



Pontificia Universidad Católica Argentina

Observatorio de la Deuda Social Argentina

Estado de situación en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en los grandes aglomerados urbanos argentinos

Autor: Alejandro Mendoza Jaramillo

Coordinador: Dan Adaszko

Índice temático

1. Introducción.....	2
2. Los servicios públicos domiciliarios como factores claves en el mejoramiento de la calidad de vida.....	4
3. Los servicios públicos domiciliarios y correlato jurídico.....	7
3.1 Clasificación de los servicios públicos domiciliarios.....	8
3.2 El tratamiento de los servicios públicos domiciliarios en el régimen jurídico argentino.....	9
4. Estado de situación de los servicios públicos domiciliarios en los principales aglomerados urbanos.....	12
4.1 Gran Buenos Aires.....	12
4.2 Gran Córdoba.....	17
4.3 Gran Mendoza.....	18
4.4 Gran Rosario.....	20
4.5 Gran Tucumán.....	22
5. Consideraciones finales.....	22
6. Bibliografía y fuentes consultadas.....	25

1. INTRODUCCIÓN

Los servicios públicos constituyen actividades y bienes que posibilitan que la ciudad funcione y satisfacen una amplia gama de necesidades y requerimientos de quienes habitan en ella. Un tipo particular de aquellos está constituido por los servicios públicos domiciliarios, los que potencian las condiciones de habitabilidad de las viviendas y mejoran la calidad de vida de sus ocupantes.

Si bien dichos servicios pueden ser prestados por empresas privadas, por la propia comunidad (a través de organizaciones de base o cooperativas) o por el Estado, sobre este último recae la responsabilidad máxima e indelegable en lo que se refiere a garantizar que éstos se presten en condiciones mínimas aceptables a toda la población. Son servicios públicos domiciliarios, entre otros, el suministro de agua corriente, energía eléctrica, gas natural por red, cloacas, telecomunicaciones y la recolección de residuos.

Dado que todos los grupos de la sociedad no viven ni satisfacen sus necesidades a través de iguales mecanismos o en el mismo grado (en tanto que una porción de la población cuenta con elevados estándares de vida y otra habita espacios contaminados, sufre de hambre y vive en extrema precariedad), se requiere de la aplicación de una adecuada política urbana por parte del Estado como medio para la integración de aquellos sectores tradicionalmente excluidos.

Por ello, es necesario conocer el estado de situación en lo que hace al acceso a los servicios públicos domiciliarios por red, con vistas a identificar cuáles son los sectores más deficitarios en las ciudades argentinas del Bicentenario, indagando si existe una distribución universal de los mismos en los distintos aglomerados del país.

En tal sentido, el presente documento se propone realizar un diagnóstico complementario a los ya desarrollados por distintas instancias académicas y fuentes oficiales, en lo que hace al acceso por parte de los hogares a tres servicios públicos domiciliarios por red, a saber: agua corriente, cloacas y gas natural. Los aglomerados urbanos elegidos para el análisis son el Gran Buenos Aires¹, Gran Rosario², Gran Mendoza³, Gran Córdoba⁴ y Gran Tucumán⁵.

¹ En este documento, se comprende al Gran Buenos Aires como aquella unidad territorial que integra la Capital Federal y los municipios del conurbano bonaerense. Éstos últimos, a su vez, son divididos de la siguiente manera: Norte (San Fernando, San Isidro, General San Martín, Tigre, Vicente López, San Miguel, Pilar y Escobar); Oeste (Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Morón, Tres de Febrero, Merlo, Moreno, Marcos Paz, José C. Paz, Malvinas Argentinas y General Rodríguez) y Sur (Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lomas de Zamora, Avellaneda, Lanús, Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, San Vicente y Presidente Perón).

Para la elaboración del presente documento se llevó adelante una búsqueda exhaustiva de la información referente a las dos condiciones que definen la situación en el acceso a los servicios públicos domiciliarios: por un lado, la cobertura territorial o extensión física de la infraestructura necesaria para la prestación⁶, y por el otro, la cobertura poblacional ó tasa de conexión efectiva a las redes existentes. La diferencia entre ambas implica que la infraestructura necesaria para la prestación de un determinado servicio podría estar desplegada en el territorio, pero por diferentes razones, los hogares podrían permanecer sin conexión. De tal manera, se diferencia la cantidad de hogares, personas y viviendas que se encuentran cubiertos por la red, de aquellos usuarios que están efectivamente conectados a cada servicio.

Para conocer el estado de situación que presenta la extensión física se recurrió a los balances de gestión, boletines especiales y guías de usuarios emitidas por las empresas prestatarias y los entes reguladores de los respectivos servicios públicos. En lo que hace a la tasa de conexión de los hogares, se acudió principalmente a la Encuesta Permanente de Hogares correspondiente al tercer cuatrimestre del 2011 (relevada por el INDEC) y a la Encuesta de la Deuda Social Argentina (llevada adelante por el Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina durante el último trimestre del 2011). Dado que en ambos casos se trata de encuestas por muestreo –y por lo tanto sujetas a error muestral-, las tasas calculadas a partir de las dos fuentes no necesariamente coinciden; sin embargo, permiten contar con una aproximación a aquello que se quiere indagar.

Por otra parte, se revisaron los informes de las diferentes secretarías que componen el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con la intención de analizar la importancia que se le otorga al mejoramiento de la prestación de dichos servicios públicos dentro de los planes de inversión del gobierno nacional. Con esto se espera destacar cómo la distribución y el acceso a tales bienes constituyen un

² Para esta investigación se consideró por tal aglomeración, la conformada por las localidades de Rosario, Villa Gobernador Gálvez, San Lorenzo, Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Pérez, Funes, Fray Luis Beltrán, Roldán, Puerto General San Martín y Soldini.

³ El aglomerado de Gran Mendoza está compuesto por seis localidades y la capital provincial: Mendoza, Godoy Cruz, Villa Nueva, Las Heras, Guaymallén, Luján de Cuyo y Maipú.

⁴ El conglomerado cordobés está integrado por doce localidades, en su orden: Córdoba, La Calera, Villa Allende, Río Ceballos, Unquillo, Salsipuedes, Villa El Fachinal - Parque Norte - Guiñazú Norte, Mendiolaza, Saldán, La Granja, Agua de Oro y El Manzano-Canteras El Sauce.

⁵ El área del Gran Tucumán se corresponde con once localidades y la capital provincial: San Miguel de Tucumán, Banda del Río Salí, Yerba Buena, Marcos Paz, Villa Mariano Moreno-El Colmenar, Alderetes, El Manantial, Diagonal Norte - Luz y Fuerza - Los Pocitos - Villa Nueva Italia, Barrio San Felipe y Barrio San José III.

⁶ Dado que su inexistencia no sólo limita la prestación del servicio público domiciliario, sino que se refleja en la insuficiencia para abastecer la demanda actual de manera adecuada. Aquí se incluyen las plantas procesadoras, redes de tendido e infraestructuras similares.

indicador del tipo de política urbana y habitacional en la que se ha enmarcado el proyecto de desarrollo del país en los últimos años.

El orden expositivo del documento contempla en el primer apartado, una breve mención de la incidencia que tienen los servicios públicos domiciliarios en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. La segunda sección presenta un estudio conceptual sobre el carácter jurídico que tienen los mismos en el derecho argentino. La exposición de los datos relevados para cada aglomerado, a partir de las dos dimensiones presentadas anteriormente -cobertura territorial y tasa de conexión-, se realiza en el tercer título, mientras que en el último apartado, se anotan algunas consideraciones generales acerca de los planes de inversión gubernamentales y unas reflexiones finales sobre el conjunto del trabajo realizado.

2. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS COMO FACTORES CLAVES EN EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA

El hábitat en el que se desenvuelven las sociedades, es producido y transformado por sus acciones. En este sentido, se requiere que el hábitat provea las condiciones mínimas indispensables que garanticen el pleno desarrollo de las potencialidades y capacidades de cada sujeto y de la comunidad en general; todo ello vinculado con la satisfacción de las necesidades biológico-sociales y en el efectivo cumplimiento de las oportunidades de participación ciudadana enmarcado en un contexto de libertad, equidad y respeto por los derechos humanos (Adaszko, 2011).

