA en la función transitoria que le ha asignado el marco regulatorio, o sea a la Dirección de Regulación de Saneamiento, cuya responsabilidad primaria surge de la propia Ley que **le asigna la responsabilidad primaria de ejercer todas las funciones atribuidas al Ente Regulador, hasta tanto éste se constituya**.

Durante el análisis primario de este Etapa N°3, se pudo observar que la estructura orgánica funcional actual resulta insuficiente y es difícil que la dotación profesional y técnica prevista, pueda cumplir en forma acabada con las tareas asignadas y en particular nos referimos a tareas de singular importancia en la acción regulatoria como:

- a. **Supervisión de los contratos de concesión** de explotación de sistemas de agua potable y desagües cloacales.
- b. Aprobar y **controlar el cumplimiento** por parte de los concesionarios **de los planes de expansión, de los planes de inversión y mantenimiento propuestos y de los cuadros tarifarios, dando la adecuada publicidad de los mismos**.
- c. Asesorar al Gobierno Provincial sobre la concesión de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento, **fijando la política de precios y tarifas del sector**.
- d. **Establecer las normas técnicas y disposiciones necesarias para el funcionamiento y operación de los servicios** en el ámbito provincial de acuerdo con los principios del Código de Aguas, del Marco Regulatorio y de sus reglamentos.

Puede tenerse en cuenta que este redimensionamiento, resultaría solo temporario y podría ser la base de la dotación del ente regulador independiente a crearse, que durante el lapso de estructuración adquiriera conocimiento y experiencia sobre las tareas básicas a desempeñar en la nueva organización.

Figura N° 1
Etapa de Transición
Intendencia General de Agua y Saneamiento
Organigrama Tentativo



Fuente: Elaboración Propia.

Evidentemente esta acción superadora, funcionaría como “etapa de transición” durante el tiempo que se demore la revisión del marco legal diseñado sobre la base de la Ley N°3183 y las normas complementarias de la regulación sectorial y que podría incluir la revisión integral del modelo regulatorio y tal vez la alternativa de unificar la regulación de los servicios públicos en una decisión política que opte por esa alternativa que ha sido referida en el Capítulo I.

Esta acción factible de ser implementada en el corto plazo, se basaría en la reorganización del DPA, con la creación de una “Intendencia General de Agua y Saneamiento”, con una estructura organizacional y una dotación local y regional suficiente para el desarrollo de sus funciones, estableciendo claramente su carácter de temporaria y generar la base para el redimensionamiento funcional regulatorio, que a partir del cambio legal e institucional, escisión completa del DPA mediante, podría transformarse inmediatamente en el nuevo ente regulador independiente.

III.2. FORTALECIMIENTO RECURSOS HUMANOS

A partir del fortalecimiento institucional del DPA, como etapa de transición hacia la creación de un ente regulador independiente y del desarrollo de una visión más amplia de la demanda de información sectorial de base, y de la posible revisión del actual modelo regulatorio a través de la revisión y actualización de la Ley N°3183 y de normativa asociada a esa norma principal, se ha de generar la necesidad de contar con técnicos y profesionales con una formación complementaria en formulación de políticas públicas y en regulación integral de servicios públicos y en particular de agua y saneamiento, tanto en el sector público como en el ámbito de los prestadores de servicios.

Por ello, es aconsejable facilitar la formación de profesionales de distintas disciplinas y

técnicos que se integren a los equipos responsables de estas tareas en distintos niveles de las organizaciones que participan de estas actividades.

Esta necesidad se ha observado claramente en las visitas realizadas a distintos prestadores de servicios que manifestaron las dificultades que enfrentan en cumplimentar los requerimientos simples de información del DPA para revisiones tarifarias o Informes Anuales.

Además, actualmente el DPA ha desarrollado la tarea regulatoria con un equipo reducido de profesionales y técnicos que, bajo la hipótesis de fortalecimiento de su rol de responsable de la formulación de políticas públicas en las áreas de su incumbencia, y del ejercicio de la función normativa asignada para establecer las normas técnicas y disposiciones necesarias para el funcionamiento y operación de los servicios en el ámbito provincial, ha de demandar un redimensionamiento de sus planteles profesionales y una redefinición del alcance de sus tareas técnicas, que implica una demanda de capacitación y especialización que es necesario ofrecer desde los principios de este proceso de transformación institucional.

Esta acción sería la primera etapa de una de las “acciones superadoras” referidas en el Capítulo anterior, como la incorporación de un programa transversal a todos los ejes de acciones superadoras que puede cubrir áreas y acciones de otros ejes, denominado **“Desarrollo de Conocimiento”, que incluye programas permanentes y actividades puntuales de formación y desarrollo de capital humano en el sector y un programa de certificación de capacidades técnicas y profesionales para las tareas operativas de cada conjunto de actividades involucradas en este Proyecto de transformación sectorial.**

Una alternativa viable para solucionar la falta de técnicos y profesionales con experiencia en el sector y utilizando herramientas ya aplicadas en casos similares, se ha observado que al integrarse organismos reguladores nuevos o en proceso de modernización se ha recurrido al personal técnico y/o profesional de empresas públicas prestadoras de servicios, por la cual para minimizar plazos de identificación de interesados, podría desarrollarse un **Convenio de Colaboración con ARSA y con el EPRE, para convocar a técnicos y profesionales a incorporarse a esta organización** y desarrollar un proceso intensivo de capacitación que permita, a quienes resulten seleccionados incorporarse al ente regulador, dinamizando la puesta en marcha de una nueva organización, que siempre resulta dificultosa para seguir la dinámica del sector que ya funciona en la Provincia y solo debe adaptarse al nuevo marco institucional y regulatorio.

III.3. FORTALECIMIENTO NORMATIVO

En el análisis realizado en el Informe principal, se ha destacado la necesidad de revisar y actualizar el marco regulatorio sancionado con la Ley N°3183, las condiciones externas al sector, impidieron el funcionamiento de las instituciones diseñadas sobre condiciones económicas y sociales de prestación de servicios de agua y saneamiento absolutamente distintas, lo cual ha generado un sistema de prestación que contradice absolutamente el modelo de gestión previsto en el marco regulatorio.

La falta de un regulador independiente, a pesar de haberse creado el Ente Provincial Regulador de la Electricidad y las previsiones del marco regulatorio para la creación para de un ente similar para el servicio de agua y saneamiento, la fijación de tarifas por parte

del Poder Ejecutivo, la realización de obras por parte del DPA en contradicción a lo previsto por la Ley N°3183, la falta de implementación del concepto básico de aplicar el modelo regulatorio de “empresa modelo”, son solo ejemplos de la necesidad de revisar el marco regulatorio en forma integral⁷.

Por ello, a partir de la implementación de la acción superadora básica y en línea con la gradualidad temporal propuesta en el apartado siguiente, durante el período de transición, la tarea primaria es el fortalecimiento normativo a partir de la revisión integral de la Ley N°3183 y la normativa complementaria.

El punto de partida de esta revisión, es el Art. 4° de la Ley N°3183, que dispone que el DPA ejercerá todas las funciones que el Marco Regulatorio atribuye al Ente Regulador, hasta tanto éste se constituya. **Es claro que el espíritu de la Ley, incorporaba la creación de un ente autónomo reemplazando al DPA, hecho que no ha ocurrido hasta ahora.**

Por lo cual, la reorganización del DPA en el período de transición a partir de la propuesta delineada en el Apartado III.1, creará las condiciones para disponer de una “unidad regulatoria” adscripta al DPA, pero preparada para adecuarse a la alternativa institucional que se adopte para el nuevo modelo regulatorio, sea un ente regulador autónomo para el sector agua potable y saneamiento o un ente regulador multiservicio que incorporaría esta unidad con las adecuaciones que se crea conveniente incorporar para aprovechar “economías de alcance” o “economías de ámbito” eventualmente emergentes de este nuevo diseño institucional.

