



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

Facultad de Ciencias Económicas

Tesis para obtener el título de Magister en Administración Pública

Autonomía de los entes de control en la regulación de los servicios públicos reestatizados.

El Caso del Ente Regulador de Servicios Sanitarios de Santa Fe.

- Maestranda
CPN Analía Gisela Presser
- Director
Dr. Bruno Rezzoagli
- Codirector
Dr. Francisco Funes

Año 2026

Santa Fe - República Argentina

ÍNDICE

RESUMEN.....	6
ABSTRACT.....	7
 Capítulo 1: Introducción	 9
1.1. Contextualización del Estudio	9
1.1.1. Importancia de los servicios públicos	9
1.1.2. Modelos de Gestión de Servicios Públicos	12
1.2. Planteamiento de la Situación Problemática	14
1.2.1. Preguntas de Investigación	17
1.3. Justificación de la Investigación	17
1.4. Objetivos de Investigación	18
1.4.1. Objetivo general	18
1.4.2. Objetivos específicos	19
1.4.3. Hipótesis	19
1.5. Metodología de la investigación	20
1.5.1. Diseño metodológico	20
1.5.2. Dimensiones e indicadores orientativos del análisis	23
1.6. Alcances y limitaciones de la investigación. Representatividad de los hallazgos	25
1.7. Estructura de la Tesis	26
 Capítulo 2: Marco Teórico	 28
2.1. Estado del arte	28
2.2. Marco conceptual	34
2.2.1. Servicio público	34
2.2.2. Teoría del servicio público desde el derecho administrativo. La regulación.....	37
2.2.3. Poder de Policía, Regulación y Control.	40
2.2.4. ¿Autonomía, autarquía o independencia?	42
2.2.6. Gobernanza participativa y control social	46
2.2.7. Síntesis del marco conceptual	47
 Capítulo 3: Contexto Histórico y Normativo	 50
3.1. Evolución del rol del Estado y los servicios públicos en Argentina	50

3.2. El servicio público de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe. Sus transformaciones.	54
3.3. El Ente Regulador de los Servicios Sanitarios (EnReSS): génesis, funciones y evolución.	59
3.4. Las deficiencias del marco regulatorio actual en relación con la regulación de servicios públicos reestatizados.	62
3.5. Cierre del capítulo y hoja de ruta del análisis.	66
Capítulo 4: Autonomía del EnReSS: recursos y procedimientos de control.	68
4.1. Procedimientos de control implementados por el EnReSS desde la reestatización. . .	68
4.1.1. Descripción de los procedimientos actuales.	68
4.1.2. Lógica de control por procesos y resultados.	72
4.1.3. Comparación con procedimientos previos a la reestatización.	75
4.1.4. Ajustes procedimentales y vacancias estructurales de autonomía.	80
4.2. Recursos humanos y técnicos del EnReSS.	83
4.2.1. Capacidad técnica y profesional.	83
4.2.2. Ingreso, promoción y meritocracia	87
Gráfico 4.1. Evolución del personal de planta (1995–2020).	88
Cuadro 4.1. Procesos de concursos de ingreso a planta permanente.	90
Cuadro 4.2. Procesos de concurso de promoción interna.	91
Gráfico 4.2. Perfil educativo del personal.	92
4.2.3. Infraestructura y tecnología.	93
4.2.4. Impacto de los recursos en la calidad regulatoria.	96
4.3. Fuentes de financiamiento y efectos sobre la autonomía.	97
4.3.1. Estructura de ingresos.	97
Gráfico 4.4. Composición de los Recursos del EnReSS.	99
4.3.2. Autonomía financiera operativa.	100
Cuadro 4.3. Participación del gasto en personal sobre TRS (1995–2020).	102
Gráfico 4.5. Evolución Ejecuciones Presupuestarias por Partidas	104
Capítulo 5. Autonomía institucional y su impacto en la regulación.	107
5.1. Efectividad regulatoria y autonomía operativa	107
5.2. Mecanismos de selección del Directorio: autonomía, imparcialidad e idoneidad . . .	111
Cuadro 5.1 – Situaciones de quórum y vacancia del Directorio del EnReSS (1995–2020)	111
5.3. Autonomía, protección de usuarios, tarifas y democratización del servicio	117

5.3.1. De la autonomía a la tutela de derechos.	117
Cuadro 5.2: Sistema de Casos Sociales: solicitudes y casos aprobados (2001–2018) . .	118
Cuadro 5.3. Evolución de los reclamos operacionales y niveles de resolución por etapa de gestión (1995–2020)	121
5.3.2. Evolución de la tutela de usuarios y desempeño institucional	122
Cuadro 5.4. Evolución del desempeño en la atención telefónica y nivel de abandono de llamadas.	124
5.3.3. Autonomía, regulación tarifaria y democratización.	126
Cuadro 5.5. Procesos de Revisión Tarifaria: Solicitudes del Prestador vs. Decisiones Regulatorias y Ejecutivas (1995-2020)	129
5.3.4. Síntesis interpretativa: autonomía institucional como proceso en disputa.	133
Capítulo 6. Conclusiones y reflexiones finales.	137
6.1. Conclusiones generales.	137
6.2. Limitaciones y aportes del estudio	139
6.3 Autonomía y capacidad institucional: reflexiones finales.	141
7. BIBLIOGRAFÍA.	144
Normativa	153
Documentos Institucionales e Informes (EnReSS y otros)	154
Anexos.	157
Anexo A. Matriz Dimensión–Variable–Indicador–Fuente.	157
Anexo B. Fuentes documentales y empíricas utilizadas.	158
Anexo C. Guion de entrevista.	160
Anexo D. Cronología normativa y organizacional relevante (síntesis).	162
Anexo E. Flujo procedimental del proceso de revisión tarifaria Flujo Procedimental de revisión tarifaria.	163
Anexo F. Procesos de Revisión Tarifaria.	164
Anexo G. Recursos del EnReSS y Fuentes de Financiamiento.	166
Anexo H. Ejecuciones Presupuestarias.	167

El control del poder es el núcleo de la democracia.
— Pierre Rosanvallon.

RESUMEN

La presente investigación analiza la autonomía de los entes reguladores en contextos de servicios públicos reestatizados, tomando como caso de estudio al Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS) de la provincia de Santa Fe, Argentina. El problema central radica en la tensión entre la racionalidad técnica de la regulación y la injerencia política en modelos de gestión estatal, lo cual puede condicionar la capacidad de control del organismo. El objetivo general es examinar cómo se configura y cuáles son los límites de la autonomía organizacional, funcional y financiera del organismo en un escenario en el que el Estado asume simultáneamente el rol de prestador y regulador del servicio, identificando los desafíos que enfrenta para garantizar la eficiencia y calidad del servicio de agua y saneamiento.

La investigación adopta un diseño cualitativo de estudio de caso único, basado en el análisis documental de normativa e informes institucionales, y en el examen de procesos administrativos clave, complementado con entrevistas semiestructuradas a actores clave del organismo. Se emplea un marco teórico centrado en la regulación estatal, la autonomía institucional y la gobernanza de los servicios públicos.

Los resultados indican que la autonomía del EnReSS no está determinada principalmente por el régimen de propiedad del prestador —público o privado—, sino por el tipo e intensidad de su vinculación estructural con el Poder Ejecutivo provincial, particularmente en los procesos de toma de decisiones estratégicas.

Se concluye que, en contextos de servicios públicos reestatizados, la autonomía regulatoria se configura como un proceso dinámico y en disputa, condicionado por factores políticos, institucionales y financieros. Estos hallazgos aportan al debate sobre la regulación estatal, el diseño institucional y la protección de los derechos de los usuarios en los servicios públicos esenciales.

Palabras clave: Servicios públicos, Regulación estatal, Autonomía regulatoria, Agua y saneamiento, Entes reguladores, EnReSS.