En tal sentido, el hábitat y los elementos que lo definen deben ser analizados como un sistema susceptible de ser transformado y direccionado ideológica y políticamente en el marco de un esquema de derechos. A partir de esto, el acceso a los recursos urbanos debe ser comprendido dentro del derecho a la ciudad según el cual todo ciudadano o residente de una ciudad debiera tener la posibilidad de usufructuar y gozar de los recursos y bienes urbanos que la misma ofrece (aquí se incluyen el suelo, la vivienda, los espacios públicos y la infraestructura, entre otros) (ONU, 2004).

Ya en 1994, la Organización de las Naciones Unidas, en su Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, hacía referencia a las características con las que debía contar una vivienda para ser considerada adecuada: entre otras se destacan el contar con agua potable y las instalaciones sanitarias necesarias, además de la conexión a una fuente de energía para la cocina y calefacción.

El mismo organismo, en el artículo XII de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004), destacaba la obligación que tienen las ciudades en lo que hace a la dotación de servicios públicos domiciliarios y urbanos a todos sus ciudadanos y ciudadanas, ya sea a través de organismos públicos y/o privados y en el marco jurídico del derecho internacional y de cada país.⁷

De esta manera, la importancia que tiene el acceso efectivo a los servicios públicos domiciliarios dentro de las condiciones habitacionales de las viviendas no es menor, habida cuenta de que estos servicios constituyen junto con las condiciones medio medioambientales y las demás características del espacio urbano (provisión y acceso a los servicios urbanos), dimensiones por demás relevantes del hábitat.

Según Adaszko (2012), para que sea posible el acceso a los servicios domiciliarios de red, se hacen necesarias dos condiciones fundamentales: por un lado, se requiere de la infraestructura o soporte físico (cañerías, plantas de tratamiento, cableado, entre otros); y por el otro, que el hogar realice una serie de erogaciones monetarias, tanto para la conexión del inmueble residencial a la red principal de cada servicio (tiene que pagar por única vez el derecho de conexión) como para el sostenimiento del suministro en el tiempo (pago periódico de una tarifa, la que funciona como llave para la inclusión o la exclusión).⁸

Hay que destacar que de los servicios domiciliarios de red, la provisión de agua corriente incide directamente sobre la calidad de vida de las personas, pues su buena prestación tiene efectos importantes en la reducción de las tasas de morbilidad y mortalidad, especialmente en aquellos segmentos sociales en situación de vulnerabilidad y en ciertos grupos de edad (chicos y ancianos). El déficit en el acceso al agua corriente de red no sólo afecta la salud de la población sino que además compromete a mediano y largo plazo la sustentabilidad medioambiental.

Por su parte, la conexión a la red cloacal tiene consecuencias directas sobre el estado de salubridad de los hogares, además de constituir una deuda histórica de los gobiernos en materia de urbanización⁹. Mientras que la provisión del sistema cloacal

⁷ Entre otras cuestiones, señala que las tarifas deben ser asequibles en cada servicio, la regulación de los mismos debe estar a cargo de la unidad administrativa más próxima a la población así como se exige la implementación de los sistemas de control social sobre la prestación siempre que ello sea necesario.

⁸ El autor resalta que el único servicio domiciliario por red por el que no se paga la utilización de la infraestructura es el sistema cloacal. Al tiempo, destaca que pueden ocurrir ciertas situaciones especiales en las cuales la erogación para la conexión al servicio debe ser costeadada por los residentes de los sectores periféricos en los cuales no existe la infraestructura necesaria, ni está dentro de los proyectos del gobierno local que así ocurra.

⁹ Adaszko (2011) señala que esto ocurre como consecuencia de la política deliberada de expansión urbana, en la cual se consideró el asentamiento poblacional de acuerdo con las oportunidades de inserción laboral sin exigir ningún tipo de desarrollo en lo referente a infraestructuras de bienes y servicios. Tal

depende principalmente de la política sanitaria y de la inversión público-privada en la materia, el tipo de servicio sanitario que se utiliza al interior de la vivienda estará relacionado fundamentalmente con la capacidad económica del hogar (Vg. inodoro con o sin descarga mecánica de agua). La utilización de pozos ciegos como alternativas ante la ausencia de la red pública cloacal, constituye un factor de riesgo en tanto que potencia la contaminación del agua y de otros recursos naturales a través de las heces humanas.

Cabe señalarse que si bien la descarga de residuos mediante cámaras sépticas puede ser más segura en comparación con los pozos ciegos, no alcanzan la calidad salutogénica que ofrece la red pública de cloacas.

Por último, el sistema de gas natural por red constituye la principal fuente energética para la calefacción y preparación de los alimentos en las viviendas. Sin embargo, ha sido una de las redes menos extendidas y con la menor tasa de conexión en el país. Por esto, aquellas viviendas que permanecen sin el servicio, deben abastecerse a través de garrafas (las cuales son menos seguras y proporcionalmente más costosas) o hacer uso de otros combustibles (como el querosene). En este respecto, cabe señalarse que la condición económica del hogar ocupará un lugar central en la determinación de la forma en que se supla la carencia del servicio domiciliario por red: mientras los sectores medios y altos recurren a tubos y tanques en condiciones más propicias para su operación (siguen unas ciertas normas de seguridad establecidas), los hogares más vulnerables utilizan las garrafas en condiciones más riesgosas.

panorama se vio agravado después de la privatización consecutiva de las empresas de saneamiento y agua potable en la década de los noventa, dado que las nuevas concesionarias se concentraron en la prestación del segundo servicio, dejando de lado la inversión que se hacía necesaria en el primero.

3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y SU CORRELATO JURÍDICO

Analizar la situación en lo que hace al acceso a los servicios públicos domiciliarios no sólo comprende cuantificar las tasas de conexión y de calidad del servicio, sino también analizar su institucionalidad y la dimensión jurídica que concibe y garantiza su efectiva prestación, pues su transformación a lo largo de la historia, permite comprender ciertos elementos y características que definen su panorama actual. En este sentido, en el presente apartado se anotan algunas breves precisiones en torno al marco jurídico en el que se encuadran los servicios públicos domiciliarios dentro del derecho argentino.

La connotación de la utilidad pública de los servicios comprende múltiples dimensiones y tiene distintas acepciones en cada país, por lo que suele producirse una confusión conceptual para su tratamiento (al igual que ocurre con la infraestructura y los servicios relacionados). Así, tal naturaleza pública abarca diferentes nociones que dieron como resultado la proliferación de denominaciones tales como servicios básicos, de interés público, de utilidad pública o públicos domiciliarios, aún cuando estos términos no son sinónimos.

De tal manera, en el presente documento se entiende por *servicio público* al conjunto de prestaciones que buscan satisfacer ciertas necesidades prioritarias de la comunidad o sociedad, las cuales al tiempo, cumplen con una función económica, política y social (Pírez, 2000). Entre otras, se consideran las redes de infraestructura energética, transporte, telecomunicaciones y los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, las cuales soportan una gran cantidad de actividades que son imprescindibles para el funcionamiento de la ciudad.

Ahora bien, dos particularidades que tienen los servicios públicos domiciliarios y que permite diferenciarlos de otros tipos de servicios, es que su prestación se realiza en los lugares donde habita o labora la población (es decir, se encuentran conectados a los inmuebles residenciales, comerciales o industriales), además de que constituyen en prestaciones que están dirigidas a satisfacer necesidades que se consideran como esenciales para su subsistencia.

3.1 Clasificación de los servicios públicos domiciliarios

A continuación se presentan dos clasificaciones que se pueden hacer de los servicios públicos domiciliarios según los aspectos que determinan su naturaleza particular y los criterios jurídicos que los rigen.