Debe aclararse, que la revisión integral del plexo normativo del sector no significaría un cambio en la visión básica generalizada en Argentina, de separación de funciones en la prestación de servicios públicos y se considera que debe ratificarse.

En el sector de agua potable y saneamiento, la mayoría de países de América Latina, comparten esta visión, con pequeñas adecuaciones en su mayoría formales y han asumido como principio básico la separación de funciones, claramente definida en los aspectos institucionales y funcionales, entre los siguientes roles:

- a. Formulación de políticas públicas, planificación y financiamiento sectorial.
- b. Regulación integral, fiscalización y control de la prestación de servicios.
- c. Prestación de los servicios y administración y desarrollo de los sistemas de prestación.

Lo cual debiera ser la guía de revisión del modelo regulatorio provincial a partir de la Ley N°3183 y del ordenamiento normativo que se incluye en el Anexo II.

III.4. FORTALECIMIENTO HERRAMIENTAS REGULATORIAS

Referirnos al fortalecimiento de herramientas regulatorias a partir de la institucionalidad del sector basada en una asignación transitoria de las funciones regulatorias al DPA, genera la conveniencia de desarrollar esta tarea focalizado la misma en elementos que seguramente han de forma parte de las herramientas regulatorias a ser adoptadas bajo cualquier diseño legal e institucional que se adopte para el nuevo marco regulatorio.

⁷ Plan Maestro para el Sector Hídrico de la Provincia de Río Negro - ETAPA 3: Evaluación y propuesta de una Autoridad de Regulación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento.

Estas acciones podrán ser desarrolladas al comienzo del período de transición, sin necesidad de que el DPA deba abandonar la transitoriedad de su condición de ente regulador y como parte del fortalecimiento institucional del DPA, como etapa de transición hacia la creación de un ente regulador independiente.

En los apartados siguientes se incluyen, de forma necesariamente no taxativa, algunas herramientas que podrían ser desarrolladas, en algunos casos en forma inmediata, como acciones seguramente superadoras en el quehacer regulatorio del propio DPA o de los prestadores de servicios.

III.4.1. Revisión y Actualización Ley N°3183

La necesidad de modificación y adecuación de la Ley N°3183, que implicaría la implementación de un nuevo marco regulatorio, **es la acción superadora básica que debería desarrollarse en el corto plazo, fundamentalmente focalizada en un nuevo modelo regulatorio que reemplace el modelo adoptado de “empresa modelo” y adecue el sistema tarifario, incorporando un sistema efectivo de revisiones tarifarias periódicas y genere un sistema de información regulatoria consistente con el modelo planteado en el marco legal.**

Asimismo, el marco debe contemplar el ejercicio efectivo de la función del DPA, de la formulación de la política de precios y tarifas del sector, garantizando la sustentabilidad económico-financiera de los prestadores, la asequibilidad de los niveles tarifarios y la eliminación de barreras al acceso a los servicios de sectores vulnerables de la sociedad.

III.4.2. Contabilidad Regulatoria

Tal como se ha planteado en el Informe principal el **“desafío de la regulación”**, es **buscar procedimientos claros y una regulación eficiente y a partir de la ausencia de competencia en el modelo enfrentar correctamente el tema de la asimetría de información**⁸.

La comparación de desempeño y costos entre empresas, es un instrumento muy poderoso para superar los problemas de asimetría de información que enfrenta el regulador y así generar la información requerida para el desarrollo y aplicación del modelo de fijación de tarifas.

Los costos efectivos, son una fuente de información poderosa para establecer los costos eficientes de las empresas, elemento primordial para el modelo regulatorio que se adopte a partir de la revisión de la Ley N°3183.

El problema de la asimetría de la información, afecta principalmente la gestión regulatoria porque la aplicación de las metodologías de fijación de tarifas depende directamente de la calidad de la información que nos entrega la empresa.

La construcción de las bases de datos, su contenido y organización y su conexión con el proceso de estimación de costos eficientes es el elemento primordial para disminuir la asimetría de la información.

En este marco, es indudable que **el desarrollo e integración de un Sistema de Contabilidad Regulatoria al sistema de información y regulación sectorial desarrollado**

⁸ ESPINOSA SARRÍA M. – “Asimetría de Información Regulador-Empresa en los Modelos Tarifarios” – ADERASA – Doc. Preliminar. Grupo de Contabilidad Regulatoria

por el DPA, permitiría crear una base uniforme, consistente y objetiva del desempeño de los prestadores en el ámbito provincial.

Podemos sintetizar sus objetivos en la mitigación del riesgo de la asimetría de información entre los prestadores de servicios y el regulador, y facilitar a los responsables de la formulación de políticas públicas, corregir eventuales desvíos que se registren respecto a los objetivos definidos para el sector agua potable y saneamiento.

Asimismo, posibilitaría la aplicación de regulación por comparación y el establecimiento de patrones de eficiencia en distintos aspectos de la prestación que resulten relevantes para el modelo regulatorio adoptado y para la fijación de metas de desempeño en los planes de gestión y resultados de los prestadores.

Sin embargo, debería tenerse en cuenta que regulación pretende comparar el desempeño de similares unidades de servicios que tengan características similares y así obtener la eficiencia relativa de cada unidad de prestación. De esta forma se busca obtener una referencia que permita determinar la tarifa razonable de la actividad desarrollada; para lo cual se requiere que los prestadores suministren la información solicitada por el DPA con la desagregación requerida, la cual podrá ser ajustada si existiesen diferencias dentro del entorno en el cual se desarrolla la prestación.

Sería aconsejable que en la etapa de transición se analicen requerimientos diferenciados por tamaño de la unidad de prestación y se procure obtener procedimientos simplificados para pequeños prestadores. Por ejemplo, servicios de agua y saneamiento de menos de 5.000 habitantes.

III.4.3. Planes de Macro y Micromedición

La medición generalizada es un elemento esencial del modelo regulatorio actualmente vigente, el Artículo 33° de la Ley N°3183 establece que, el régimen tarifario de consumo medido será de aplicación obligatoria en todos los casos y el prestador deberá elaborar un **Programa de Implementación del Sistema Medido**, incluyendo la macromedición y que deberá aprobar el DPA, a lo cual no se ha dado cumplimiento, pero lo importante es que es una obligación que debe ser cumplida y no se requiere modificación alguna del marco legal para efectuar este requerimiento y planificar el desarrollo gradual para cumplir este objetivo prioritario ya visualizado en 1997.

Esta acción que seguramente estará incorporada en el nuevo marco regulatorio es una acción superador primaria y el desarrollo efectivo de la micromedición, constituiría la base sobre la cual se deberá desarrollar gradualmente la implementación del “balance hídrico del servicio” y la determinación del “Agua No Contabilizada” para cada unidad de prestación, elemento regulatorio esencial de sustentación de una operación eficiente y de control del uso y conservación de los recursos hídricos que demanda la prestación de estos servicios.

Actualmente, hasta tanto se implemente la totalidad del sistema medido, el ente regulador, conforme a los planes y programas del concesionario, podrá autorizar la existencia de usuarios con el sistema de renta fija...” y partir de que para casi todos los prestadores la instalación generalizada de micromedidores es una asignatura pendiente y las figuras de “consumo presunto” o de consumo libre, reemplazan en los sistemas comerciales a la medición generalizada.

Sin embargo, el marco legal vigente establece como obligación de los prestadores de servicios de agua potable que deben elaborar un Programa de Implementación del Sistema Medido que deberá aprobar el DPA, obligación pendiente de cumplimiento, que podría tratar de sistematizar su desarrollo e implementación en la etapa de transición ya que se considera un principio fundamental para la aplicación de un nuevo modelo regulatorio.