ABSTRACT

Abstract This research analyzes the autonomy of regulatory agencies within the context of re-nationalized public services, using the Regulatory Agency for Sanitary Services (EnReSS) of the province of Santa Fe, Argentina, as a case study. The central problem lies in the tension between the technical rationality of regulation and political interference in state management models, which can condition the agency's oversight capacity. The general objective is to examine the configuration and limits of the agency's organizational, functional, and financial autonomy in a scenario where the State simultaneously assumes the roles of provider and regulator, identifying the challenges faced in guaranteeing the efficiency and quality of water and sanitation services.

The research adopts a qualitative single-case study design, based on the documentary analysis of regulations and institutional reports, and the examination of key administrative processes, complemented by semi-structured interviews with key institutional actors. The theoretical framework focuses on state regulation, institutional autonomy, and public service governance.

The results indicate that EnReSS's autonomy is not primarily determined by the provider's ownership regime—whether public or private—but by the type and intensity of its structural links with the provincial Executive Power, particularly in strategic decision-making processes.

It is concluded that, in the context of re-nationalized public services, regulatory autonomy is configured as a dynamic and contested process, conditioned by political, institutional, and financial factors. These findings contribute to the debate on state regulation, institutional design, and the protection of users' rights in essential public services.

Keywords: Public services, State regulation, Regulatory autonomy, Water and sanitation, Regulatory agencies, EnReSS.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, por ser el cimiento donde se apoya todo este esfuerzo; mi refugio y el lugar al que siempre quiero volver.

Guille, gracias por ser el motor en los momentos de duda. Gracias por empujarme a cumplir mis sueños, por no permitir que bajara los brazos y por impulsarme, cada día, a buscar una mejor versión de mí.

Emma y Tomy, gracias por el aguante incondicional. Mi mayor deseo es que este trabajo sea, para ustedes, un ejemplo de que el camino al éxito no tiene atajos. Que entiendan que solo en el diccionario la palabra “éxito” aparece antes que “trabajo”; que todo lo que realmente vale la pena exige disciplina, sacrificio y una entrega total. Nunca olviden que el conocimiento es lo único que nadie podrá quitarles y que jamás se es demasiado grande para seguir aprendiendo.

A mi director y a mi codirector, quienes generosamente han dedicado su tiempo y conocimiento para guiarme en este proceso.

Gracias, Rocher, por esa insistencia constante y ese “¿cómo va esa tesis?”. Son esos recordatorios, aparentemente simples, los que nos obligan a dar siempre un paso más.

A mis compañeros de trabajo, por su colaboración en las distintas etapas de este proyecto, y muy especialmente a quienes, aun desde su jubilación, compartieron su experiencia con una generosidad admirable.

A mis compañeras y amigas de la MAP: gracias por el aprendizaje compartido, por la complicidad en las aulas y por ese apoyo mutuo que hizo el camino mucho más liviano.

A todos ellos, mi más profundo agradecimiento.

Capítulo 1: Introducción

1.1. Contextualización del Estudio

1.1.1. Importancia de los servicios públicos

Los servicios públicos constituyen una de las manifestaciones más concretas de la presencia del Estado en la vida cotidiana de las personas. A través de ellos, el poder público garantiza el acceso a bienes y prestaciones esenciales que permiten satisfacer necesidades básicas y asegurar condiciones de vida dignas. En este sentido, el carácter público de los servicios no deriva solo de su titularidad estatal, sino principalmente de su función social y de la responsabilidad indelegable del Estado en su prestación, regulación o control.

Desde una perspectiva contemporánea, la relevancia de los servicios públicos se asocia también con la consolidación del Estado social y la ampliación de los derechos económicos, sociales y culturales. Su adecuada prestación se concibe como una condición para el ejercicio de otros derechos fundamentales, como la salud, la educación o la vivienda. En este marco, el acceso al agua potable y al saneamiento se reconoce como un componente esencial del derecho humano al agua y al saneamiento (DHAS), consagrado por la Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010. Este derecho se encuentra reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con jerarquía constitucional según el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.¹ La reforma constitucional de 1994, al incorporar estos tratados y los derechos de usuarios y consumidores (arts. 41, 42 y 43), marcó un hito en la consagración del DHAS y en la obligación estatal de garantizar la prestación adecuada de los servicios esenciales.

¹ El derecho humano al agua ha sido desarrollado en la Observación General N.º 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002), que interpreta los artículos 11 y 12 del PIDESC, vinculando el acceso al agua con un nivel de vida adecuado y el disfrute del más alto nivel posible de salud.

El derecho humano al agua ha sido definido por McGraw (2011) como la innovación más notable en gestión del agua en la historia moderna, en la medida en que procura volver al individuo al centro de la administración del recurso.

El acceso a los servicios de agua potable y saneamiento contribuye de manera decisiva al desarrollo humano y se convierte en un tema central para el Estado cuando se habla de justicia social (Rozas Balbontín, 2011). Para garantizar la materialización de este derecho, es indispensable contar con marcos regulatorios sólidos que establezcan normas claras y mecanismos de control para la prestación de los servicios de agua y saneamiento. En este sentido, la garantía efectiva del acceso al agua y al saneamiento requiere no solo de infraestructura y financiamiento, sino también de instituciones públicas capaces de regular, controlar y orientar la prestación de estos servicios.

La articulación entre estos principios y las transformaciones estructurales del Estado permite comprender las tensiones que se manifestaron en la gestión de los servicios durante las últimas décadas. Sin embargo, la experiencia de privatización de los servicios esenciales en América Latina, y en particular en Argentina, reveló las limitaciones de ese modelo. Numerosos estudios (Oszlak et. al, 2000; Azpiazu et. al, 2008; Repetto, 2004; Urbiztondo, 2011) mostraron que la transferencia de la gestión al sector privado no siempre mejoró la eficiencia ni la calidad de los servicios, y en muchos casos profundizó las inequidades territoriales y sociales.

En este contexto, el reconocimiento del agua y el saneamiento como derechos humanos, junto con las demandas de mayor transparencia y participación ciudadana, condujo a una revalorización del papel del Estado. Este recuperó protagonismo no solo como prestador directo, sino también como garante del cumplimiento efectivo de esos derechos a través de la regulación. La función regulatoria se consolida como herramienta clave para equilibrar intereses públicos y privados y asegurar la sostenibilidad del servicio en el tiempo.

Gordillo (2003b) advierte que “en la Argentina, más que el concepto debe preocuparnos el régimen jurídico de nuestros servicios públicos, por la indefensión del particular frente a servicios cumplidos defectuosamente o inclusive no prestados” (p. 399).

Por ello, los servicios públicos constituyen un espacio privilegiado para observar la relación entre Estado, mercado y ciudadanía. En el caso del agua y el saneamiento, su estudio adquiere una importancia especial, dado que involucra tanto aspectos técnicos y económicos como sociales, ambientales y sanitarios. El modo en que el Estado organiza, controla y financia estos servicios expresa su capacidad institucional y su compromiso con la garantía de derechos fundamentales.

En la provincia de Santa Fe, la historia de los servicios sanitarios ilustra claramente esa interrelación entre modelos de gestión y concepciones del servicio público. Desde la antigua Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS) hasta la creación del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS) mediante la Ley N.º 11.220, el Estado provincial ha buscado distintos mecanismos para conciliar eficiencia operativa, sostenibilidad económica y equidad social. El proceso de privatización iniciado en 1995 con Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., y su posterior reestatización en 2006 con la creación de Aguas Santafesinas S.A., constituyen momentos clave para analizar la transformación del rol estatal y la evolución del marco regulatorio. Estos procesos evidencian cómo los cambios en los modelos de gestión y en el marco legal generan efectos directos sobre la autonomía de los entes reguladores, particularmente cuando las normas —como la Ley N.º 11.220— permanecen sin adecuación, dando lugar a situaciones de obsolescencia normativa.