Entre otros autores, Calafell (1988) nos permite señalar los tres aspectos que se consideran sustanciales y que definen la naturaleza particular que los rige:

1. *Continuidad*: dado el interés público que pesa sobre el servicio, se requiere que su prestación sea continua, puntual, sin intervenciones y que su estructura de prestación sea ordenada: “la interrupción del servicio, puede constituir una falta de tal naturaleza que implique una responsabilidad administrativa” (Calafell, 1988: 195).
2. *Regularidad*: el servicio debe ser prestado en forma regular conforme a las normas o condiciones establecidas que lo regulan, lo cual permite que la administración modifique la organización en la prestación del mismo según sea necesario.
3. *Carácter de obligatoriedad y universalidad*: este principio pretende asegurar la prestación eficiente y regular a toda la población que lo solicite, de manera que una negativa a brindarlo se considera como una falta grave que resulta en procesos administrativos (si el prestador es el mismo Estado) o en una justa causa para rescindir la concesión a un privado. Bajo el *criterio de igualdad* se exige la abolición y prohibición de los tratamientos de favor con el propósito de asegurar una prestación efectiva y evitar una crisis social como consecuencia de su falta o escasez.

Una segunda clasificación de los servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con la *doctrina* y el *ordenamiento jurídico* que los rige, es posible hacerse a partir de lo expuesto por Gordillo (2009):

1. *Por el órgano del Poder Público o ente de la administración que los presta*: pueden ser nacionales, provinciales o municipales en caso de ser exclusivos de cada ente, o concurrentes, si son prestados conjuntamente por los distintos órganos de los niveles del poder público o en asociación con particulares;
2. *Por razón del usuario o forma de aprovechamiento*: pueden ser *generales*, considera los intereses de todos los usuarios sin distinguir (Uti-universi), o *especiales*, se ofrece solamente a las personas con unas características determinadas (Uti-Singuli);

3. *Por razón de su utilización:* pueden ser *obligatorios* u *optativos*. Los primeros son definidos por las leyes o la Constitución Nacional, mientras que en los segundos, el orden jurídico los deja a la potestad discrecional de la autoridad administrativa competente;

4. *Por la forma de prestación del servicio:* pueden ser directos y por concesionarios u otros medios legales. En el primer caso, su prestación es realizada por el Estado (nacionales, provinciales, municipales, distritales, entes descentralizados) mientras que en los concesionarios, el servicio se presta a través de terceros¹⁰;

5. *Por su carácter económico,* se pueden dividir en gratuitos o lucrativos; y por último,

6. *Por su composición:* pueden ser simples o mixtos, siendo los primeros aquellos que están inscritos dentro de la rama del derecho público, mientras que los mixtos poseen la estructura jurídica del derecho privado.

3.2 El tratamiento de los servicios públicos domiciliarios en el régimen jurídico argentino

En sus inicios, la prestación de los servicios urbanos en la Argentina estuvo a cargo de empresas privadas de capitales extranjeros hasta bien entrado el siglo XX, momento en el cual se anularon algunos contratos como consecuencia del incumplimiento en las obligaciones pactadas por las concesionarias y de la ola de nacionalizaciones ocurridas a mediados de la década del 40. Su posterior re-privatización, en el contexto de la apertura de mercado y de la implementación de políticas de corte neoliberal, impactó de diferentes maneras sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios.¹¹

En lo que al proceso de privatización se refiere, la aprobación de la Ley 23.696 (año 1989) de Reforma del Estado, declaró la emergencia en la prestación de los servicios públicos, por lo cual se otorgó al Ejecutivo Nacional la capacidad de dar licencias y concesiones para la explotación de aquellos servicios de interés público que se vieran comprometidos.

Es en este contexto que se constituyó el esquema regulatorio para la concesión de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales, Decreto 999/92, mientras

¹⁰ Al respecto cabe señalarse que el Estado se reserva los poderes generales de organización y de contralor sobre dichas entidades de derecho privado (empresas concesionarias).

¹¹ En este sentido, la privatización de los servicios de agua y saneamiento fue una de los mayores de su tipo en el mundo y sus impactos negativos han sido considerables aún después de que el Estado recuperara su administración a mitad de la primera década del nuevo milenio (caso de AySA).

que la Ley 24.076 precisó que el transporte y la distribución del gas natural constituirían servicios públicos de carácter nacional.

La privatización constituyó uno de los pilares del desmantelamiento de las políticas de bienestar, uno de cuyos componentes había sido la desmercantilización del acceso a algunos servicios urbanos (Pérez, 2011). En esta dirección, se propició el arribo de grandes consorcios con operadores internacionales, además del achicamiento del aparato estatal existente en función a los intereses de las empresas privadas. De esta manera, el paso del Estado prestador al regulador requirió la implementación de un nuevo encuadre jurídico e institucional adaptado a un nuevo escenario.

Un segundo aspecto cardinal del proceso, vinculado con el anterior, lo constituyó la modificación del dominio de las empresas sin que previamente se aplicaran adecuadamente los marcos normativos necesarios para su operación, tal como lo exigía la norma vigente en aquél momento (Comadira, 2005). Sin embargo y paradójicamente, dicho contexto representó el inicio de la experiencia regulatoria más profunda que haya habido en esta materia en el país, orientada especialmente a la superación de las deficiencias del mercado para la provisión y asignación de bienes públicos. Muestra de ello, fue la reforma constitucional de 1994, bajo la cual se estableció que el carácter público¹² de los servicios domiciliarios debía definirse a partir de la Constitución Nacional o de alguna ley específica que lo reglamentase, así como se atribuyó a los usuarios de bienes y servicios unos derechos que protegen su salud, seguridad e intereses económicos (al tiempo que les otorga la libertad para elegir las prestatarias que más les convengan)¹³.

Por ello, se exigió a las empresas concesionarias el acceso libre a información adecuada y veraz. Asimismo, los privados se veían en la obligación de tratar por igual a sus diferentes usuarios.

Para que esto se hiciera efectivo, la Constitución destaca que

“las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas,

¹² Por ello, en su prestación no se pueden perseguir los fines de lucro, aún cuando sean prestados por particulares (bajo la autorización, control y fiscalización del Estado).

¹³ Un ejemplo de ello, fue la pretensión de establecer tarifas justas y razonables, tanto para el prestador como para el usuario, con base en los principios de interés general y de equidad.

en los organismos de control” (Artículo 42, Constitución de la República Argentina).

Tales precisiones en la nueva Constitución representaron, según Comadira (2005), un nuevo enfoque para el tratamiento jurídico de los servicios públicos, tanto en la protección de los derechos de los usuarios y consumidores, como en la consagración de las potestades estatales para la regulación y el control de las empresas prestadoras: “(...) hace explícitos criterios de intervención estatal que hasta ese momento sólo resultaban de decisiones legislativas y pronunciamientos jurisprudenciales concebidos al amparo de un método dinámico, y en ocasiones, mutante de interpretación constitucional” (146).

Sin embargo, el mecanismo de ‘asociación de consumidores’, consagrado en la Constitución Nacional, significó un instrumento con limitada aplicación cuya insuficiente efectividad, disminuyó su poder de participación real en los organismos de control de los servicios públicos domiciliarios. Esto se puede entender como consecuencia de la entrada en vigencia de nuevos términos contractuales que definían la relación entre los consumidores, las empresas concesionarias y el Estado.

Si bien pareciera que el régimen jurídico de los servicios públicos en el país es aún confuso, pues se han hecho numerosos intentos para delimitar sus características y principios básicos, en la actualidad impera la lógica reglamentaria del órgano legislativo, en la cual se expiden las normas que se estiman necesarias y se encomienda al correspondiente ente regulador la tarea de vigilar el cumplimiento de tales reglamentaciones (Comadira, 2005).

Dicha situación le asigna un mayor peso al rol que cumplen los entes reguladores, en tanto que no se restringen sólo a la resolución de conflictos entre las partes contractuales, sino que se ven obligados constitucionalmente a equilibrar las desigualdades que puedan producirse en la prestación normal de los servicios públicos domiciliarios, a través del control sobre las empresas prestadoras y la defensa efectiva del usuario (esto último, vinculado con la Ley de Defensa al Consumidor 24.240)¹⁴. De esta manera, estos entes constituyen en una autoridad

¹⁴ En esta ley se formularon las primeras disposiciones en la materia, explicita la noción de “protección de la salud del consumidor” que se hace manifiesta posteriormente en la Constitución Nacional, al igual que define el carácter de la prestataria y del consumidor del servicio público. En el capítulo sexto, Artículos 25 a 31, se definen las condiciones generales bajo las cuales deben operar las empresas estatales o concesionarias en el territorio nacional (constancia escrita de los consumos facturados, reciprocidad en el trato, registro de los reclamos recibidos, seguridad en las instalaciones, exigencias técnicas en cuanto a los instrumentos de medición y las condiciones habilitantes para interrumpir el servicio, entre otros). Mediante el Decreto 1.798 del año 1994 se reglamentó su efectivo cumplimiento. Por su parte, en la Ley

superior que vela por el cumplimiento en la calidad de los servicios públicos, el control en las inversiones mínimas exigidas y el resguardo de los intereses de los usuarios.