Debería tenerse en cuenta, el incumplimiento de los prestadores a instalar un sistema de micromedición luego de casi treinta años de sancionado el marco regulatorio y la aplicación de una tarifa de “consumo presunto”, con un sistema de cargo fijo catastral, no apto para zonas urbanas de menor dimensión por la incidencia de la superficie de los terrenos y también difícil de aplicar en zonas urbanas de mayor dimensión por las viviendas en edificios de propiedad horizontal sin medición, en general no resulta equitativo para las partes.

Además, se considera que la adopción de un sistema catastral no se ajusta conceptualmente a un sistema de renta fija y la diferenciación entre usuarios por los m² edificados o la dimensión del terreno, refleja un concepto global aplicado por los prestadores que debería ser revisado durante el período revisión del modelo regulatorio.

Una solución más equitativa sería fijar un “consumo presunto” de renta fija, equivalente al consumo medido del 50% de los usuarios y aplicar ese cargo hasta la instalación del medidor correspondiente, lo cual podría incentivar al prestador a instalar los micromedidores faltantes y cumplir progresivamente con la previsión regulatoria o a los usuarios a requerir la instalación del medidor si considerasen excesivo el cargo Impuesto.

En este punto, **debería tenerse en cuenta la posibilidad de desarrollar sistemas tarifarios de transición para el mediano plazo, contemplando el lapso necesario para la instalación masiva de micromedidores e implementar desde el DPA un sistema de estimación de “consumo potencial”, asociado a un sistema de supervisión y control por parte de los prestadores**, medidas que en conjunto incentiven a los prestadores al cumplimiento de sus obligaciones de desarrollar e implementar Planes de Implementación de los Sistemas de Micromedición.

III.5. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN

Esta acción superadora en el marco del fortalecimiento del sistema regulatorio, es trascendente para generar una verdadera transformación en el sistema regulatorio provincial, pero debe tenerse en cuenta que se fundamenta en el cambio del modelo regulatorio adoptado en la Ley N°3183 que sustentaba la regulación de los servicios a partir de la “empresa modelo” y la generación de escenarios de eficiencia a partir de ese concepto central.

El sistema de información que se plantea incorporar durante la etapa de transición y en coordinación con la revisión integral del marco regulatorio⁹, se fundamenta en el Plan Director de Agua y Saneamiento elemento esencial en la planificación de los prestadores de servicios y marco de referencia para el desarrollo del sistema de información de todos

⁹Su desarrollo estaría previsto en el mediano plazo para la implementación de acciones superadoras de transformación y fortalecimiento institucional en el quinquenio 2026/2030.

los prestadores de servicios, estará referenciado en las políticas y metas sectoriales establecidas por el DPA, como organismo responsable de la formulación de políticas públicas provinciales en materia de agua y saneamiento.

A partir del Plan Director de Agua y Saneamiento referido al plazo contractual remanente, incorporado al Contrato que vincula al prestador con el titular de los servicios, que genéricamente se ha denominado “Contrato de Concesión”, el Ente Regulador evaluará el documento, a fin de aprobar su ajuste a las políticas sectoriales y a las metas de desempeño y de gestión de largo plazo establecidas por ese ente, en uso de sus atribuciones regulatorias y normativas.

Sobre esa base, y asumiendo que se adopta la periodicidad quinquenal como “período regulatorio” el prestador deberá presentar su Plan de Mejoras y Expansión de los Servicios, que comprende el Plan de Gestión y Resultados y el Plan de Inversiones para ese período; luego de haber sido incorporado ese documento a las bases regulatorias de la Concesión, a partir de su aprobación por parte del Ente Regulador y habiéndose notificado al DPA y al propio prestador tal circunstancia, se debería convocar a Audiencia Pública para su puesta en conocimiento de los usuarios y la comunidad para su entrada en vigencia, validando el conocimiento público del Plan.

El Plan de Mejoras y Expansión de los Servicios - PMES -, se refiere a un lapso definido por el Ente Regulador, generalmente de cinco años, conteniendo las metas cuantitativas y cualitativas de obras de expansión de los servicios y de ampliación de infraestructura de base y acciones de expansión, mantenimiento o mejoras que el Prestador debe realizar para el cumplimiento de las metas y objetivos que forman parte del Contrato de Concesión, así como su modelo de financiamiento.

El objeto del PMES, es detallar las acciones para asegurar el mantenimiento, la mejora del estado, rendimiento y funcionamiento de los sistemas de prestación del servicio en toda el área servida o de expansión, posibilitando su administración y operación eficiente y sirviendo al cumplimiento de las normas del servicio y de la realización de otras inversiones en redes e infraestructura básica.

Asimismo, el Marco Regulatorio debe establecer el contenido y alcance de todos los Informes Regulatorios que deben estructurarse por sector de servicio, que debe describir los aspectos comerciales y de administración, de dirección, operación, administración de personal y atención al usuario; y deben indicarse las previsiones de costos operativos, administrativos y comerciales, de mantenimiento, renovación, rehabilitación de redes y de otra infraestructura como estaciones de bombeo, plantas de potabilización o de tratamiento de efluentes, etc..

Además, debe aclararse que el PMES puede estar integrado por los siguientes planes parciales:

- a. **Plan de Expansión y Mejoras** de Infraestructura que está referido a: Obras de Expansión cuyo objeto constituye la ampliación y extensión de los servicios y Obras de Mejoramiento y Ampliación de Capacidad de carácter básico que facilitan el reacondicionamiento, la rehabilitación y la ampliación de la capacidad funcional de las instalaciones existentes.
- b. **Plan de Renovación y Rehabilitación** que comprendería: las obras y acciones de renovación y/o rehabilitación de las redes de distribución de agua potable y recolección de desagües cloacales que presentan limitaciones de capacidad para

la eficiente prestación del servicio, o bien su vida útil se hubiera agotado y Obras de Renovación y/o Mantenimiento Correctivo o Preventivo de bombas, válvulas, hidrantes, conexiones y demás elementos constitutivos de los sistemas.

- c. **Plan de Gestión y Resultados**, en el cual se determinan los gastos de operación y costos de inversión vinculados a la operación del servicio, administración de personal y atención al usuario. Tiene por objeto asegurar la calidad y continuidad del servicio y el cumplimiento de los indicadores de desempeño adoptados por el Ente Regulador.

El sistema de información periódica que se propone estaría estructurado sobre la base de informe anuales vinculados directamente a la evolución de los distintos componentes del PMES para el período de referencia, básicamente se podría estructurar sobre los siguientes reportes:

- a. **Informe Anual de Gestión y Resultados**, referido a los resultados obtenidos en las acciones previstas para cada uno de los componentes del PMES para el período de referencia del Informe y el nivel de cumplimiento alcanzado en ese período y las previsiones para el período siguiente, el análisis de lo actuado y su vinculación con los valores esperados para los indicadores de calidad y de desempeño aprobados por el regulador para ese período.
- b. **Informe Anual al Usuario**, cumple con la obligación de informar a los usuarios de todo o actuado en relación a los servicios de agua y saneamiento y especialmente de los planes de expansión y mejoramiento de los servicios para el año siguiente, lo cual resulta prioritario para los usuarios potenciales y su posibilidad de verificar el cumplimiento de esos compromisos.

Figura N° 2
Ciclo Anual de la Información Regulatoria



III.6. FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Debe reconocerse que las Audiencias Públicas constituyen una herramienta de gestión regulatoria incorporada al accionar de todos los entes reguladores de agua y saneamiento en el país, y acompañan a otros elementos del diseño institucional sectorial, con el objetivo de mejorar la gobernanza de un servicio público esencial para el bienestar de la población, que requiere que el consenso fortalezca decisiones regulatorias que afectan a toda la comunidad.

El marco legal provincial está definido en la **Ley N°3284**, que tiene por objeto **establecer y regular la Audiencia Pública como instancia de expresión y/o reclamos colectivos por parte de los usuarios ante los Entes Reguladores de Servicios Públicos**,

Según el Art. 3°, se entiende como Audiencia Pública, a la instancia de participación social en el procedimiento administrativo de reclamo ante los entes reguladores, por el cual se habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto al tema en cuestión.