De este modo, los servicios públicos son expresión concreta del vínculo entre el Estado y la ciudadanía. Su adecuada prestación y regulación determinan, en gran medida, la confianza social en las instituciones y la legitimidad de las políticas públicas. El caso del agua y el saneamiento en Santa Fe permite examinar cómo las decisiones políticas y las capacidades institucionales inciden en la efectividad de los derechos y en la autonomía de los entes encargados de garantizarlos.

1.1.2. Modelos de Gestión de Servicios Públicos

Comprender la evolución de los servicios públicos requiere analizar las formas de gestión mediante las cuales el Estado asume su responsabilidad frente a la sociedad. Estos modelos constituyen el marco dentro del cual se configuran las competencias regulatorias y, por ende, las condiciones de autonomía institucional de los entes encargados de su control.

A lo largo del tiempo, los modelos de gestión han variado según las concepciones predominantes sobre el papel del Estado, las condiciones económicas y las capacidades institucionales de cada etapa. En términos generales, pueden distinguirse tres grandes formas: la gestión directa estatal, la gestión indirecta mediante concesión a terceros y las modalidades mixtas, que combinan participación pública y privada en la prestación del servicio.

En la gestión directa, el Estado asume integralmente la prestación, el financiamiento y el control del servicio, ya sea a través de una repartición administrativa o de una empresa pública. Este modelo se apoya en la idea de que los servicios públicos constituyen funciones esenciales del Estado y que su provisión no debe quedar sujeta a la lógica del lucro. Su principal fortaleza radica en la orientación hacia la equidad y la cobertura universal, aunque enfrenta limitaciones operativas y presupuestarias. Siguiendo a Villar Rojas (2018), el Estado presta el servicio por sí o a través de terceros, con medios propios y asumiendo los riesgos y decisiones de gestión.

Por el contrario, en la gestión indirecta la Administración delega la prestación a un tercero —persona o empresa privada—, quien asume los medios, riesgos y responsabilidades asociados, mientras el Estado conserva la titularidad del servicio y el poder de control (Napuri & Gamarra Barrantes, 2008; Villar Rojas, 2018). Este modelo predominó en América Latina durante las reformas estatales de la década de 1990, impulsadas por la búsqueda de eficiencia y por la expansión de las privatizaciones, con resultados heterogéneos en términos de equidad y sostenibilidad.

Las modalidades mixtas o asociadas intentan equilibrar la eficiencia del sector privado con la responsabilidad social del Estado, bajo esquemas de gobernanza que procuran transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones.

Históricamente, la Argentina transitó distintas etapas que reflejan estas lógicas. A fines del siglo XIX y comienzos del XX, los servicios se prestaban bajo concesiones privadas reguladas por el derecho público. Con el Estado de bienestar y la expansión del keynesianismo, el país adoptó un modelo de gestión directa, que alcanzó su apogeo entre las décadas de 1940 y 1970 (Jordi Bonet i Martí, 2021: 7). Posteriormente, las crisis fiscales de los años ochenta y noventa impulsaron políticas de reforma y privatización bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública (Bonet i Martí, 2021).

En ese contexto, el Estado pasó de un rol de empresario a uno de regulador, creando entes de control fundados en principios de autarquía e independencia, encargados de fiscalizar a los prestadores privados y de proteger los derechos de los usuarios (López, 1997). Sin embargo, la crisis de comienzos del siglo XXI revirtió parcialmente esa tendencia: entre 2002 y 2007, la reestatización de numerosos servicios, especialmente en el sector de agua potable y saneamiento, marcó el retorno a un modelo de gestión directa o público-estatal (Diéguez y Valsangiacomo, 2016).

Tobías et al. (2017) destacan que este proceso configuró un “nuevo modelo público del agua” en Argentina, caracterizado por la recuperación estatal de la prestación y la redefinición del rol regulador.

En definitiva, la elección de un modelo de gestión no es neutra: expresa una determinada concepción del Estado y de su relación con el mercado y la ciudadanía. Más que una decisión técnica, supone una opción política e institucional que condiciona la distribución de recursos, las prioridades de política pública y la garantía efectiva de los derechos de los usuarios.

A partir de estas transformaciones en los modelos de gestión, se configura el escenario empírico que motiva la presente investigación, orientada a analizar cómo la

reestatización del servicio y la permanencia de un marco regulatorio concebido para la privatización afectan la autonomía del EnReSS.

En términos metodológicos, el EnReSS constituye un caso crítico dentro del universo de los entes reguladores provinciales en Argentina, ya que permite observar la tensión entre autonomía formal y autonomía efectiva en un contexto de reestatización de los servicios públicos. Su estructura institucional —concebida para controlar a un prestador privado, pero conservada para supervisar a una empresa estatal— ofrece un laboratorio analítico para examinar los límites de la independencia regulatoria en entornos donde el regulador y el regulado comparten el mismo poder político. Tal como sostienen Oszlak y O'Donnell (1995), el análisis de casos permite comprender cómo las capacidades reales del Estado se manifiestan en las prácticas institucionales y no solo en la letra de las normas. En esta línea, los casos críticos —en el sentido propuesto por Yin (2014)— constituyen escenarios privilegiados para identificar los factores que facilitan o restringen la acción estatal en contextos específicos.

1.2. Planteamiento de la Situación Problemática

La provisión de los servicios públicos tuvo, en la historia reciente de Argentina, dos modelos del rol del Estado: un modelo “mercado-céntrico” y un modelo “Estado-céntrico” (Diéguez y Valsangiacomo, 2016).

Fue en la década de 1990 cuando, en Argentina, se inició un proceso de privatización de los servicios públicos, como parte de un paquete de medidas de política económica que apuntaban, básicamente, al “achicamiento” del Estado. Este traspaso de las funciones de prestación de los servicios públicos esenciales al sector privado requirió de la creación de organismos reguladores, por lo general en formato “agencias”, legalmente autárquicos e independientes, con el objeto de ejercer el control por parte del Estado de las operaciones transferidas, subsanar las fallas de mercado y fijar reglas para el desarrollo de las actividades, a fin de proteger los derechos de los usuarios. El surgimiento de estas instituciones fue

acompañado por una serie de debates sobre aspectos relevantes, tales como las funciones que las mismas podrían desarrollar y su grado de autonomía (Bertranou, 2020).

A partir del año 2003, se inició un nuevo ciclo político en Argentina que implicó un replanteo del rol del Estado. Este período significó el retorno de varias empresas de servicios públicos a manos estatales, revirtiendo el proceso privatizador previo y reinstalando el debate sobre la regulación y el control de los servicios esenciales.

En el caso particular de la provincia de Santa Fe, en el año 2006 el Poder Ejecutivo provincial revocó el contrato de concesión de los servicios de agua y saneamiento a la empresa privada y constituyó la empresa Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), con mayoría accionaria del Estado provincial (Pesce, 2006). En este escenario, el Estado pasó de regular y controlar a la empresa privada concesionaria, a supervisar a una empresa estatal integrada al mismo aparato gubernamental, lo que introduce un problema clásico de conflicto de roles institucionales y plantea interrogantes sobre la independencia efectiva del ente regulador. Porque, tal como señala Gordillo (2017b), “quien concede no debe controlar”.

Este evento genera el interrogante acerca de cómo se puede asegurar una regulación eficaz y transparente cuando el Estado es, al mismo tiempo, regulador y prestador de un servicio.