Resta señalarse que en relación a los servicios públicos domiciliarios analizados en el presente documento, la supervisión del agua potable y cloacas está a cargo del Ente Regulador del Agua y Saneamiento (ERAS) mientras el gas, corre por cuenta del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS). Ambos dependientes del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

4. ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN LOS PRINCIPALES AGLOMERADOS URBANOS

En el presente apartado se expone el estado que presentan la cobertura territorial y la conexión de los hogares a los servicios de agua potable de red, cloacas y gas por red en los aglomerados de Gran Buenos Aires, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran Córdoba y Gran Tucumán.

4.1 Gran Buenos Aires

En lo que respecta al servicio de agua potable por red, existe en el Gran Buenos Aires una variedad de concesionarias encargadas de la captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización. Estas son: Aguas y Saneamientos Argentinos S.A (AySA), Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA)¹⁵, Sudamericana de Aguas S.A., cooperativas locales (partido Tres de Febrero¹⁶) y hasta gobiernos locales (partidos de Marcos Paz y Berazategui).

La más importante de las prestatarias es AySA, en tanto que es la empresa con la mayor superficie en concesión: 1.811 kms², 18 ciudades¹⁷ y casi diez millones de

26.361 de 2008 se sustituyeron los contenidos de la ley original relacionados con los procesos llevados a cabo por las asociaciones de consumidores, acciones de incidencia colectiva y resarcimiento de daños provocados.

Tales modificaciones se tradujeron en un régimen que refuerza el control sobre las empresas prestatarias e incrementa la protección de los consumidores y usuarios, al tiempo que asigna sus funciones a la Secretaría de Comercio Interior (dependiente del Ministerio de Economía y Producción).

¹⁵ Presta el servicio en las localidades de San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Escobar, La Matanza, Moreno, General Rodríguez, Florencio Varela (sólo de agua potable), y Presidente Perón.

¹⁶ Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, Vivienda y Servicios Asistenciales Ltda. Martín Coronado.

¹⁷ La empresa cubre los partidos de San Fernando, San Isidro, General San Martín, Tigre, Vicente López, Hurlingham, Ituzaingó, Morón, La Matanza, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, Tres de Febrero, Almirante Brown, Morón y Quilmes en la prestación de agua potable y

personas. De acuerdo con el Plan de Saneamiento 2006-2020 (AySA, 2007), la empresa cuenta con tres plantas potabilizadoras de agua con capacidad para producir 4.643.432 m³/día (una en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las otras dos en provincia) y una longitud en la red de distribución de 17.545 kilómetros lineales. Con esta infraestructura abastece al 84% de la población del Gran Buenos Aires (7.862.000 personas que aproximadamente representan 1.695.668 conexiones domiciliarias)¹⁸.

Según el mismo informe, la falta de suministro en el área de concesión alcanza al millón y medio de personas (16% de los hogares del GBA) y afecta principalmente a la Zona Oeste del conurbano (33%). Las zonas mejor conectadas son en su orden, Capital Federal (con solamente un 1% de déficit o 30.000 hogares) y zona Norte (11% de déficit o 150.000 hogares).

Estos datos se corroboran con la información consignada en el Anuario Estadístico publicado en el año 2011 por la Dirección General de Estadística y Censos de la ciudad de Buenos Aires, en el cual se indica que la falta de suministro, en torno a 1 pp, se concentra principalmente en los barrios del sur de la ciudad. A su vez, los déficits del Gran Buenos Aires y del Conurbano Bonaerense son similares a los suministrados por fuentes como el INDEC (2011) y el ODSA (2011) (ver Figura 1).

Por su parte, Pilar presenta una situación particular, pues cuenta con una concesionaria exclusiva para el territorio del partido, la empresa Aguas Sudamericanas S.A. Ésta señala que la extensión de la red alcanza los 450 kilómetros lineales, dispone de 45 perforaciones para la extracción del agua y de 56 estaciones de bombeo, con las cuales sirve a un total de 108.000 personas (58% de los hogares) (Sudamericana de Aguas S.A., 2012).

Algo que llama la atención en este punto, es que los déficits de servicio publicados por la empresa para cada zona del Conurbano Bonaerense son sensiblemente inferiores a los valores suministrados por el ODSA (2011), como es el caso del dato de zona Norte (26 pp de diferencia) (ver Figura 1). Tales variaciones, pueden obedecer a que las escalas de análisis abordadas en cada informe pueden variar de manera significativa, así como también debe verse impactado por la situación particular del partido de Pilar (considerado como parte de zona Norte por el ODSA).

recepción de efluentes cloacales; Hurlingham e Ituzaingó respecto al servicio de agua potable y los partidos de Berazategui y Florencio Varela con la recepción de efluentes cloacales en bloque.

¹⁸ Tal cobertura se ubica en torno del promedio de América Latina (85,5%), siendo superado por empresas como Aguas Andinas (Santiago, Chile), EAAB (Bogotá, Colombia) y CAESB (Brasilia, Brasil), las que presentan niveles cercanos al 100% (AySA, 2010b).

Figura 1. Déficit de conexión al servicio de agua potable de red en Gran Buenos Aires según distintas fuentes de consulta

En % de hogares particulares					
	AYSA S.A. (2007)	Aguas Sudamericanas S.A (2012)	Dirección General de Estadística y Censos (2011)	INDEC (2011)	ODSA (2011)
Gran Buenos Aires	16,0	//	//	17,6	19,7
Ciudad de Buenos Aires	1,0	//	1,0	1,2	1,0
Conurbano Bonaerense	22,3**	//	//	24,9	27,2
CONURBANO BONAERENSE					
Norte***	11,0	42,0*	//	//	37,1
Oeste***	33,0	//	//	//	26,2
Sur	23,0	//	//	//	20,8

Fuente: Elaboración Propia

* Valor estimado exclusivamente para el partido de Pilar.

** El porcentaje de déficit se estima de acuerdo con la información suministrada por la empresa.

*** Tal variación, puede obedecer a las escalas de estudio que comprende cada informe.

Para estimar estos valores, se consideró únicamente la provisión del agua por red pública dentro de la vivienda.

En cuanto a la conexión, tratamiento y disposición de los residuos cloacales, AySA servía en 2010 a 6.417.249 habitantes (aproximadamente un millón de conexiones domiciliarias); la concesionaria cuenta en la actualidad con 5 plantas depuradoras (todas localizadas en jurisdicción provincial) y una longitud en la red de desagües cloacales de 10.152 kilómetros lineales. Aún con esta infraestructura, en el Gran Buenos Aires persiste un déficit de conexión al servicio del 36% (3.500.000 personas); el cual está concentrado principalmente en las zonas Sur (un 64% de hogares o 1.800.000 personas) y Oeste (47% de hogares o 1.050.000 personas) del aglomerado¹⁹.

Nuevamente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta una situación privilegiada con tan sólo un punto porcentual de déficit. Tal situación le permite que las inversiones realizadas en saneamiento estén dirigidas casi que exclusivamente al mantenimiento de la red, más que a la conexión de nuevos clientes (AySA, 2007). En el caso del partido de Pilar, la empresa Aguas Sudamericanas S.A extendió a 390 kilómetros lineales la red cloacal y cuenta con 3 plantas para el bombeo y tratamiento de fluidos.

¹⁹ En cuanto a la cobertura de desagües cloacales, AySA también se ubica próximo a los niveles promedio de Latinoamérica (60,0%), aunque se encuentra muy por debajo de Aguas Andinas (Santiago, Chile) y EAAB (Bogotá, Colombia) que lideran con coberturas cercanas al 100%. (AySA, 2010b).

Con esta infraestructura brinda el servicio a 80.000 personas (apenas el 31% de los hogares).