Es muy importante destacar, **que las opiniones recogidas durante la audiencia pública son de carácter consultivo y no vinculante**, pero el ente convocante debe explicitar, en los fundamentos del acto que se dicte, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la comunidad o las razones por las cuales las desestima.

Además, según el Art.9° de esta Ley, los entes reguladores de los diferentes servicios públicos, serán los organismos de aplicación de las Audiencias Públicas que se desarrollará como consecuencia del servicio que regulan.

Por último, para el caso particular del marco regulatorio vigente de agua y saneamiento, se destaca que de acuerdo a lo dispuesto en esta Ley¹⁰, **las Audiencias Públicas contempladas en la Ley N°3183, se regirán por lo dispuesto en esa norma** y solo se aplicará la Ley N°3284 en todo lo no regulado expresamente en ese marco regulatorio, resultando ésta de aplicación supletoria.

Además, es importante retomar la visión que surge del marco regulatorio sectorial con referencia a la participación social y a las audiencias públicas como herramienta regulatoria; como principio se remarca que entre los objetivos del marco regulatorio se indica “... **Regular la acción y proteger adecuadamente los derechos, obligaciones y atribuciones de los usuarios, del concedente, de los concesionarios...**”.

Este principio de protección de los derechos de los usuarios, determina la necesidad de establecer, desde el accionar regulatorio, los temas que debieran ser sometidos a Audiencia Pública en todos los servicios de agua potable y saneamiento que se desarrollen en la jurisdicción del ente regulador.

La experiencia indica que en la mayoría de las provincias argentinas **existe una fuerte tendencia a referir las Audiencias Públicas a los aspectos tarifarios de los servicios, omitiendo la consulta pública de aspectos centrales de las concesiones de largo plazo**, como son los Planes de Mejoras y Expansión de los Servicios, especialmente cuando se incluyen incorporaciones de áreas no servidas que afectan a usuarios potenciales u obras de infraestructura de relevancia como plantas de tratamiento de aguas residuales,

¹⁰ Art. 36°. Ley N°3284

ampliaciones de plantas de potabilización, Planes de Instalación de Micromedidores, Informes Anuales de Resultados de Gestión o Planes de Inversión, etc. y **esta circunstancia podría ser resuelta inmediatamente por el DPA, en forma reglamentaria**, por sus atribuciones respecto a las obligaciones de los prestadores, sin esperar a mayores modificaciones del marco regulatorio, y aplicar esta acción superadora de gobernanza y participación social al redefinir los temas obligatorios de ser presentados en Audiencia Públicas, mediante la incorporación gradual de los prestadores de servicios según su tamaño, capitalizando lecciones y enseñanzas para lograr una mayor participación y facilitar el consenso en temas esenciales para mejorar la calidad de los servicios.

III.7. FORTALECIMIENTOS PUNTUALES COMPLEMENTARIOS

Este Apartado incluye el análisis de un conjunto de aspectos vinculados al accionar regulatorio, aun cuando en algunos casos pueda ser en forma indirecta; pero **como visión general, constituyen elementos muy importantes para el diseño de una reforma institucional o regulatoria en el sector agua potable y saneamiento; ya sea porque influyen directamente en las bases informativas utilizadas tradicionalmente en el sector¹¹**, como el “módulo habitacional” adoptado para cálculos básicos de la planificación sectorial, o la “capacidad de pago” de los usuarios, generalmente considera variable primaria para el diseño de una política tarifaria del sector o de un programa de subsidios a algún sector de la sociedad.

Los aspectos incorporados no han sido seleccionados con un criterio metodológico particular, solo han surgido con la evolución del análisis central presentado en el documento principal¹² y su inclusión solo pretende agregar conceptos, que tal vez generen revisiones prioritarias o simplemente prevenciones para el diseño final de acciones superadoras emergentes de las conclusiones del documento.

Estos aspectos particulares referidos en el Capítulo son los siguientes:

- Módulo Demográfico
- Consumos Medios Registrados
- Capacidad de Pago de los Usuarios
- Costos de Saneamiento
- Consumo Presunto

En los apartados siguientes, hemos incorporado el análisis preliminar de estos aspectos y una recomendación final, tendiente a facilitar acciones simples de corto plazo que podría ser superadoras para el accionar del DPA, en el período de transición hacia una nueva normativa.

III.7.1. Densidad Hab/vivienda

El tratamiento de este tema es de particular trascendencia para las tareas de

¹¹ La disponibilidad de información desagregada, ha constituido una limitación para la tarea; pero se han citado las fuentes de origen de la misma y la aplicación por parte de terceros de los conceptos expuestos, con información superior, puede lograr mejores resultados o también modificarlos y mejorar su potencial de aplicación.

¹² Plan Maestro para el Sector Hídrico de la Provincia de Río Negro - ETAPA 3: Evaluación y propuesta de una Autoridad de Regulación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento.

planificación básica de todos los prestadores de servicios de agua y saneamiento a nivel provincial y municipal y también para la definición de las obras a ejecutar, su dimensionamiento y la estimación de costos incluidos en los Planes de Expansión y Mejoramiento de los servicios que se deberían presentar periódicamente al DPA en su carácter de ente regulador de los servicios.

El cambio demográfico observado en todo el país afectó significativamente a estos y Río Negro no ha sido la excepción, el indicador de hab./vivienda en los principales municipios de la Provincia ha disminuido a un promedio que esta entre el 25% y el 30% tal como se observa en la Tabla siguiente afectando sensiblemente a los índices de cobertura calculados con los valores del Censo 2010.

Tabla N° 7
Comparación de Cobertura según Densidad Poblacional
Principales Municipios de la Provincia de Río Negro por Habitantes/Viviendas

Año 2023 Localidad	Valores a 2023 ¹		Densidad Poblacional Censo 2010			Densidad Poblacional Censo 2022			Diferencia en Cobertura (%)
	Municipio	Población	Usu. Serv. de Agua	Per. / Viv. Censo 2010	Pob. Serv. de Agua ²	Cob. Agua ³ (%)	Per. / Viv. Censo 2022	Pob. Serv. de Agua ²	
S. C. de Bariloche	131.458	33.843	3,3	111.682	85	2,3	77.839	59	-26
Cipolletti	110.659	28.824	3,3	95.119	86	2,6	74.942	68	-18
General Roca	107.834	33.365	3,4	113.441	100	2,4	80.076	74	-26
Viedma	62.655	21.182	3,3	69.901	100	2,3	48.719	78	-22
Cinco Saltos	32.848	8.500	3,4	28.900	88	2,5	21.250	65	-23
Allen	28.130	8.053	3,4	27.380	97	2,7	21.743	77	-20
El Bolsón	23.995	6.634	3,2	21.229	88	2,3	15.258	64	-24
Catriel	22.732	5.939	3,5	20.787	91	2,6	15.441	68	-23
San Antonio Oeste	20.930	6.938	3,5	24.283	100	1,6	11.101	53	-47
Río Colorado	13.666	6.272	3,1	19.443	100	2,3	14.426	100	0

Fuente: Elaboración propia en base a ARSA (2023) e INDEC – Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Según ARSA (2023) Cuadro II – Cobertura.

- (1) La Población con Servicio se obtiene multiplicando los Usuarios del Servicio de Agua por la Densidad Poblacional correspondiente.
- (2) La Cobertura de Agua se calcula dividiendo la Población con Servicio de Agua sobre la Población de 2023. En los casos donde la Población con Servicio de Agua es mayor a la población de 2023, se sigue el criterio ARSA (2023) de asignar un 100% de cobertura.

Además, el Anexo III incluye esta información, referida al total de Localidades de la Provincia, que permite afirmar que el fenómeno se ha observado, prácticamente, en todo el ámbito provincial.

Este fenómeno debe afectar a los consumos medios registrados y a las estimaciones de demanda de agua potable de futuros proyectos y por consiguiente al dimensionamiento de redes y otras obras tanto para agua potable como de saneamiento.