Si se aplica este interrogante al caso del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS), surge la pregunta acerca de cuál es el grado de autonomía que tiene el ente de control para regular los servicios de agua y saneamiento en la provincia y de qué manera la reestatización de los servicios públicos incide en la autonomía y eficacia del EnReSS en el cumplimiento de sus funciones de control y regulación. Esto resulta especialmente relevante dado que el marco regulatorio establecido por la Ley N.º 11.220/1994 sigue siendo —con ínfimas modificaciones— el mismo concebido para la etapa de privatización, lo que configura un claro ejemplo de obsolescencia normativa (Orta et al., 2022).

De la situación expuesta surgen varios aspectos que podrían considerarse controversiales, a saber:

- Desde la reestatización (año 2006), tanto el ente de control —EnReSS— como la entidad que presta el servicio —ASSA— permanecen en la órbita del Poder Ejecutivo.

- Los directores del EnReSS son propuestos por el Poder Ejecutivo provincial, bajo criterios de confianza política, con aprobación de la Asamblea Legislativa. La máxima autoridad provincial también designa a los directores de ASSA.

- El EnReSS no puede, de manera directa, aplicar sanciones o regular de manera directa las tarifas de la prestadora ASSA, aunque sí está facultado para hacerlo respecto de otros prestadores del mismo servicio en el territorio de la provincia.

- El marco regulatorio (Ley N.º 11.220/1994) sigue siendo —con ínfimas modificaciones— el pensado para la empresa privada.

Si bien muchos autores han trabajado la independencia y autonomía de los entes reguladores, la mayor parte de la bibliografía lo hace centrándose en la etapa privatizadora. Esta investigación, en cambio, se propone analizar la autonomía del ente de control del servicio de agua y saneamiento en el nuevo modelo público–estatal, a nivel subnacional y con foco en la provincia de Santa Fe.

Para ello, se realizará un estudio de caso, analizando los cambios y continuidades en la regulación de los servicios de agua y saneamiento reestatizados, evaluando la autonomía normativa, financiera, administrativa y de comportamiento del EnReSS en el período previo y posterior a la reestatización de 2006. Se incorporan como hitos contextuales los años 2001, 2010 y 2016, que permiten identificar procesos de crisis, consolidación y reconfiguración. El estudio busca aportar a la vacancia existente en la investigación sobre la autonomía de los entes reguladores en el contexto de servicios públicos reestatizados, analizando cómo se ejerce el poder de control, regulación y sanción cuando regulador y regulado pertenecen a la misma estructura estatal.

A partir de estas observaciones, es que surgen las preguntas de investigación que inspiran este trabajo.

1.2.1. Preguntas de Investigación

En este trabajo nos proponemos analizar cuál es el grado de autonomía que poseen los entes de control para regular eficazmente la prestación de los servicios públicos reestatizados. De esta manera, surgen los siguientes interrogantes:

- ¿En qué medida el marco legal, institucional y las prácticas vigentes garantizan la autonomía del EnReSS para regular efectivamente los servicios de agua y saneamiento reestatizados en la provincia de Santa Fe?
- El hecho de que la empresa prestadora del servicio público y el ente de control dependan funcionalmente del Poder Ejecutivo, ¿limita la autonomía del regulador?
- ¿Cuál es la capacidad técnica y de gestión del organismo para realizar tareas de regulación?
- ¿Cómo se financia el EnReSS y en qué medida la estructura financiera condiciona su autonomía?
- ¿El mecanismo de selección del Directorio del EnReSS garantiza la autonomía, imparcialidad e idoneidad de sus miembros?
- ¿El marco regulatorio vigente es adecuado para que el EnReSS cumpla con sus funciones de regulación y control?
- ¿Existe relación entre la autonomía del EnReSS y la protección de los derechos de los usuarios de agua y saneamiento en Santa Fe?

1.3. Justificación de la Investigación

Si bien muchos autores han trabajado la independencia y la autonomía de los entes reguladores, la mayor parte de la bibliografía lo hace centrándose en la etapa privatizadora.

En lo que respecta a la independencia de los entes de control en el nuevo modelo público-estatal, los casos más analizados en la Argentina son Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA), en la provincia de Buenos Aires, y la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Estos casos han sido

objeto de numerosas investigaciones y análisis en relación con la gestión, la problemática regulatoria, la reestatización del servicio y el desempeño de las empresas.

Por su parte, este trabajo propone analizar la autonomía de los entes de control en el nuevo modelo público-estatal a nivel subnacional. El estudio busca aportar a esta vacancia en la investigación en Argentina, porque se centra específicamente en la relación entre la autonomía del organismo de control y la posibilidad de ejercer libremente su poder de control, regulación y sanción, cuando regulador y empresa regulada son organismos públicos que se encuentran bajo la misma órbita del poder político.

Si bien la investigación se centra en el papel del EnReSS en la etapa reestatizadora, se consideran hitos contextuales relevantes para comprender los procesos de cambio y continuidad: 2001 (prestación privada del servicio), 2010 (proyecto de modificación del marco regulatorio de la Ley N.º 11.220/1994, incorporando el reconocimiento del Derecho Humano al Agua y Saneamiento, DHAS) y 2016 (estado actual con consolidación de prácticas regulatorias y nuevos desafíos). Estos hitos permiten enriquecer la comprensión del antes y después de la reestatización, identificando procesos de crisis, consolidación y reconfiguración institucional, que se analizan hasta el año 2020.

La investigación pretende contribuir al debate teórico y metodológico sobre la autonomía regulatoria en contextos subnacionales, integrando un enfoque institucional y analítico que articula las dimensiones normativa, financiera, administrativa y de comportamiento del EnReSS.

1.4. Objetivos de Investigación

1.4.1. Objetivo general

Analizar la autonomía del EnReSS a partir de la reestatización de 2006 mediante un estudio de caso longitudinal. El análisis se organiza en torno al quiebre estructural que significó dicho año y considera los hitos contextuales de 2001, 2010, 2016 y 2020, que permiten identificar procesos de crisis, consolidación y reconfiguración institucional.

1.4.2. Objetivos específicos

1. Medir el grado de autonomía del EnReSS en las dimensiones normativa–institucional, económico–financiera, administrativa y de comportamiento, utilizando indicadores operativos (p. ej., audiencias públicas, facultades sancionatorias, estructura financiera, selección del Directorio, transparencia) y comparando el “antes/después” de la reestatización.

2. Analizar la evolución histórica e institucional del EnReSS y la adecuación del marco regulatorio vigente (Ley N.º 11.220/1994 y normas complementarias) al escenario de servicios reestatizados, identificando vacíos y tensiones que condicionan su autonomía.

3. Evaluar los recursos del organismo —humanos, técnicos, de infraestructura de información y financieros— y su incidencia en la capacidad decisoria y operativa para ejercer funciones de regulación y control.

4. Examinar los mecanismos de gobierno del ente y su impacto en la protección de los usuarios y la democratización del servicio.

Los objetivos específicos se corresponden con las hipótesis particulares formuladas a continuación, que traducen el planteo general en proposiciones contrastables.

1.4.3. Hipótesis

Hipótesis general

El EnReSS no posee autonomía plena respecto del Poder Ejecutivo provincial, lo que condiciona su desempeño como órgano de regulación y control sobre la principal entidad prestadora de servicios estatales.

Hipótesis específicas

1. La dependencia financiera del Poder Ejecutivo provincial limita la autonomía operativa del organismo.

2. Los mecanismos de selección del Directorio no garantizan plenamente los principios de autonomía, imparcialidad e idoneidad.

3. El marco regulatorio vigente, diseñado para un contexto de privatización, resulta inadecuado para garantizar la regulación efectiva de los servicios públicos estatales y limita la protección de los derechos de los usuarios.