Figura 2. Déficit de conexión al servicio de red cloacal en Gran Buenos Aires según distintas fuentes de consulta					
En % de hogares particulares					
	AYSA S.A. (2007)	Aguas Sudamericanas S.A (2012)	Dirección General de Estadística y Censos (2011)	INDEC (2011)	ODSA (2011)
Gran Buenos Aires	36,0	//	//	38,2	37,6
Ciudad de Buenos Aires	1,0	//	1	1,3	2,2
Conurbano Bonaerense	51,3**	//	//	53,6	51,9
CONURBANO BONAERENSE					
Norte***	43,0	69,0*	//	//	55,4
Oeste	47,0	//	//	//	47,2
Sur***	64,0	//	//	//	53,4

Fuente: Elaboración Propia

* Valor estimado exclusivamente para el partido de Pilar.

** El porcentaje de déficit se estima de acuerdo con la información suministrada por la empresa.

*** Tal variación, puede obedecer a las escalas de estudio que comprende cada informe. Para estimar estos valores, se consideró únicamente la conexión del inodoro a la red pública cloacal.

La Dirección General de Estadística y Censos (2010) y el INDEC (2011) señalan que la cobertura alcanzaba a nueve de cada diez hogares de la ciudad (contaban con baño con descarga a red cloacal pública) mientras que el déficit restante, se concentraba espacialmente en los barrios del sur de la ciudad: Barracas, La Boca, Nueva Pompeya, Parque Patricios, Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati.

En lo que hace al Conurbano Bonaerense, se descubre una tasa de conexión bajísima: sólo uno de cada dos hogares cuenta con el servicio (INDEC (2011), ODSA (2011), AySA (2007)).

Al igual que en el servicio anteriormente descrito, llama la atención las diferencias en los déficits según las fuentes consultadas, en particular en lo que hace a las zonas Norte y Sur del Conurbano Bonaerense (más de diez puntos porcentuales) (ver Figura 2).

Por su parte, en lo que respecta al gas domiciliario por red, en el Gran Buenos Aires el servicio está concesionado a dos compañías: por un lado MetroGas S.A., la cual se encarga del abastecimiento del servicio en la Ciudad Autónoma y las zonas Sur y

Oeste del Conurbano Bonaerense, mientras que GasNatural BAN, sólo opera en algunos partidos del Oeste y del Norte del Conurbano.

La primera compañía cuenta con un total de 2,4 millones de clientes (63% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y al año 2010 tenía una tasa de déficit de conexión en el Gran Buenos Aires del 24,6%. Según la información publicada por la misma concesionaria, del total de usuarios registrados en Capital Federal (1.394.720), el 97,7% son clientes residenciales.

El primer valor se condice con el publicado por el ODSA (2011), según el cual el déficit de conexión alcanzaba a uno de cada cuatro hogares, mientras que el dato de la ciudad, se confirma por el INDEC (2011) y por la Dirección General de Estadística y Censos (2010), las cuales relevan que el 97,4% y 97,3% de los hogares de la ciudad poseen el servicio de gas natural por red como principal fuente para cocinar (ver Figura 3).

Figura 3. Déficit de conexión al servicio de gas natural por red en Gran Buenos Aires según distintas fuentes de consulta					
En % de hogares particulares					
	Metrogas S.A. (2012)	GasNatural BAN (2010)	Dirección General de Estadística y Censos (2011)	INDEC (2011)*	ODSA (2011)
Gran Buenos Aires	24,6	//	//	21,4	24,4
Ciudad de Buenos Aires	2,3	//	2,7	2,6	5,7
Conurbano Bonaerense	//	43,1	//	29,1	31,9
CONURBANO BONAERENSE					
Norte	//	//	//	//	37,1
Oeste	//	//	//	//	33,5
Sur	//	//	//	//	26,7

Fuente: Elaboración Propia

* Para estimar estos valores, se consideró únicamente la conexión a gas de red como principal combustible utilizado para cocinar.

Ahora bien, la empresa GasNatural BAN S.A. es la segunda distribuidora presente en el GBA. Ésta presta el servicio a 7,6 millones de usuarios en una extensión de 15.000 kilómetros lineales (30 partidos de la provincia de Buenos Aires y 1.405.897 usuarios residenciales). En la escala provincial, la tasa de conexión de usuarios a la red de gas domiciliario es menor en comparación con la ciudad, pues en los partidos del Conurbano, sólo siete de cada diez hogares utilizan el gas como principal fuente para

la preparación de alimentos (INDEC, 2011). Tal valor es levemente inferior al suministrado por el ODSA (2011), según el cual, en la misma área se mantiene un déficit del 32% (ver Figura 3).

La diferencia en el déficit de acceso a este servicio entre el dato suministrado por el INDEC (2011) y la empresa Gas Natural BAN (2010) es bien importante, pues alcanza los 14 puntos porcentuales (ver Figura 3). Esto podría explicarse nuevamente como consecuencia de las diferencias en las escalas de estudio definidas por cada informe.

En lo que refiere a las zonas que componen el Conurbano Bonaerense, sólo se dispone de los datos suministrados por el ODSA (2011); de los cuales vale la pena destacarse el alto déficit que presenta el Norte (37,1%) en comparación con el Sur (26,7%).

4.2 Gran Córdoba

Según el Plan Director de Córdoba 2020, la ciudad se encuentra abastecida por el agua captada en las cuencas altas del Suquía y del Xanaes, la cual luego es volcada en los embalses reguladores de San Roque y Los Molinos (esto divide el tratamiento y la distribución del recurso en las partes Norte y Sur).

La provisión del servicio domiciliario se encuentra concesionada hasta el año 2026 a la empresa Aguas Cordobesas. En la actualidad, el aglomerado presenta un nivel de cobertura cercano al 98% de los hogares y cubre un área de 3.352 kilómetros²⁰. La empresa cuenta con dos plantas potabilizadoras: la planta Suquía, que provee agua al 69,3 % de la población y Los Molinos, al 30,5%; el 0,2% restante es abastecida por perforaciones. La capacidad de producción anual de las plantas es de 138.000.000 m³ de agua (Aguas Cordobesas, 2010).

Tal porcentaje de cobertura es sensiblemente inferior a los valores relevador por el INDEC (2011) y el ODSA (2011), los cuales apuntan que más del 3% de los hogares cordobeses permanecen con déficit en éste servicio (ver Figura 4).

Esta misma empresa es la prestataria del servicio de cloacas en el Gran Córdoba, aunque su estado de situación es mucho más preocupante. En 2010 la red cubría apenas al 50,3% de los hogares (666.913 personas)²¹, a lo que se suman los

²⁰ El 96% corresponde a la figura de provisión directa y el 2% a la indirecta, es decir, la compra de agua en bloque.

²¹ Tal valor es sensiblemente inferior al relevado por el INDEC (2011), según el cual, solamente el 52,4% de los hogares del Gran Córdoba contaban con el servicio de red pública de cloacas.

problemas acarreados por la insuficiencia en el tratamiento del caudal medio diario descargado (la capacidad real es de 120.000 m³/día mientras lo volcado alcanza los 154.700 m³/día), el descontrol sobre las conexiones clandestinas y un deficitario sistema de drenaje pluvial.

Figura 4. Déficit de conexión a los servicios públicos de red en Gran Córdoba según distintas fuentes de consulta				
En % de hogares particulares				
	Aguas Cordobesas (2010)	Municipalidad de Córdoba- Universidad Nacional de Córdoba – Secretaría de Desarrollo Urbano (2008)	INDEC (2011)	ODSA (2011)
Agua Potable*	1,0	2,0	3,5	3,2
Cloacas**	49,7	//	47,6	49,8
Gas Natural***	//	9,0	29,8	33,9

Fuente: Elaboración Propia

* Para estimar estos valores, se consideró sólo la provisión del agua por red pública dentro de la vivienda.