Por otra parte, en primer lugar, sería aconsejable que el DPA en el marco de sus funciones normativas requiera a los prestadores, el Ajuste de los Planes Quinquenales o al menos la corrección de los Informes Anuales a partir del año 2025, o del año 2024 si no lo hubiesen presentado.

Por último, el DPA debería revisar las normas de diseño que utilizan altos coeficientes

de consumo de agua/vivienda, teniendo en cuenta los coeficientes hab./vivienda registrados por el Municipio o Comuna en el Censo 2022.

III.7.2. Tarifas y Consumos Medios Registrados

A nivel global, los servicios de agua y saneamiento para usos domésticos se facturan siguiendo una amplia variedad de estructuras tarifarias. Las principales estructuras tarifarias en los países y municipios identificadas en un estudio de base sobre tarifas de agua y saneamiento en Latinoamérica realizado recientemente por el BID¹³, son las siguientes:

- a. **Tarifa por cuota fija:** mediante este tipo de tarifa, la empresa prestadora del servicio cobra un importe fijo independientemente de las unidades consumidas.
- b. **Tarifa por incremento constante:** en esta tarifa el precio unitario no varía con la cantidad consumida, por lo que la factura aumenta en incrementos constantes.
- c. **Tarifa por bloques crecientes:** esta tarifa divide el consumo en distintos bloques. Además, se aplica un precio unitario creciente para cada bloque. Es importante indicar que esta tarifa cuenta “con memoria”, es decir, las primeras unidades de consumo siempre se gravarán a un precio inferior que aquellas en bloques superiores.
- d. **Tarifa diferenciada por volumen:** este tipo de tarifa es similar al anterior, con la diferencia de que en este caso es “sin memoria”, lo que implica que todas las unidades consumidas se gravan al precio del último bloque.

En Río Negro, la Ley N°3183 ha establecido que el régimen tarifario de consumo medido será de aplicación obligatoria¹⁴ en todos los casos; **pero hasta tanto se implemente la totalidad del sistema medido, el DPA podrá autorizar la existencia de usuarios con el sistema de renta fija y la facturación de estos servicios sin medidor, se realizará aplicando el sistema de renta fija**, respecto del cual le corresponderá al DPA adecuar las alícuotas para cada prestador.

Además, Las fórmulas tarifarias¹⁵ a utilizarse, deberán incluir cargos fijos periódicos y cargos variables por volumen consumido de agua potable y por volumen descargado de aguas servidas.

Además, el saneamiento (o desagües cloacales), se suele cobrar como un porcentaje fijo del consumo de agua.; pero debe destacarse que este criterio tarifario es cada vez menos recomendado y esto es especialmente relevante cuando las tarifas de saneamiento incluyen los costos asociados al tratamiento de aguas residuales, ya que estos sistemas requieren inversiones significativas en infraestructura y tienen altos costos de mantenimiento y operación. En consecuencia, existen situaciones en las en que el costo real del saneamiento, puede superar al del servicio de abastecimiento de agua potable.

La tarifa aplicada en Río Negro, se corresponde con una **Tarifa por bloques crecientes** que divide el consumo en distintos bloques y se aplica un precio unitario creciente para

¹³ LOPEZ-RUIZ, Samara y otros. “Cuánto pagan los hogares en América Latina por los servicios de agua y saneamiento?: Análisis descriptivo de tarifas y subsidios en la región” – Monografía del BID N°1206 – Banco Interamericano de Desarrollo. 2024.

¹⁴ Ley N°3183. Art.33

¹⁵ Ley N°3183. Art.36

cada bloque; el consumo se factura al precio que corresponde al bloque al que pertenece; además, el servicio de saneamiento se factura como el 80% del gasto en agua potable, sin diferenciar si el servicio brindado tiene o no tratamiento de aguas residuales.

Además, para el Servicio de Desagües Cloacales, para todas las categorías el monto a facturar por servicios de Desagües Cloacales, será igual al 80% de lo facturado en concepto de agua potable.

Esta referencia, desde el punto de vista regulatorio, refleja la necesidad de analizar la consistencia de los valores unitarios asignados y en el mediano plazo adecuar el sistema tarifario a la Ley N°3183 o al que se adopte en el nuevo modelo regulatorio que establecería que **las tarifas deberán incluir cargos fijos periódicos y cargos variables por volumen consumido de agua potable.**

En la Tabla siguiente se presenta una comparación de precios de los bloques de consumo para distintos países de Latinoamérica¹⁶, lo cual resulta especialmente relevante en el caso argentino, dado que los fuertes retrasos tarifarios acumulados durante el congelamiento de precios de la última década, sumados al proceso hiperinflacionario reciente, han generado desvíos estructurales significativos. Estos factores continúan afectando de forma crítica la capacidad del sistema para reflejar costos reales y orientar el comportamiento de los usuarios, especialmente en relación con los estratos de consumo y los valores unitarios aplicados.

Como consecuencia, cualquier análisis sobre niveles tarifarios y patrones de consumo debe considerar que las condiciones actuales en Argentina dificultan la posibilidad de extraer conclusiones robustas sin una referencia externa. La comparación con países de la región que han logrado estabilizar sus estructuras tarifarias y adecuarlas a criterios de sostenibilidad y capacidad de pago, brinda una base conceptual valiosa para avanzar hacia una reforma tarifaria coherente, justa y financieramente sustentable.

Tabla N° 8
Estructura Tarifaria de Servicio de Abastecimiento de Agua (Tarifa General)

País	Tamaño Primer Bloque (m ³)	Punto de corte último Bloque (m ³)	Precio Primer Bloque P ¹ (u\$s PPA/m ³)	Precio Último Bloque P ^N (u\$s PPA/m ³)	Relación P ^N /P ¹
	Medio	Medio	Medio	Medio	
Bolivia	13.3	134.1	0.19	1.90	10.0
Brasil	9.5	202.1	0.54	4.73	8.8
Colombia	14.9	14.9	1.64	1.64	1.0
Costa Rica	15.0	120.0	1.14	5.44	4.9
Ecuador	17.2	368.6	0.34	1.07	3.1
El Salvador	9.9	489.9	0.00	3.55	00

¹⁶ Con el fin de permitir una comparación más confiable entre países, se convierten los valores de las monedas nacionales en Dólares Paridad del Poder Adquisitivo (PPA). El PPA se utiliza para hacer comparaciones internacionales de los niveles de precios y para evaluar si una moneda está sobrevalorada o subvalorada en relación con otra. Para calcular el PPA, se utiliza una canasta de bienes y servicios representativa y se compara su costo en diferentes países utilizando las tasas de cambio de sus respectivas monedas. En el documento básico utilizado para esta Tabla, se aplicó la tasa de conversión propuesta por el Banco Mundial para el año 2021.

País	Tamaño Primer Bloque (m ³)	Punto de corte último Bloque (m ³)	Precio Primer Bloque P ¹ (u\$s PPA/m ³)	Precio Último Bloque P ^N (u\$s PPA/m ³)	Relación P ^N /P ¹
	Medio	Medio	Medio	Medio	
Guatemala	27.3	51.8	0.16	0.72	4.5
Honduras	18.8	53.3	0.20	0.79	4.0
México	8.8	154.7	0.00	14.32	00
Panamá	30.2	756.0	0.00	1.04	00
Paraguay	15.0	40.0	0.67	0.87	1.3
Uruguay	5.0	50.0	0.00	4.42	00
Prov. Río Negro	12.5	274.6	0.75 (*)	0.77 (*)	1.03

Como conclusión de lo expuesto, se considera pertinente avanzar en la revisión de los estratos tarifarios y los criterios asociados al consumo asignado, evaluando, entre otras medidas, la incorporación de un cargo fijo con cobertura de subsistencia conforme lo prevé el marco regulatorio vigente. Esta propuesta responde a criterios de equidad y sostenibilidad a la vez de encuadrarse plenamente dentro de las facultades conferidas al DPA en su función normativa prevista en la norma regulatoria y como responsable de la formulación de la política tarifaria provincial. Dicha revisión permitiría alinear la estructura tarifaria con los principios de justicia distributiva, eficiencia económica y viabilidad operativa del sistema.