1.5. Metodología de la investigación

1.5.1. Diseño metodológico

Tipo de estudio y unidad de análisis

La investigación adopta un estudio de caso cualitativo, documental–comparativo, cuya unidad de análisis es el Ente Regulador de Servicios Sanitarios de la Provincia de Santa Fe. El foco analítico es la autonomía del organismo, examinada en cuatro dimensiones: normativa-institucional, económico-financiera, administrativa y de comportamiento. El análisis se basa principalmente en el contraste sistemático entre un modelo teórico de autonomía regulatoria y la evidencia documental del caso, complementado con entrevistas semiestructuradas a informantes clave vinculados al funcionamiento del organismo, con el propósito de contextualizar e interpretar la evidencia institucional analizada. Las entrevistas se realizaron bajo criterios de confidencialidad y anonimización de las fuentes, a fin de preservar la identidad de los informantes y garantizar la libertad de expresión de sus opiniones.

Justificación del enfoque

El estudio de caso permite comprender fenómenos complejos en su contexto real, con límites difusos entre fenómeno y entorno (Yin, 1994). Este tipo de diseño busca profundizar, probar hipótesis y generar explicaciones (Hernández-Sampieri, Fernández-Collado, & Baptista, 2014). La elección del enfoque es consistente con el objetivo de analizar el grado de autonomía del EnReSS en un escenario de reestatización y bajo un mismo marco normativo.

Estrategia temporal

El análisis longitudinal se organiza en torno al quiebre estructural de 2006, año de la reestatización. No obstante, se consideran hitos contextuales intermedios: 2001 (gestión privada), 2010 (intento de reforma normativa incorporando DHAS) y 2016 (consolidación estatal y nuevos desafíos). Esta estrategia permite identificar procesos de crisis, consolidación y reconfiguración institucional.

Fuentes y corpus documental

La investigación se basa en un análisis documental exhaustivo, sustentado en fuentes primarias institucionales producidas por el EnReSS y organismos del Poder Ejecutivo provincial. Entre ellas se incluyen resoluciones del Directorio, informes institucionales, informes anuales de gestión, publicaciones oficiales, estadísticas administrativas y documentación normativa disponible en sitios institucionales del EnReSS y del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Estas fuentes, complementadas con normativa provincial y nacional, constituyen la base empírica del estudio y se detallan en el Anexo B (Cuadro de fuentes documentales).

Con el propósito de complementar el análisis documental y reconstruir las dinámicas institucionales del organismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Estas entrevistas permitieron relevar percepciones y experiencias de actores con conocimiento directo de su funcionamiento institucional, aportando evidencia cualitativa para interpretar aspectos vinculados con la autonomía del organismo, la gestión de los recursos humanos y el desarrollo de sus capacidades técnicas.

La selección y sistematización de este corpus permiten asegurar densidad empírica y trazabilidad metodológica, al vincular cada evidencia con su dimensión analítica y periodo de referencia. De este modo, el análisis documental funciona como soporte verificable de las inferencias sobre la autonomía del EnReSS y posibilita la replicabilidad del estudio.

- Normativa y actos administrativos: Constitución y leyes (en especial Ley N.º 11.220/1994), decretos provinciales, resoluciones y actas de Directorio del EnReSS, reglamentos, regímenes tarifarios.

- Documentación institucional: memorias e informes anuales, estados contables y presupuestarios, informes de gestión, auditorías internas/externas, sitios web oficiales.

- Documentos de terceros: informes de organismos de control, defensorías y organizaciones de usuarios y consumidores.

- Producción académica: artículos y capítulos indexados (SciELO, Redalyc, Latindex, Google Académico) utilizando combinaciones de palabras clave tales como “servicios públicos”, “regulación”, “entes reguladores”, “autonomía regulatoria”, “agua y saneamiento”, “reestatización” y “derecho humano al agua”. Se priorizaron trabajos publicados en revistas académicas, libros especializados y tesis doctorales relevantes para el campo de estudio. La selección se realizó considerando la presencia de estas palabras clave en el título, resumen o palabras clave de los trabajos, así como su pertinencia temática respecto del problema de investigación. El período de búsqueda se concentró principalmente en publicaciones producidas entre 1990 y 2024, abarcando tanto estudios vinculados con el proceso de privatización de los servicios públicos como investigaciones recientes sobre reestatización y gobernanza del agua. Este procedimiento permitió identificar tendencias analíticas, autores relevantes y vacancias en la literatura sobre la autonomía de los entes reguladores en contextos de servicios públicos reestatizados.

Técnicas y procedimientos analíticos.

- Relevamiento y curaduría documental: construcción del corpus organizado en torno al punto de inflexión de 2006, con base en criterios de pertinencia, trazabilidad y actualidad.

- Codificación temática y jurídico-sistemática: lectura analítica guiada por las cuatro dimensiones de autonomía.

- Matriz dimensión – variable – indicador – fuente: operacionalización de indicadores (por ejemplo, audiencias públicas, facultades sancionatorias, estructura y previsibilidad financiera, selección del Directorio, transparencia y rendición de cuentas).

- Análisis longitudinal y comparado “antes/después” de 2006: identificación de continuidades y rupturas, y explicación de sus causas normativas, financieras, organizacionales y políticas.

- Síntesis interpretativa y contraste: discusión de hallazgos frente a la literatura para confirmar, matizar o refutar las hipótesis.

Criterios de calidad metodológica

La calidad metodológica del estudio se sustenta en la triangulación de fuentes normativas, documentales e institucionales, complementadas con entrevistas semiestructuradas a informantes clave, lo que contribuye a fortalecer la validez interna del análisis. La confiabilidad se apoya en el uso de fuentes públicas y verificables —normativa, resoluciones, informes institucionales y documentación oficial— cuya sistematización permite reconstruir el proceso analítico y favorece la replicabilidad del estudio. Asimismo, la explicitación del diseño metodológico, los criterios de selección del corpus documental y las técnicas de análisis empleadas garantizan la transparencia y trazabilidad entre la evidencia empírica y las inferencias desarrolladas. Finalmente, el alcance de los resultados se circunscribe al EnReSS, por lo que sus conclusiones poseen validez analítica para comprender el caso examinado y aportar al debate sobre la autonomía de los entes reguladores en contextos de reestatización, sin pretender generalización estadística.

1.5.2. Dimensiones e indicadores orientativos del análisis

El estudio de la autonomía institucional del EnReSS se organiza en torno a cuatro dimensiones analíticas interrelacionadas: normativa-institucional, económico-financiera, administrativa y de comportamiento.

a) Normativa-Institucional o Legal

Examinará el marco regulatorio que sustenta la creación y funcionamiento del EnReSS, con especial atención a la protección de los derechos de los usuarios, los

procedimientos de designación de autoridades, los mecanismos de participación pública y las facultades de control previstas por la Ley N.º 11.220/1994.

b) Económica-Financiera

Analizará la estructura de financiamiento del Ente, la previsibilidad de sus recursos y la autonomía para decidir sobre la gestión presupuestaria. La proporción entre aportes del Tesoro Provincial e ingresos propios es un indicador clave para evaluar su independencia económica. También se observará la adecuación del nivel de ingresos a las necesidades administrativas y regulatorias, y si constituye o no una limitación para la eficiencia y calidad de los recursos disponibles.

c) Administrativa

Analizará la capacidad del organismo para contar con el conocimiento, la experiencia y los recursos humanos necesarios para cumplir sus funciones de control y regulación de manera efectiva, así como la eficiencia en la gestión de esos recursos. Incluye la estabilidad y profesionalización del personal, la existencia de sistemas de información actualizados y la transparencia en los procesos de selección, contratación y evaluación.

d) de Comportamiento

Analizará la capacidad del EnReSS para adoptar decisiones imparciales y técnicamente fundadas, sin interferencias indebidas de actores políticos o empresariales. Se consideran referencias empíricas las decisiones sancionatorias, la gestión de reclamos y la transparencia de los procesos regulatorios.