** Para estimar estos valores, se consideró sólo la conexión del inodoro a la red cloacal.

*** Para estimar estos valores, se consideró sólo la conexión a gas de red como principal combustible utilizado para cocinar

En lo que hace al servicio domiciliario de gas por red, éste se encuentra concesionado a la empresa Distribuidora de Gas del Centro S.A., la que en 2007 ofrecía servicio a 308.424 usuarios, de los cuales el 96% eran clientes residenciales (Distribuidora de Gas del Centro S.A, 2010). Si bien la Municipalidad de Córdoba (2008), indicaba que el porcentaje de cobertura en los hogares alcanzaba al 91%, el INDEC (2011) y el ODSA (2011) revelaban un panorama diferente: solamente el 70,2% y el 66,1% de los hogares, respectivamente, contaba con gas por red como principal fuente para la preparación de los alimentos (ver Figura 4).

4.3 Gran Mendoza

El servicio de agua potable y saneamiento está a cargo de Aguas Mendocinas S.A., la cual en 2010 abastecía a 340.000 clientes en el primer servicio. En 2008, la Universidad de Cuyo realizó una Evaluación General del Estado y Evolución del Servicio de Agua Potable y Cloacas, en la que se destacó que la cobertura del servicio en el Gran Mendoza era suficiente aunque presentaba serios problemas de presión

como consecuencia de la superación en la capacidad de producción de las plantas potabilizadoras dada la creciente demanda.

En lo que hace a la red cloacal, la Universidad de Cuyo (2008) destacaba que en 2007 la red tenía una prestación suficiente, cubriendo al 95% de los hogares (782.487 habitantes).

Tales valores se ven verificados por los datos suministrados por el INDEC (2011), según el cual, el 98,1% de los hogares mendocinos contaba con el servicio de red pública de agua potable y solamente un 7% presentaba déficit en la conexión a cloacas. Por su parte, el ODSA (2011) revelaba un déficit menor a un punto porcentual para el primer servicio, mientras el segundo alcanzaba los 5,5 pp (ver Figura 5).

Figura 5. Déficit de conexión a los servicios públicos de red en Gran Mendoza según distintas fuentes de consulta				
En % de hogares particulares				
	Universidad de Cuyo (2008)	Distribuidora de Gas Cuyana S.A (2005)	INDEC (2011)	ODSA (2011)
Agua Potable*	//	//	1,9	0,8
Cloacas**	5,0	//	7,0	5,5
Gas Natural***	//	36,0	14,8	15,8

Fuente: Elaboración Propia

* Para estimar estos valores, se consideró sólo la provisión del agua por red pública dentro de la vivienda.

** Para estimar estos valores, se consideró sólo la conexión del inodoro a la red cloacal.

*** Para estimar estos valores, se consideró sólo la conexión a gas de red como principal combustible utilizado para cocinar

En lo que respecta a la prestación de gas natural por red, la empresa concesionaria es la Distribuidora de Gas Cuyana S.A., la cual brinda el servicio a más de 502.000 clientes (entre residenciales, comerciales e industriales) en 128 localidades de la región a través de 12.000 kilómetros lineales de redes de distribución.

De acuerdo con la Memoria de Servicios (Distribuidora de Gas Cuyana S.A., 2005), ésta contaba con 403.972 clientes en el aglomerado de Gran Mendoza y la infraestructura dispuesta correspondía al 98% de conexiones residenciales, con la cual, abastecía al 64% de los hogares mendocinos.

Tal déficit, sin embargo, es notablemente inferior si se lo compara con los valores relevados por el INDEC (2011) y el ODSA (2011), según los cuales, la tasa de conexión ronda los 85 pp (es decir, aproximadamente el 15% de déficit) (ver Figura 5).

4.4 Gran Rosario

El aglomerado de Gran Rosario presenta un balance positivo en lo que refiere al estado de prestación en los servicios de red de agua potable y cloacas, pues al año 2010, en el primer servicio contaba con una cobertura del 99% de los hogares (1.017.631 personas) totalizando los 1.783 kilómetros de red, mientras que en el segundo, alcanzaba al 73% de hogares (unos 1.322 kilómetros en redes). La empresa encargada de la prestación de los dos servicios públicos es Aguas Santafesinas S.A.

Figura 6. Déficit de conexión a los servicios públicos de red en Gran Rosario según distintas fuentes de consulta			
En % de hogares particulares			
	Municipalidad de Rosario (2012)	INDEC (2011)	ODSA (2011)
Agua Potable*	1,0	1,6	1,6
Cloacas**	27,0	32,3	30,3
Gas Natural***	32,0	28,0	32,4

Fuente: Elaboración Propia

* Para estimar estos valores, se consideró sólo la provisión del agua por red pública dentro de la vivienda.

** Para estimar estos valores, se consideró sólo la conexión del inodoro a la red cloacal.

*** Para estimar estos valores, se consideró sólo la conexión a gas de red como principal combustible utilizado para cocinar

Tales valores son cercanos a los datos relevados por el INDEC (2011), según el cual, el 98,4% de los hogares rosarinos contaba con el servicio de agua potable, mientras que tan sólo el 67,7% tenía conexión a la red pública de cloacas. Valores similares ofrece el ODSA (2011) según el cual, el déficit alcanzaba al 1,6% de los hogares en el primer servicio y al 30,3% en el segundo.

Por su parte, el servicio de gas natural por red es suministrado por la empresa Litoral Gas S.A, la cual a diciembre de 2011, contaba con 634.236 usuarios residenciales en la región. Según Enargas (2012), esta cifra representaba un crecimiento del 5% en comparación con el año anterior.

Según la Municipalidad de Rosario (2012), en la ciudad hay 233.309 clientes conectados al sistema, lo que corresponde al 68% de los hogares. Tal déficit es muy cercano al relevado por el ODSA (2011) y dista en 4 pp del ofrecido por el INDEC (2011) (ver Figura 6).

4.5 Gran Tucumán

En Gran Tucumán la empresa concesionaria del servicio de agua potable y de la red de cloacas es la Sociedad de Aguas de Tucumán. Según información de la empresa, la cobertura de la red de agua potable alcanzaba al 98% de los hogares (o 1.128.112 usuarios)²², mientras que la conexión a cloacas alcanzaba apenas al 49% de los hogares (558.256 personas).

Figura 7. Déficit de conexión a los servicios públicos de red en Gran Tucumán según distintas fuentes de consulta			
En % de hogares particulares			
	Sociedad de Aguas de Tucumán (2012)	INDEC (2011)	ODSA (2011)
Agua Potable*	2,0	1,0	0,5
Cloacas**	51,0	32,7	39,4
Gas Natural***	//	47,6	46,6

Fuente: Elaboración Propia

* Para estimar estos valores, se consideró sólo la provisión del agua por red pública dentro de la vivienda.

** Para estimar estos valores, se consideró sólo la conexión del inodoro a la red cloacal.

*** Para estimar estos valores, se consideró sólo la conexión a gas de red como principal combustible utilizado para cocinar.

El primer valor es corroborado por el INDEC (2011) y el ODSA (2011), pues estos revelan que el aglomerado tucumano tenía una cobertura casi total en lo que hace al agua potable por red (con una diferencia de 0,5 pp) mientras que apenas un respectivo

²² Calculado sobre una población total de 1.152.304 personas y 288.076 viviendas. En el 2% de déficit se calculan 14.404 conexiones domiciliarias. Según la investigación realizada por Aguilar (2009), la cobertura de agua de red muestra el mayor déficit en la zona periférica norte y sur, en donde se conservan los valores más altos.

67,3% y 60,6%, de la población contaba con conexión a la red pública cloacal²³ (ver Figura 7).

Las llamativas diferencias que muestran las fuentes, con respecto al déficit real que presenta el servicio público de red cloacal en el aglomerado, puede ser entendido como consecuencia de las distintas escalas de estudio que comprende cada informe. Sin embargo, era válido presentar tales datos para hacerse a una idea respecto de la grave situación que se presenta allí.

Respecto al gas domiciliario por red, la empresa prestataria es Gasnor S.A., la cual distribuye el servicio a más de 390.000 clientes residenciales, comerciales, industriales y generadores de electricidad (aproximadamente 1.500.000 personas servidas). La empresa cuenta con una infraestructura de 1.469 kilómetros de gasoductos y 6.936 kilómetros de redes de gas. De acuerdo con las licencias otorgadas por Enargas para la construcción de infraestructura, en 2011 se realizaron 28 obras que sumaban 21 kilómetros y que beneficiaron a 1.582 usuarios residenciales (Enargas, 2012).