III.7.3. Capacidad de Pago de los Usuarios

Relacionado a las tarifas en la Provincia de Río Negro, pero con foco en el usuario, uno de los elementos que debe analizarse es la capacidad de pago de los usuarios domésticos, observando directamente la incidencia de la factura de los servicios de agua y saneamiento, sobre los ingresos de los usuarios. La incidencia de la tarifa, se entiende como el porcentaje que la factura de referencia representa sobre el ingreso total familiar.

Siguiendo a Ferro y Lentini¹⁷, se asume que el gasto en servicios de agua potable y saneamiento, no debe superar una determinada porción de los ingresos de los hogares. Los autores mencionan varios criterios que pueden resultar útiles para definir esa porción:

- El Banco Mundial ha definido que el gasto en servicios de agua y saneamiento debe ser de 5% del ingreso total familiar, 3% correspondiente a gastos de agua y 2% a saneamiento.
- El Informe de Desarrollo Humano del PNUD menciona que, en cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible, los gobiernos deberían asegurar que las familias no gasten más del 3% del ingreso total en servicios de agua.
- ADERASA informó que, a partir de un estudio de los sistemas tarifarios de 24 empresas en América Latina y en ciudades donde no existen esquemas de tarifas sociales, las familias gastan en promedio un 5% del ingreso en servicios de agua

¹⁷Gustavo Ferro and Emilio Lentini, "Políticas Tarifarias Para El Logro de Los Objetivos de Desarrollo Del Milenio (ODM): Situación Actual y Tendencias Regionales Recientes", CEPAL 2013.

y saneamiento.

Partiendo de lo anterior, puede considerarse que una tarifa de agua y saneamiento que supere el 5% del ingreso total familiar, representa un esfuerzo “desmedido” el usuario, lo que podría funcionar como un criterio de focalización para futuros subsidios.

III.7.4. Costos de Saneamiento

Este apartado se refiere a la modalidad tarifaria adoptada por la Ley N°3183 para las tarifas de saneamiento que en realidad es un reflejo de la modalidad adoptada por la mayoría de los entes reguladores de Argentina y de algunos otros países de América Latina.

El Art. 32° del Marco Regulatorio establece que “...**Los precios y tarifas deberán reflejar a juicio del ente regulador, el costo económico de la prestación del conjunto de los servicios de agua potable y desagües cloacales concesionados...**”.

Asimismo, el Art.36 establece dos puntos básicos para la fijación de tarifas y precios, que se vinculan directamente con el sistema finalmente adoptado para los servicios de saneamiento, que son los siguientes:

- a. **Los cuadros tarifarios y precios aplicables a los servicios que preste el concesionario se fijarán en función del costo económico de las prestaciones.**
- b. Las fórmulas tarifarias a utilizarse deberán incluir **cargos fijos periódicos y cargos variables** por volumen consumido de agua potable y **por volumen descargado de aguas servidas**. El procedimiento para la determinación de los volúmenes a considerar será el que se establezca en la reglamentación que dicte el ente regulador.

Sin embargo, las tarifas aplicadas para el servicio de desagües cloacales en la Provincia se corresponden con el ochenta por ciento (80%) del monto total facturado por el servicio de agua potable, independientemente de que el servicio incorpore todas las etapas de la prestación o no, como el tratamiento y disposición de aguas residuales y la disposición final de lodos y otros residuos contaminantes provenientes de esta prestación.

Lo anterior, no se ajusta a las previsiones del marco regulatorio que utiliza como variable el volumen descargado de agua servidas, sobre lo cual podría en una primera etapa considerarse como un porcentaje del volumen consumido de agua potable y establecer tarifas diferenciales de función de la existencia de tratamiento de aguas residuales y establecer un costo medio por tipo de tratamiento, como “proxy de costos” por m³ y aplicarlo a los usuarios incorporados al sistema medido.

Sobre este punto, el estudio regional el BID ha determinado que “...a nivel global, el saneamiento se suele cobrar como un porcentaje fijo del consumo de agua o mediante una tarifa fija que no tiene en cuenta las características específicas del hogar. Ahora bien, cabe señalar que esta simplificación es cada vez menos recomendada...”.

“...En un contexto de crecientes presiones financieras, **las tarifas de saneamiento se presentan como una herramienta importante para apoyar los programas públicos y garantizar la sostenibilidad financiera de los servicios de saneamiento**. Si las tarifas de saneamiento están adecuadamente diseñadas y son transparentes, pueden ayudar a que el consumidor comprenda la importancia del saneamiento y la necesidad de invertir

y mantener los sistemas en buen estado para proteger la salud pública y el medio ambiente.

Sin embargo, en América Latina, **las tarifas de saneamiento a menudo se estructuran de manera que no reflejan la estructura real de costos del servicio, propiciando que el consumidor perciba erróneamente que el saneamiento es un servicio de bajo costo o poco relevante...**¹⁸.

III.7.5. Consumo Presunto

Para el “consumo presunto”, el régimen tarifario de ARSA establece que todo inmueble cuyo abastecimiento de agua potable no estuviese sujeto a la micromedición de caudales, se le facturará por su consumo de agua potable una cuota fija bimestral, calculada en función de la superficie cubierta total y de un décimo (1/10) de la superficie del terreno.

La superficie cubierta y la superficie del terreno no constituyen variables “proxy” adecuadas para la estimación de los consumos de agua potable en el territorio provincial. Las inequidades emergentes de la aplicación generalizada de una tarifa de tipo “catastral” para el consumo presunto de un usuario, por no estar sujeto al sistema de micromedición de caudales, resultan inadecuadas en función de que su aplicación es producto de un incumplimiento del prestador, en este caso ARSA, que es quien debe instalar el sistema de micromedición generalizada, a partir de la vigencia de la Ley N°3183.

Esta Ley en su Art.33° respecto a la estructura tarifaria, establece que “... **El régimen tarifario de consumo medido será de aplicación obligatoria en todos los casos.** Hasta tanto se implemente la totalidad del sistema medido, el ente regulador, conforme a los planes y programas del concesionario, **podrá autorizar la existencia de usuarios con el sistema de renta fija...**”.

Debería tenerse en cuenta el incumplimiento de los prestadores para instalar un sistema de micromedición, luego de casi treinta años de sancionado el marco regulatorio y la aplicación de una tarifa de “consumo presunto” con un sistema de cargo fijo catastral, no apto para zonas urbanas de menor dimensión por la incidencia de la superficie de los terrenos y también difícil de aplicar en zonas urbanas de mayor dimensión por las viviendas en edificios de propiedad horizontal sin medición, en general el sistema así planteado no resulta equitativo para las partes.

La solución más equitativa sería fijar un “consumo presunto” de renta fija, equivalente al consumo medido del 50% de los usuarios y aplicar ese cargo hasta la instalación del medidor correspondiente, lo cual podría incentivar al prestador a instalar los micromedidores faltantes y cumplir progresivamente con la previsión regulatoria, o también a los usuarios a requerir la instalación del medidor si considerasen excesivo el cargo Impuesto.

En este punto, debería tenerse en cuenta la posibilidad de desarrollar sistemas tarifarios de transición para el mediano plazo, contemplando el lapso necesario para la instalación masiva de micromedidores e implementar desde el DPA un sistema de estimación de

¹⁸ LOPEZ-RUIZ, Samara y otros. “Cuánto pagan los hogares en América Latina por los servicios de agua y saneamiento?: Análisis descriptivo de tarifas y subsidios en la región” – Monografía del BID N°1206 – Banco Interamericano de Desarrollo. 2024.Op. cit.