Estas dimensiones se operacionalizan mediante indicadores cualitativos ajustados a la disponibilidad de información documental y normativa. En los capítulos analíticos se retoman los principales hallazgos vinculados a cada dimensión, articulándolos con los objetivos e hipótesis de la investigación.

La finalidad de esta estrategia no es medir estadísticamente, sino evaluar relacional y contextualmente los factores que condicionan la autonomía del EnReSS: su diseño legal, su capacidad institucional y su desempeño efectivo como ente regulador.

1.6. Alcances y limitaciones de la investigación. Representatividad de los hallazgos

El abordaje metodológico basado en el estudio de caso y en las dimensiones de análisis seleccionadas permite evaluar la autonomía del EnReSS desde una perspectiva holística y multifacética. Entre ellas, se destaca la dimensión normativa, que facilita una comprensión profunda y dinámica del marco legal que rige al organismo, así como de su capacidad para ejercer funciones de regulación y control independientes de interferencias políticas.

Debe tenerse en cuenta que este enfoque puede presentar limitaciones derivadas de la existencia de dinámicas informales de poder e influencias políticas que pueden resultar difíciles de detectar mediante un análisis documental. Asimismo, el estudio no aborda la percepción de los usuarios ni la confianza pública en el EnReSS, aspectos que podrían ser objeto de investigaciones futuras.

En el análisis de la dimensión económico-financiera, se considera la relación entre los recursos disponibles y las necesidades regulatorias presupuestarias. Sin embargo, no se incorporan variables del contexto macroeconómico más amplio que podrían incidir indirectamente en la financiación del organismo.

Respecto de la dimensión administrativa, se examina la capacidad institucional del EnReSS —recursos humanos y técnicos, programas de capacitación, sistemas de información y mecanismos de evaluación—, pero se excluyen las percepciones del personal sobre su desempeño y las posibles tensiones internas dentro de la organización.

En cuanto a la dimensión de comportamiento, se analiza la imparcialidad en la toma de decisiones, las sanciones aplicadas y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, sin explorar las percepciones externas sobre la objetividad del EnReSS.

El estudio se circunscribe a un período determinado (2006–2020), lo que permite un análisis histórico de largo alcance, aunque no proyecta escenarios futuros bajo distintos contextos políticos. Además, al no realizarse un estudio comparativo interjurisdiccional, los

resultados no se contrastan con experiencias de otros entes reguladores del país o de la región.

En cuanto a las fuentes, existe una amplia disponibilidad de recursos bibliográficos y documentales, tanto académicos como institucionales, que permiten reconstruir con rigor los eventos del período. Se prioriza la documentación oficial —leyes, decretos, resoluciones, informes— por su trazabilidad y verificabilidad, lo que refuerza la solidez del análisis.

Asimismo, con el propósito de complementar el análisis documental, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave con conocimiento del funcionamiento institucional del organismo. Estas entrevistas permitieron contextualizar algunos procesos institucionales y aportar evidencia cualitativa sobre prácticas organizacionales y capacidades técnicas del ente regulador. La información obtenida se utiliza con carácter interpretativo y complementario al corpus documental. Las entrevistas fueron tratadas de manera confidencial y utilizadas exclusivamente con fines analíticos.

Los hallazgos serán representativos del caso EnReSS y contribuirán al debate sobre la autonomía y la eficacia de los entes reguladores en servicios públicos reestatizados. Aunque sus conclusiones no son generalizables estadísticamente, poseen transferibilidad analítica hacia otros contextos institucionales similares, constituyendo un aporte al estudio de la regulación en el modelo público–estatal argentino.

1.7. Estructura de la Tesis

La tesis se organiza en seis capítulos.

El Capítulo 1 es introductorio, y en él se contextualiza el caso de estudio, se presenta la problemática abordada, el enfoque metodológico, la hipótesis y los antecedentes relevantes.

El Capítulo 2, dedicado al Marco Teórico y Conceptual, delimita las bases analíticas de la investigación y revisa teorías y enfoques sobre regulación, autonomía institucional y

servicios públicos, además de los antecedentes empíricos. Concluye con la definición de los conceptos clave y la construcción del marco conceptual que orienta el análisis.

El Capítulo 3 reconstruye el contexto histórico y normativo del servicio de agua y saneamiento en Argentina y en Santa Fe, analizando la evolución desde la privatización hasta la reestatización de 2006, y destacando las tensiones que implica aplicar un marco legal diseñado para operadores privados en un esquema de gestión estatal.

El Capítulo 4 aborda el análisis empírico de la autonomía del EnReSS a través de los procedimientos de control que implementa, examinando las dimensiones normativa-institucional, económico-financiera, administrativa y de comportamiento. Se comparan las etapas previa y posterior a 2006, incorporando los hitos contextuales de 2001, 2010 y 2016 para identificar procesos de crisis, consolidación y reconfiguración.

El Capítulo 5 profundiza en la autonomía institucional y su impacto en la regulación de los servicios reestatizados. Evalúa los recursos humanos, técnicos y financieros del EnReSS, los mecanismos de designación y funcionamiento de su Directorio, y los instrumentos de transparencia, participación y protección de los usuarios.

Finalmente, el Capítulo 6 presenta las conclusiones generales y propone lineamientos de reforma para fortalecer la autonomía del EnReSS. Se discuten las limitaciones identificadas y se formulan recomendaciones orientadas a robustecer el marco regulatorio, mejorar los mecanismos de control y garantizar la protección efectiva de los derechos de los usuarios en un esquema de gestión estatal.

De este modo, la secuencia de capítulos refleja la estrategia analítica planteada en la investigación, orientada a comprobar la hipótesis de que la autonomía del EnReSS depende del grado de relación estructural con el Poder Ejecutivo provincial.

Capítulo 2: Marco Teórico

2.1. Estado del arte

Diversos estudios han abordado el papel de los organismos reguladores en los servicios públicos, especialmente en lo que refiere a su autonomía e independencia frente al poder político y los prestadores.

En esta investigación, la autonomía se entiende siguiendo la propuesta de Verhoest et al. (2004), como el grado de discrecionalidad que posee un organismo público para tomar decisiones y gestionar sus recursos sin la intervención directa de actores políticos o administrativos. Estos autores distinguen entre una autonomía estructural o formal, vinculada al marco jurídico y organizativo que define las competencias del ente, y una autonomía de gestión o efectiva, referida al margen real para implementar decisiones, administrar fondos y ejercer control técnico. Esta diferenciación resulta central para analizar el caso del EnReSS, cuyo diseño normativo reconoce amplias facultades formales, pero cuya práctica cotidiana evidencia distintos grados de dependencia respecto del Poder Ejecutivo.

Desde una perspectiva de derechos humanos, Darcy (2017) plantea que el acceso a servicios esenciales como el agua y la energía constituye condición necesaria para una vida digna. En su artículo “Los servicios públicos esenciales y la satisfacción de los derechos humanos”, publicado en la *Revista Éforos* del Instituto Latinoamericano del Ombudsman – Defensorías del Pueblo (ILO), el autor señala que las Defensorías del Pueblo cumplen un papel clave en la protección de los usuarios frente a abusos tarifarios y deficiencias de calidad.

En el artículo titulado “Regulación económica de los servicios públicos: el papel de las agencias reguladoras”, escrito por Luis Alejandro Palacio García y Angélica María Zambrano Mantilla y publicado en *Revista UIS Humanidades* (vol. 40, n.º 1, 2012), los autores analizan las condiciones institucionales que deben cumplir las agencias reguladoras de servicios públicos en Colombia para asegurar su independencia y eficacia. Identifican cuatro dimensiones básicas:

- independencia reglamentaria: capacidad de dictar normas dentro del marco jurídico existente;
- independencia en la supervisión: protección legal y potestad sancionatoria;
- independencia institucional: reglas para designación y remoción de funcionarios, estructura administrativa y transparencia decisional;
- independencia presupuestaria y política: autonomía para determinar necesidades de personal, capacitación y remuneración.