Según los datos publicados por el INDEC (2011) y el ODSA (2011) alrededor del 47% de los hogares tucumanos presentaba déficit en la conexión al servicio de gas. Tal carencia se concentraba especialmente en las zonas periféricas del aglomerado, en donde la tasa de cobertura alcanzaba a uno de cada dos hogares (Aguilar, 2009).

5. CONSIDERACIONES FINALES

El Gobierno Nacional, a través del ENOHSA²⁴, ha invertido en la construcción de infraestructura para la prestación de los servicios de acueducto y saneamiento, en aquellos sectores sociales con escasos recursos económicos o con altos déficits en materia de acceso a tales servicios (zonas afectadas por inundaciones o con ineficiencia en la red cloacal).

En tal sentido, vale la pena resaltar que desde el año 2003 el Gobierno Nacional ha impulsado una política de saneamiento y provisión de agua potable por red que pretende incluir a todo el territorio nacional. Entre otras obras de infraestructura que se

²³ Según Aguilar (2009), tal déficit se concentra en los bordes de la ciudad: alcanza un valor que promedia entre el 80 y el 100% en tales zonas. Por su parte, el centro es el único sector que cuenta con una cobertura total en conexiones a la red de cloacas.

²⁴ Por medio de sus políticas de preservación del recurso potable (agua) y recolección y tratamiento de líquidos cloacales, además del reordenamiento y planificación del Sector del Saneamiento Básico en el territorio nacional, se ha buscado consolidar un sistema institucional de gestión y regulación en la prestación de los servicios bajo el que se incluyeran a los prestadores concesionados, con el fin de aumentar los niveles de cobertura, calidad y eficiencia de los servicios prestados.

desarrollaron entre 2003 y 2010, para la prestación del servicio de agua potable por red se cuenta con la construcción de plantas potabilizadoras, acueductos y el tendido de redes domiciliarias; acciones con las cuales llegó a cubrir a 9 millones de usuarios nuevos.

Según ENOHSA (2012), en lo que hace al servicio de cloacas se llegó a cubrir a 16 millones de nuevos usuarios gracias a la finalización de las plantas de tratamiento y depuradoras, redes colectoras cloacales, estaciones elevadoras y redes de conexión domiciliaria.

Si bien el rubro de financiamiento público destinado a proyectos de agua potable y saneamiento básico ha aumentado en el plazo de 7 años unas 400 veces, en términos nominales, a nivel nacional aún persisten niveles de déficit de acceso que son considerables: en el servicio de agua potable por red, alcanza a un 10% según el INDEC (2011) o un 13,2% según el ODSA (2011); en lo que hace a cloacas, alrededor del 34%, mientras que la conexión a gas por red presenta un déficit del 28,5% y del 26,7% respectivamente.

En tal sentido, si bien se puede destacar una buena voluntad política en resolver las carencias de los sectores deficitarios, que de hecho ha permitido un crecimiento sostenido en el nivel cobertura hasta casi alcanzar el Objetivo del Milenio propuesto en materia sanitaria, aún quedan grandes desigualdades por resolver en lo que al acceso a los servicios públicos domiciliarios por red se refiere.

Así, tal como se desprende de los datos presentados en el presente documento de trabajo, se pueden realizar las siguientes anotaciones:

- Cabe decirse que a partir de una rápida lectura histórica del tratamiento jurídico de los servicios públicos domiciliarios en el país, se puede entender que los diversos procesos políticos, económicos y sociales por los cuales ha atravesado la Argentina, han consolidado un marco jurídico que está compuesto por diversos fragmentos desde los cuales se ha intentado regular su funcionamiento, sin alcanzar la efectividad esperada. La estimación de si tal situación es la correcta o no para el tratamiento administrativo queda a cargo de los entendidos en la jurisprudencia, quienes son más idóneos para señalar cuáles son los pasos a seguir para corregir las debilidades que presenta el panorama actual.

- Al hacer la comparación entre los aglomerados urbanos elegidos, se puede descubrir que el déficit aún persistente es alarmante y muy desigual, pues en algunos de ellos se concentran la mayoría de los déficits. En tal sentido, el máximo déficit en materia de agua potable se localiza en el Conurbano Bonaerense (alrededor del 25%), al igual

que la conexión a cloacas (50%). Mientras que por su parte, el máximo déficit en el acceso al gas por red, 47%, se localiza en Gran Tucumán.

- Estas diferencias en el acceso a los tres servicios públicos domiciliarios, nos permitiría hacernos una primera idea del nivel de calidad de vida que ofrece cada aglomerado urbano a sus habitantes. De manera que una persona que vive en el Conurbano Bonaerense tiene mayores probabilidades de presentar un déficit en los servicios analizados, que otra que viva en la Ciudad de Buenos Aires o en Gran Mendoza (presentan las mejores tasas de cobertura en cada servicio analizado).

- El análisis de la calidad de prestación de algún servicio público domiciliario debe comprender un aspecto cuantitativo (cantidad de población conectada o cobertura poblacional), y otro cualitativo (referido a las condiciones que presentan las infraestructuras y equipamientos utilizados en la prestación del bien); pues tal como se señaló en el caso del Gran Mendoza, no sólo basta con bajos déficits cuantitativos para calificar como efectiva o buena la dotación de un servicio domiciliario, sino que además debe existir una prestación continua, una evaluación permanente sobre la calidad del recurso brindado y el aseguramiento de las buenas condiciones de la infraestructura que le sirve de soporte.

Sin embargo y dada la dificultad para conseguir la información de carácter técnico que se hace necesaria para la definición de la segunda dimensión (cualitativa), el presente documento se enfocó en realizar un breve panorama de la primera (acceso al servicio) según distintas fuentes consultadas, dejando abierto el debate para que investigaciones posteriores hagan dicho tipo de análisis complementario.

6. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

Adaszko, D. (2011). "Capítulo II: Las condiciones habitacionales y de acceso a bienes y servicios urbanos en la Argentina 2010", en Salvia et Al. (2011). *Estado de Situación del desarrollo humano y Social. Barómetro de la Deuda Social Argentina*. Serie del Bicentenario (2010-2016)/ Año I. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina – Universidad Católica Argentina.

_____ (2012). "Capítulo II: Las condiciones de hábitat en la Argentina urbana", en Salvia et Al. (2011). *Asimetrías en el desarrollo humano y social (2007/2010-2011). Barómetro de la Deuda Social Argentina*. Serie del Bicentenario (2010-2016)/ Año II. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina – Universidad Católica Argentina.

Aguas Bonaerenses S.A. (2012). Página institucional. Mendoza (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://www.aguasbonaerenses.com.ar/>

Aguas Cordobesas S.A. (2010) Reporte de sustentabilidad (documento en línea). Córdoba (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://www.aguascordobesas.com.ar/Media/Default/empresa-sustentable/Reportes-de-sustentabilidad/ReporteSustentabilidad2010.pdf>

_____ (2012) Página institucional. Córdoba (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://www.aguascordobesas.com.ar/>

Aguas y Saneamiento Mendocino S.A. (2012). Página institucional. Mendoza (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://www.aysam.com.ar/>

Aguas y Saneamientos Argentinos S.A (2007). "Plan de Saneamiento AySA 2007-2020" (documento en línea). Buenos Aires. (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

http://www.aysa.com.ar/index.php?id_contenido=669&id_seccion=244

_____ (2010a) "Informe Anual AySA 2010" (documento en línea). Buenos Aires. (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://www.aysa.com.ar/Media/archivos/481/INFORME%20ANUAL%20AySA%202010.pdf>

_____ (2010b) "Niveles de servicio AySA" (documento en línea), Buenos Aires. (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://www.aysa.com.ar/Media/archivos/482/NIVELES%20DE%20SERVICIO%20AySA%202010.pdf>

Aguilar, M (2009). "Efectos de la dinámica de urbanización de las ciudades argentinas sobre la demanda de servicios municipales. Aplicación al caso de aguas y cloacas" (documento en línea), en *Instituto Superior de Urbanismo (ISU)*. Buenos Aires (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en: http://www.isuba.com.ar/documentos/urbacon/1_4.pdf