“consumo potencial”, asociado a un sistema de supervisión y control por parte de los prestadores, medidas que en conjunto incentiven a los prestadores al cumplimiento de sus obligaciones de desarrollar e implementar planes graduales de implementación de los sistemas de micromedición.

III.8. GRADUALIDAD TEMPORAL DE APLICACIÓN

En línea con la estrategia de implementación de las acciones superadoras identificadas en el documento Etapa N°3 – Master Plan RRHH – Autoridad Regulatoria, se ha adoptado el año 2030 como **horizonte de planificación**, para el desarrollo de las acciones de fortalecimiento propuestas, con la previsión de incorporar las acciones necesarias para asegurar el ajuste de las herramientas regulatorias previstas para el mediano plazo.

El corto plazo, ha sido previsto como un período de diseño e instrumentación de las distintas acciones identificadas para el período 2025/2027 y el mediano plazo para la implementación de acciones de transformación y modernización institucional completando el quinquenio 2026/2030; previendo que en el último año de ese período se puedan revisar y eventualmente ajustar las herramientas regulatorias para todos los prestadores para el período 2031/35, recogiendo los posibles cambios institucionales que se hayan incorporado al sistema regulatorio y las acciones emergentes de estos cambios.

Un complemento esencial del este proceso de implementación de acciones superadoras y de fortalecimiento del sector regulatorio de agua potable y saneamiento en su condición actual, para lograr que generen mejoras en el desempeño a partir de la situación actual del DAP y otras instituciones que participan en el sistema, es la etapa de difusión y socialización de estos cambios, en orden a la generación del conocimiento y el consenso necesario para el éxito de estas transformaciones, tanto al interior de los organismos públicos vinculados al sector, como con los prestadores de servicios, las organizaciones de la sociedad civil y los usuarios directos, asegurando la optimización de la gobernanza del nuevo modelo sectorial con el consenso de la comunidad.

ANEXO I. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES DEL DPA



Viedma, 18 de Agosto de 2025.-

Sr.
Secretario del Consejo Federal de Inversiones
Lic. Ignacio Lamothe
Su despacho:

Nota N° 019 IGRH 2025

Por medio de la presente me dirijo a Ud. en virtud del Informe Parcial 3, elaborado por la firma MEKOROT S.A., versión preliminar, y enviado oportunamente por el CFI a este Departamento Provincial de Aguas (DPA).

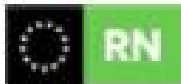
En dicho marco, y luego de haber evaluado este informe con los equipos técnicos de este DPA, se elevan las observaciones que se detallan en planilla adjunta.

Quedando a disposición del CFI y de MEKOROT S.A. por cualquier aclaración o ampliación de las observaciones aquí planteadas, me despido de Ud. muy atentamente.

Sin otro particular, saludo a Usted atentamente. -



Ing. Silvina GUIDI
INTENDENTE GENERAL
DE RECURSOS HÍDRICOS
Departamento Provincial de Aguas



**Comentarios y observaciones al INFORME PARCIAL 3
Evaluación y propuesta de una Autoridad de
Regulación de Servicios de Agua Potable y
Saneamiento.
PLAN MAESTRO DEL SECTOR HIDRICO.**

Las observaciones se formulan en base al análisis realizado por el Departamento de Aguas, en función de la temática.

Desde una revisión general, el informe de la Etapa 3 en cuanto a su organización, responde a lo pautado y acordado con la Consultora.

Se considera que, en tanto al considerarse un Plan Maestro, sería pertinente que se diera respuesta a las observaciones que a continuación se detallan.

Se solicita se realice una apreciación sobre las complejidades que pudieran desafiar a un Ente Regulador que atienda a más de un Servicio Público en Río Negro que incluyera a la regulación de agua potable y saneamiento que opera bajo normativas exclusivamente provinciales con otros que estuvieran afectados por normativa de índole nacional.

Considerar las implicancias que surjan del estatus diferenciado de los Concesionarios Aguas Rionegrinas S.A. y Municipios respecto a otros Concesionarios, en las operatorias que habiliten a la transferencia de recursos estatales, a modo de ejemplo.

Una apreciación taxativa sobre el fortalecimiento del sector regulatorio de agua potable y saneamiento en su condición actual para generar mejoras en el desempeño, como así también la ampliación de recursos mínimos y necesarios para el desempeño de las funciones de manera efectiva dentro de la totalidad del territorio provincial.



Ing. Silvana GUIDI
INTENDENTE GENERAL
DE RECURSOS HÍDRICOS
Departamento Provincial de Aguas

ANEXO II. ORDENAMIENTO JURÍDICO

Sistema Regulatorio Provincial

En razón de la proliferación de normas modificatorias, como resultado de las sucesivas transformaciones que ha sido objeto el DPA y la empresa pública prestadora de servicios, se puede dificultar el análisis y su interpretación, dado que resulta necesario recurrir a varias de ellas.

Por lo anterior, para facilitar las consultas las normas incorporadas en el análisis del entorno regulatorio del sector agua potable y saneamiento¹⁹, son las siguientes:

- **Ley N°3184** - Constitución de una Sociedad del Estado sujeta al régimen de la Ley N°20705 cuya denominación será Aguas Rionegrinas Sociedad del Estado (A.R.S.E.).
- **Decreto N°1045/98** -Se aprueba el Contrato de Concesión de Servicios Públicos, suscripto el 28 de julio de 1998 entre el Poder Ejecutivo y la Empresa Aguas Rionegrinas Sociedad del Estado (ARSE), por el cual se otorga la concesión del Servicio Público de Agua Potable y Desagües Cloacales en la Provincia de Río Negro
- **Ley N°3185** - Se otorga a Aguas Rionegrinas Sociedad del Estado (A.R.S.E.) la concesión para la prestación y explotación del servicio público de agua potable, cloacas, riego y drenaje.
- **Ley N°3284** - Régimen de Audiencias Públicas.
- **Ley N°3909** - Constitución de Aguas Rionegrinas Sociedad Anónima" (A.R.S.A.), con objeto de la prestación de servicios y producción de bienes actualmente asignados por la Ley Provincial N°3184 a Aguas Rionegrinas Sociedad del Estado.
- **Ley N°3928** - Fortalecimiento de la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales -Establece el Régimen Social de Saneamiento para los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales.
- **Resol. DPA N°332/2005** - Reglamentación Regulatoria del Régimen Social de Saneamiento
- **Ley N°5292** - Redeterminación de Costos Tarifarios - Regular la metodología de revisiones tarifarias destinada a cubrir los mayores costos externos asociados a las tarifas de los servicios de agua potable y desagües cloacales.
- **Decreto N°1660/2018** - Reglamenta la Ley N°5292
- **Ley N°5352** - Comisiones de Fomento - Regula su funcionamiento integral.
- **Decreto N°63/2011** - Delegación al DPA de la facultad de aprobar modificaciones tarifarias de los servicios de provisión de agua potable y/o desagües cloacales concesionados a Cooperativas o Municipios.