Por otra parte, los autores señalan que, si bien la independencia está relacionada con el diseño institucional formal de la agencia reguladora, también se percibe condicionada por dos aspectos: el ejercicio del poder por parte del operador del servicio y la aplicación de controles por parte del Estado. Esto significa que la independencia no solo depende de la ley, sino de su aplicación práctica. En ese sentido, citan literatura que considera que los entes reguladores deben ser independientes del poder político y de la empresa regulada, y tener amplias facultades en materia de renegociación de contrato, revisión y establecimiento de cuadros tarifarios, entre otras.

Los autores concluyen que la independencia real depende no solo del marco normativo sino también de su aplicación práctica y del grado de autonomía financiera que el ente posea. Destacan la relevancia de contar con fuentes de financiamiento propias —tasas a prestadores o usuarios— para evitar la dependencia presupuestaria y fortalecer la autonomía del regulador.

De modo convergente, Maldonado Meléndez (2019) examina la independencia de los entes reguladores en Sudamérica, con especial énfasis en el caso peruano, y plantea que esta puede analizarse en tres planos interrelacionados:

- Independencia frente al poder político, relativa por encontrarse los entes dentro de la estructura del Poder Ejecutivo; su alcance depende de los grados de autonomía organizativa, funcional y económico-financiera.

- Independencia institucional, que se expresa en la existencia de personería jurídica, creación por ley y potestad para autoorganizarse y gestionar su funcionamiento.
- Independencia económica y financiera, que requiere contar con recursos materiales y humanos suficientes, presupuesto propio y capacidad de autofinanciamiento que aleje la injerencia del gobierno.

El autor concluye que la independencia formal, aunque reconocida en la norma, solo se vuelve efectiva cuando se sustenta en estabilidad funcional y en un esquema de financiamiento autónomo.

Desde una perspectiva complementaria, Vallejo Mejía (2013) reflexiona sobre la independencia del regulador y se pregunta si constituye una condición suficiente o necesaria para su buen funcionamiento. En su ponencia titulada “La independencia del regulador: ¿condición suficiente y/o necesaria?”, formula interrogantes que invitan a la reflexión — ¿independiente de qué?, ¿es la independencia un asunto de grado?, ¿existe independencia formal versus independencia real? —.

El autor sostiene que todo órgano regulador debe actuar libre de presiones políticas, económicas o de cualquier otro tipo —del gobierno, de las empresas reguladas o de la opinión pública—, para poder tomar decisiones imparciales, basadas en criterios técnicos y en el interés general. Destaca dos procesos esenciales: la selección y contratación de personal, que garantiza la competencia técnica, y la toma de decisiones regulatorias, que asegura transparencia y neutralidad. Al plantear la independencia como un asunto de grado, distingue entre independencia formal —reconocida por la ley— e independencia real, propia de aquellos órganos que gozan de credibilidad, competencia técnica, autarquía y transparencia, y que además rinden cuentas de sus decisiones. Propone metodologías de evaluación que cuantifiquen empíricamente elementos de gobernanza y sustancia regulatoria (esto es, el contenido mismo de la regulación). Concluye que la independencia es *conditio sine qua non* de existencia del ente de control y parte fundamental de su esencia.

En Argentina, Azpiazu, Bonofiglio y Nahón (2008) analizan la evolución de la regulación de los servicios públicos de agua y energía durante la privatización de los años noventa y la etapa posterior de reestatización. Los autores observan limitaciones en el régimen de financiamiento que afectaron la independencia institucional de los entes, tanto por la retención de parte de los recursos provenientes de las empresas reguladas como por la apropiación, por parte del Estado, de fondos cobrados a los usuarios con fines específicos de control. También señalan restricciones políticas derivadas de la conformación de los directorios y sus mecanismos de designación, que redujeron la autonomía frente al poder ejecutivo. En conjunto, estas debilidades reflejan la brecha entre la autonomía formal establecida en la norma y la independencia efectiva en el ejercicio cotidiano de las funciones.

En el escenario descripto por Azpiazu et al. (2008), los entes reguladores argentinos se limitan a ser asesores externos y vehículos formales de decisiones tomadas en la órbita de las empresas prestadoras o de las autoridades de aplicación. Sus tareas se reducen a reglamentación básica (cuestiones técnicas y de calidad) y control/fiscalización. En conclusión, tanto a nivel nacional como subnacional, la regulación pública responde a un diseño funcional al nuevo modelo de prestación, del cual los entes forman parte para exhibir compromiso con la institucionalidad y recomendaciones internacionales, sin autonomía ni recursos suficientes para realizar observaciones por fuera de los dictados de la administración central o provincial.

En la misma línea, Pérez y Rocca (2017) en “Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad (2003-2015): ¿qué hubo de nuevo en la participación estatal?”, analizan la etapa de la posconvertibilidad y se centran en la falta de autonomía y eficacia de los entes de control de servicios públicos, así como en la influencia política y las limitaciones de diseño y desempeño de estos organismos. Las autoras concluyen que los entes reguladores, pese a conservar una autarquía formal, continuaron operando con limitada eficacia debido a la centralización decisoria del Poder Ejecutivo. Los autores identifican un patrón de injerencia política que afectó la autonomía de organismos como el ETOSS o la CNRT, evidenciando la

persistencia de estructuras de control fuertemente dependientes de la autoridad de aplicación.

Respecto del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), destacan la falta de autonomía y un proceso de cooptación bifronte, donde tanto AySA como la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable ejercieron influencia directa. Esta situación propició altos márgenes de rentabilidad para las empresas con escaso o nulo riesgo empresario, generando un escenario desfavorable para los usuarios. Además, la designación de cargos directivos del ETOSS a propuesta de las jurisdicciones (Gobierno Nacional, CABA y Provincia de Buenos Aires) lo expuso a influencia política directa, limitando su capacidad de regulación independiente y efectiva.

Barbará (2022) en “El control judicial de entes reguladores y de control: problemática y reflexiones críticas”, propone que la independencia institucional no garantiza por sí misma un comportamiento independiente. La efectividad de la autonomía depende, en gran medida, de la especialización técnica del personal y de la capacidad del ente para tomar decisiones fundadas en evidencia y orientadas al interés público. En su planteo, la profesionalización y la transparencia constituyen barreras frente a la interferencia de actores políticos o sectoriales, condiciones indispensables para ejercer eficazmente el poder de policía estatal.

En una ponencia presentada en 2016 en el Tercer Encuentro de Investigadores en Recursos Hídricos, Tagliavini y Tobías (2016) presentan “Re-estatización de servicios de agua y saneamiento en la Argentina. Hacia un nuevo modelo de gestión pública”. Se analizan comparativamente los casos de reestatización de AySA y ASSA, integrando la voz de actores clave mediante entrevistas a expertos y funcionarios. Concluyen que, pese al cambio de titularidad, persistieron estructuras institucionales heredadas de las privatizaciones de los años noventa, lo que exigió revisar las funciones de los entes de control para adecuarlas al nuevo contexto de gestión pública.

En la tesis de Melina Tobías (2024), “Política del agua, controversias sociotécnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015)”, publicada en

el *Repositorio Institucional de UBA Sociales*, la autora retoma el concepto de gobernabilidad, tomando como caso a AySA y su interacción con los actores involucrados. La autora analiza el proceso en el Área Metropolitana de Buenos Aires y plantea que la reestatización implicó un cambio de paradigma: el agua pasó de concebirse como mercancía a ser reconocida como derecho humano. Este giro se reflejó en la incorporación del derecho humano al agua en los marcos regulatorios, en la creación de subsidios tarifarios y en la orientación de las inversiones hacia la universalización del servicio. Sin embargo, la autora identifica tensiones entre visiones técnicas y políticas que obstaculizaron la implementación de un modelo de gestión más progresista.