Calafell, J (1988) "Los servicios Públicos" (documento en línea), en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Número 19,

p. 191-209. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/19/pr/pr12.pdf>

Comadira, J (2005). "Servicios públicos y regulación económica en la Argentina" (documento en línea), en Cienfuegos, D y Lòpez, M (2005) *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Responsabilidad, Contratos y Servicios Públicos*. México D.F: Editorial UNAM. Disponible en:

<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1626>

Constitución de la República Argentina (1994) Primer parte, capítulo segundo: *Nuevos derechos y Garantías*. Sección I, artículo 42. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/>

Dirección General de Estadística y Censos (2010). Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires (documento en línea). Buenos Aires (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/anuario_estadistico_2010.pdf

_____ (2011). Encuesta Anual de Hogares 2010 (Archivo de datos en línea). Buenos Aires (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/ir_2011_468.pdf

Dirección Provincial de Estadística - Gobierno de la provincia de Buenos Aires (2007). Encuesta de Saneamiento y Agua Potable (documento en línea). La Plata (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/Informe%20resultados%20ESPA.pdf>

Distribuidora de Gas Cuyana S.A (2005). Memoria y Anuales a Accionistas (documento en línea). Mendoza (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://www.ecogas.com.ar/appweb/leo/pub/notas/61/D.G.%20Cuyana%20S.A.%20-%20Estados%20Contables%20al%2031.12.05.pdf>

Distribuidora de Gas del Centro S.A (2010). Memoria y Anuales a Accionistas (documento en línea). Córdoba (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

http://www.ecogas.com.ar/appweb/leo/pub/notas/788/DGGe_-_Memoria_y_EECC_Anuales.pdf

Ente Nacional de Obras Hidráulicas de Saneamiento (2012). Página institucional. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.enohsa.gov.ar/>

Ente Nacional Regulador del Gas (2012). Página institucional. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.enargas.gov.ar/>

Ente Provincial del Agua y Saneamiento Mendoza (2012). Obras en ejecución. Mendoza (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

http://www.epas.mendoza.gov.ar/index.php?option=com_content&view=section&id=10&Itemid=106

Ente Regulador de Agua y Saneamiento (2012). Página institucional. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.eras.gov.ar/>

Ente Regulador de los Servicios Públicos de Córdoba (2012) Servicio de Agua y cloaca en Córdoba capital (documento en línea). Córdoba (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

http://ersep.cba.gov.ar/usuarios_agua.htm

Gas Natural BAN, S.A. (2010). Informe de Responsabilidad Corporativa (documento en línea). Buenos Aires (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

https://portal.gasnatural.com/archivos/corp/Responsabilidad_Corporativa.pdf

_____ (2012). Memoria, reseña informativa y estados contables al 31 de diciembre de 2011 y 2010, junto con el informe de los auditores y de la comisión fiscalizadora (documento en línea). Buenos Aires (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

http://portal.gasnatural.com/archivos/ar/eccc_ban_12_2010.pdf

Gasnor (2012). Obras de Expansión de Redes. San Miguel de Tucumán (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

http://www.gasnor.com/index.php/contenido/mostrar/176/obras_de_expansion

Gordillo, A (2009) "Capítulo VI: Servicios Públicos" (documento en línea), en *Tratado II: La defensa del usuario y del administrado*, 9ª edición. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en: <http://www.gordillo.com/Pdf/2-8/Capitulos/VI.pdf>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2012). Página institucional. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2012). Página institucional. La Plata. Disponible en: <http://www.gba.gov.ar/>

Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (2011). *Encuesta Permanente de Hogares* (Archivo de datos en línea). Buenos Aires (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://www.indec.mecon.ar/dbindec/login.asp>

Litoral Gas (2012). Página institucional. Rosario. Disponible en:

<http://www.litoral-gas.com.ar/site/>

Metrogas S.A (2012) Página institucional. Buenos Aires. Disponible en:

<http://www.metrogas.com.ar/>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (1967). Ley 17.319: Ley de hidrocarburos. Buenos Aires (Consultado el 15 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/17319.htm>

_____ (1989). Ley 23.696: Reforma del Estado. Buenos Aires (Consultado el 15 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/23696.htm>

_____ (1992). Decreto 999: Apruébase el reglamento administrativo regulatorio de los distintos aspectos de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales de competencia de Obras Sanitarias de la Nación. Buenos Aires (Consultado el 15 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/999-92.htm>

_____ (1992). Ley 24.076: Regulación del transporte y distribución de gas natural - Privatización de Gas del Estado Sociedad del Estado Noticias accesorias. Buenos Aires (Consultado el 15 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/24076.htm>

_____ (1993). Ley 24.240: Ley de defensa del consumidor. Buenos Aires (Consultado el 15 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/638/texact.htm>

_____ (1994). Decreto 1798: Apruébase la Reglamentación de la Ley 24.240. Buenos Aires (Consultado el 15 de marzo de 2012). Disponible en:

Ministerio de Jefatura de Gabinete - Gobierno. Provincia de Buenos Aires (2010). Balance de Gestión 2008-2009 (documento en línea). La Plata (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en: <http://www.gba.gov.ar/perfiles/ciudadano.php>

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2009). Ejecución en Obras – Tipo de Obra. Buenos Aires (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en: http://institucional.minplan.gov.ar/html/ejecucion/ejecucion.php?description=2008_05_31_anual

Municipalidad de Córdoba (2008). Guía estadística de Córdoba (documento en línea). Córdoba (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://www.cordoba.gov.ar/cordobaciudad/principal2/imagenes/Diseno/estadisticas.html>

_____ (2012) Obras y servicios. Periodo 2007-2011. Córdoba (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

http://www.cordoba.gov.ar/cordobaciudad/principal2/default.asp?ir=18_30_2

Municipalidad de Córdoba- Universidad Nacional de Córdoba – Secretaría de Desarrollo Urbano (2008). Bases para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba 2020. Lineamientos y Estrategia general para el reordenamiento del territorio (documento en línea). Córdoba (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

<http://www.ctcu.com.ar/biblioteca/basesplandirector.pdf>

Municipalidad de Mendoza (2012). Página institucional. Mendoza Capital. Disponible en: <http://www.ciudaddemendoza.gov.ar/>

Municipalidad de Rosario (2012). Servicio públicos en la ciudad. Rosario. Disponible en:

http://www.rosario.gov.ar/sitio/servicios/menuservicios.jsp?nivel=Servicios&ult=Se_1

Observatorio de la Deuda Social Argentina (2011). Encuesta de la Deuda Social Argentina (Base de datos). Buenos Aires.

Organización de las Naciones Unidas (2000). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observaciones Generales. (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4

_____ (2004). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos/1239291239Carta_mundial_derecho_ciudad.pdf

Pérez, P (2000). Servicios urbanos y equidad en América Latina, en *Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 26*. Buenos Aires: CEPAL – ECLAC.

_____ (2011). Servicios Urbanos y urbanización popular: mercantilización y desmercantilización. Ponencia presentada en Hacedores de Ciudades. II Reunión y II Congreso del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso. Caracas: 27 al 29 de julio.

Secretaría de Obras Públicas (2010). Grandes obras de infraestructura del bicentenario argentino (documento en línea). Buenos Aires (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

http://www.obraspublicas.gov.ar/contenidos/Libro_del_bicentenario.pdf

_____ (2012). Página institucional. Buenos Aires. Disponible en:

<http://www.obraspublicas.gov.ar/>

Sociedad Aguas del Tucumán (2012). Página institucional. San Miguel de Tucumán. Disponible en:

<http://www.agua//eltucuman.com.ar/admincont.php?paginaDo=./contenidos/3proyeneiec.htm>

Sudamericana de Aguas S.A. (2012). Página institucional. San Miguel de Tucumán. Disponible en: <http://www.sudamericana.com.ar/>

Universidad Nacional de Cuyo (2010). Evaluación General del Estado y Evolución del Servicio de Agua Potable y Cloacas - Informe de Auditoría Externa elaborado por Gabrielli, R y Jefferies, J (documento en línea). Mendoza (Consultado el 01 de marzo de 2012). Disponible en:

http://www.epas.mendoza.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=157&Itemid=112