¹⁹ ERICA, Fernando M. – “Ley de redeterminación de costos de los Contratos de Concesión de los Servicios Sanitarios. Análisis del impacto de la Ley N°5292 de la Provincia de Río Negro - República Argentina”. Informe de proyecto. Programa de Formación Regulatoria WAS LAC. Noviembre 2022

ANEXO III. DENSIDAD DE HAB/VIVIENDA

Municipios y Localidades Menores²⁰ Provincia de Río Negro 2010-2025

Departamento	Municipio /Comuna	2010			2025			Variación Módulo Pers./Viv. %
		Viviendas	Pob.	Pers./Viv.	Viv.	Pob. ²¹	Pers./Viv.	
Adolfo Alsina	El Cóndor	233	746	3,2	1.280	2.559	2,0	-38
Adolfo Alsina	Fuerte San Javier	165	530	3,2	1.129	2.880	2,6	-21
Adolfo Alsina	Guardia Mitre	267	856	3,2	429	806	1,9	-41
Adolfo Alsina	Viedma	16.445	52.789	3,2	26.035	59.383	2,3	-29
Avellaneda	Chimpay	1.191	4.025	3,4	1.847	4.913	2,7	-21
Avellaneda	Lamarque	2.274	7.686	3,4	4.061	10.612	2,6	-23
Avellaneda	Luis Beltrán	1.658	5.603	3,4	3.785	8.864	2,3	-31
Avellaneda	Chelforó	21	71	3,4	55	90	1,7	-51
Avellaneda	Choele Choel	3.002	10.146	3,4	5.997	14.617	2,4	-28
Avellaneda	Coronel Belisle	522	1.764	3,4	717	1.964	2,7	-19
Avellaneda	Darwin	340	1.148	3,4	613	1.637	2,7	-21
Avellaneda	Pomona	218	737	3,4	498	1.216	2,4	-28
Bariloche	El Manso	51	230	4,5	527	1.161	2,2	-51
Bariloche	Villa Mascaradi	19	59	3,2	54	103	1,9	-40
Bariloche	El Bolsón	5.382	17.061	3,2	11.730	26.514	2,3	-29
Bariloche	San Carlos de Bariloche	34.481	109.305	3,2	61.139	143.313	2,3	-26
Conesa	General Conesa	1.725	5.484	3,2	3.090	7.598	2,5	-23
El Cuy	Aguada Guzmán	37	110	3,0	128	191	1,5	-50
El Cuy	Cerro Policía	84	252	3,0	230	281	1,2	-59
El Cuy	El Cuy	166	498	3,0	497	629	1,3	-58
El Cuy	Mencué	104	311	3,0	184	343	1,9	-38
El Cuy	Naupa Huen	57	170	3,0	124	330	2,7	-12
El Cuy	Valle Azul	242	726	3,0	368	935	2,5	-15
General Roca	Allen	6.824	22.859	3,4	12.993	34.623	2,7	-20
General Roca	Barda del Medio	454	1.651	3,6	401	1.248	3,1	-14
General Roca	Catriel	5.249	17.584	3,4	10.013	26.214	2,6	-22
General Roca	Cervantes	971	3.252	3,4	3.514	9.701	2,8	-18
General Roca	Chichinales	913	3.057	3,4	2.251	5.927	2,6	-21
General Roca	Cinco Saltos	6.803	22.790	3,4	11.372	28.909	2,5	-24
General Roca	Cipolletti	23.198	77.713	3,4	44.052	113.854	2,6	-23
General Roca	Campo Grande	1.554	5.206	3,4	2.500	5.269	2,1	-37
General Roca	Contralme. Cordero	299	1.000	3,4	917	1.439	1,6	-53
General Roca	Gral. Enrique Godoy	929	3.112	3,4	1.733	5.134	3,0	-12
General Roca	Mainqué	552	1.848	3,4	1.343	3.714	2,8	-17
General Roca	General Fernández Oro	2.021	6.772	3,4	7.404	19.509	2,6	-21
General Roca	Villa Regina	8.964	30.028	3,4	13.262	33.831	2,6	-24
General Roca	General Roca	24.339	81.534	3,4	47.682	116.776	2,4	-27

²⁰ Elaboración propia en base a INDEC-Censo 2010 y Censo 2022.

²¹ La estimación del dato de población y viviendas para 2025 se realizó utilizando la tasa de crecimiento anual intercensal 2010-2022 y manteniendo el módulo habitacional correspondiente al Censo 2022

Departamento	Municipio /Comuna	2010			2025			Variación Módulo Pers./Viv. %
		Viviendas	Pob.	Pers./Viv.	Viv.	Pob. ²¹	Pers./Viv.	
General Roca	Ing. Luis A. Huergo	1.859	6.227	3,4	3.456	9.284	2,7	-20
General Roca	Lago Pellegrini	s/d	s/d	s/d	77	154	2,0	-
General Roca	Peñas Blancas	53	177	3,4	279	506	1,8	-46
Nueve de Julio	Comicó	24	82	3,5	98	102	1,0	-70
Nueve de Julio	Cona Niyeu	63	217	3,5	178	175	1,0	-72
Nueve de Julio	Mtro. Ramos Mexía	280	973	3,5	585	1.174	2,0	-42
Nueve de Julio	Prahuaniyeu	42	147	3,5	106	193	1,8	-47
Nueve de Julio	Rincón Treneta	13	29	2,2	104	121	1,2	-48
Nueve de Julio	Sierra Colorada	444	1.542	3,5	1.052	1.724	1,6	-53
Nueve de Julio	Yaminue	29	92	3,2	79	128	1,6	-49
Ñorquincó	Mamuel Choique	29	243	8,4	104	122	1,2	-86
Ñorquincó	Ñorquinco	158	565	3,6	272	605	2,2	-38
Ñorquincó	Ojos de Agua	14	69	4,9	124	135	1,1	-78
Ñorquincó	Río Chico	96	282	2,9	209	392	1,9	-36
Pichi Mahuida	Pichi Mahuida	15	46	3,0	15	7	0,5	-85
Pichi Mahuida	Río Colorado	3.872	11.733	3,0	7.524	17.469	2,3	-23
Pilcaniyeu	Comallo	472	1.497	3,2	805	1.899	2,4	-26
Pilcaniyeu	Laguna Blanca	32	102	3,2	16	29	1,8	-44
Pilcaniyeu	Dina Huapi	1.094	3.469	3,2	2.850	6.708	2,4	-26
Pilcaniyeu	Paso Flores	0	0	-	68	175	2,6	-
Pilcaniyeu	Pilcaniyeu	239	757	3,2	575	1.232	2,1	-32
Pilcaniyeu	Pilquiniyeu del Limay	33	106	3,2	82	133	1,6	-49
Pilcaniyeu	Villa Llanquín	36	113	3,2	146	326	2,2	-29
San Antonio	Las Grutas	1.685	4.720	2,8	2.640	6.428	2,4	-13
San Antonio	Playas Doradas	85	194	2,3	203	406	2,0	-12
San Antonio	San Antonio Este	281	890	3,2	222	594	2,7	-16
San Antonio	San Antonio Oeste	4.989	16.265	3,3	14.101	22.526	1,6	-51
San Antonio	Sierra Grande	2.271	7.404	3,3	5.156	9.394	1,8	-44
Valcheta	Aguada Cecilio	44	155	3,5	44	102	2,3	-35
Valcheta	Arroyo Los Berros	47	168	3,5	118	172	1,5	-59
Valcheta	Arroyo Ventana	8	30	3,5	131	105	0,8	-77
Valcheta	Chipauquil	0	0	-	41	74	1,8	-
Valcheta	Nahuel Niyeu	9	32	3,5	62	66	1,1	-70
Valcheta	Sierra Pailemán	21	74	3,5	59	85	1,5	-59
Valcheta	Valcheta	1.092	3.867	3,5	1.294	3.492	2,7	-24
Veinticinco de Mayo	Aguada de Guerra	37	126	3,4	122	232	1,9	-44
Veinticinco de Mayo	Clemente Onelli	33	114	3,4	68	177	2,6	-24
Veinticinco de Mayo	Colan Conhue	22	76	3,4	43	79	1,8	-47
Veinticinco de Mayo	El Caín	51	176	3,4	194	465	2,4	-30
Veinticinco de Mayo	Los Menucos	1.517	5.187	3,4	1.685	4.036	2,4	-30
Veinticinco de Mayo	Maquinchao	729	2.494	3,4	1.158	2.926	2,5	-26
Veinticinco de Mayo	Pilquiniyeu	13	46	3,4	63	96	1,5	-55
Veinticinco de Mayo	Ingeniero Jacobacci	1.831	6.261	3,4	3.372	8.655	2,6	-25
Total		175.414	575.460	3,3	333.535	799.991	2,4	-27

Fuente: Estimación propia en base a INDEC - Censo 2010 e INDEC - Censo 2022.