En su tesis de 2020, “Acción estatal en el proceso de producción social de servicios para garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento: un abordaje desde un enfoque estratégico relacional del caso de la provincia de Santa Fe”, Melisa Orta analiza el rol del Estado en la producción social de servicios orientados a garantizar el DHAS, tomando como estudio de caso la provincia de Santa Fe. Concluye que persisten importantes desigualdades socio-estructurales en el acceso a estos servicios.

En un trabajo posterior, “Acción estatal en el proceso de producción social de servicios sanitarios. El caso de la provincia de Santa Fe”, publicado en *Temas debates (En línea)*, 2022, n.º 44, pp. 83–106, Orta, Borrastero y Portapila comprueban la persistencia de desigualdades en el acceso en localidades provistas por ASSA; deficiencias en la gestión integral del recurso por falta de tratamiento de residuos cloacales en las dos ciudades más pobladas; reducción o corte del servicio por falta de pago; inexistencia de un régimen tarifario asequible; y la persistencia de un marco regulatorio creado en la privatización que necesita adaptación al nuevo escenario de empresa reestatizada.

En el mismo sentido, Tagliavini (2020) estudia el proceso de “re-publicización” de los servicios de agua y saneamiento en Santa Fe y sostiene que el nuevo modelo público representó un avance en términos de equidad, transparencia y ampliación de derechos. No obstante, señala que subsisten desafíos vinculados con la democratización de los ámbitos de

decisión y con la redefinición del modelo regulatorio, de modo de fortalecer la capacidad institucional tanto del prestador como del ente regulador.

En síntesis, la literatura latinoamericana y argentina coincide en que la independencia de los entes reguladores es, con frecuencia, más normativa que efectiva. Esta brecha entre el diseño institucional y su aplicación real constituye el punto de partida del presente estudio, orientado a analizar el caso del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS), un organismo subnacional que, tras la reestatización del servicio, debió reconfigurar sus funciones regulatorias y redefinir su autonomía frente al poder político y al prestador estatal.

A partir de este estado del arte, el siguiente apartado desarrolla los conceptos teóricos que sustentan el análisis, precisando las nociones de servicio público, poder de policía y autonomía regulatoria, que constituyen el andamiaje conceptual del estudio.

2.2. Marco conceptual

2.2.1. Servicio público

El concepto de servicio público ha sido objeto de debate entre académicos y profesionales durante siglos. Según la Real Academia Española (2017), *servicio público* es la “actividad llevada a cabo por la Administración o, bajo un cierto control y regulación de ésta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad” (Diccionario de la lengua española, s. v. servicio público).

En la doctrina clásica se distinguen dos acepciones principales. En sentido amplio, propio de la Escuela de Burdeos, el servicio público comprende toda actividad mediante la cual el Estado asume la prestación de servicios esenciales para la sociedad, siguiendo la línea de Duguit. En sentido estricto, autores como Jordana de Pozas (1949) lo definen como “aquella modalidad de la acción administrativa que consiste en satisfacer la necesidad pública de que se trate de manera directa, por órganos de la propia Administración creados al efecto y con exclusión o en concurrencia con los particulares” (p. 44).

Bajo esta concepción, el servicio público se considera una actividad económica cuya prestación está sometida a un régimen jurídico de derecho público. Los particulares solo pueden realizarla bajo ese régimen especial, estableciendo una relación particular con el Estado, titular exclusivo de la competencia. En general, se trata de actividades que no admiten competencia y que, cuando no las realiza el Estado, deben estar fuertemente controladas (tarifas y calidad), dado que prima el interés público.

Bielsa (1964) lo define como “toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía” (p. 463). En esta línea, para Cincunegui (1993), servicio público es:

“toda actividad cuya titularidad corresponde al Estado, con carácter potestativo y monopólico que ha sido declarada como tal para satisfacer el interés público, por presentar requerimientos que son considerados esenciales para la sociedad y cuya satisfacción no puede dejarse librada a las fuerzas del mercado ni a contingencias imprevisibles que le resten continuidad, que tiene como beneficiarios a los usuarios del mismo en forma universal o singular, pero con carácter de generalidad y que es prestado por medio de una organización propia o por prestadores privados que constituyen gestores de la potestad pública” (p. 47).

Conforme al mismo autor, el poder de policía ejercido por los órganos de control puede entenderse, en términos generales, como la potestad de regular derechos individuales y el ejercicio de control con poder sancionatorio administrativo, propio del servicio público de policía administrativa.

Nallar (1999) amplía esta visión al caracterizar el servicio público como “una técnica legal de regulación sobre actividades de contenido económico cuya titularidad ostenta el Estado y cuya gestión corresponde a los particulares” (p. 64), siempre bajo un régimen de derecho público. Por su parte, Cicero (1996) considera que los servicios públicos son

actividades económicas que, por su necesidad fundamental y por desarrollarse en condiciones monopólicas, son reguladas por la ley para asegurar prestación continua, uniforme, regular y general, no sujeta a vaivenes del mercado.

A lo expuesto, Sarmiento García (2021) agrega que es necesario restringir la noción de servicio público a aquellas actividades encaminadas a procurar utilidades específicas a usuarios determinados, esto es, prestaciones que configuran una relación jurídica obligatoria entre prestador y usuario. El mismo autor consigna que las actividades son desarrolladas por entidades estatales o por delegación, bajo control de aquellas. Canasi (1974) expresó:

“Por ello es que en virtud de esta delegación el servicio público está sometido al control del poder de policía, de una manera subordinada e inexcusable, que compete a la autoridad administrativa concedente para que aquella resulte beneficiosa, y no perjudicial al público” (p. 564).

Para Ivanega (2011), la noción de servicio público se vincula con la satisfacción de necesidades públicas que justifican la intervención estatal y la exclusión del mercado, de modo de garantizar igualdad, eficacia y eficiencia. Villar Palasí (1977) introdujo el concepto de *publicatio* para designar el acto por el cual el Estado asume la titularidad jurídica de una actividad privada, garantizando su regulación y control.

En síntesis, el servicio público puede entenderse como una actividad *publicada*, sometida a un régimen especial de derecho público: los particulares solo pueden realizarla bajo ese régimen especial, en relación con el Estado, titular de la competencia.

Juan Carlos Cassagne (2002) destaca tres notas centrales: la satisfacción de necesidades primordiales, el contenido económico de la prestación y la obligatoriedad. Estos elementos la diferencian de otras actividades privadas de interés público no regidas por el régimen administrativo del servicio público.

Las principales características que definen a un servicio público son (Rodríguez, 2013):

- continuidad, garantizando su prestación sin interrupciones;

- regularidad, mediante estándares estables de calidad;
- uniformidad, asegurando igualdad de trato a los usuarios;
- generalidad, buscando satisfacer una necesidad colectiva que puede ser exigido

por todos los habitantes.

- obligatoriedad: que impone al prestador el deber de servir y al usuario el derecho de exigir.

Groisman (1995) resume esta concepción al sostener que el servicio público es “aquella actividad cuya realización constituye una función del Estado, el cual tiene la obligación de garantizarla, sea de modo directo o a través de concesionarios privados, bajo un régimen especial que asegure su prestación regular, uniforme, general y continua” (p. 33). En este marco, el Estado mantiene la responsabilidad de garantizar el acceso equitativo, armonizar la acción de los distintos operadores y fijar precios y estándares técnicos que aseguren la calidad del servicio (López, 1997).

Por lo tanto, el servicio público de agua y saneamiento —en cuanto servicio esencial vinculado con derechos fundamentales— requiere un tratamiento regulatorio específico. Su carácter de monopolio natural y su relevancia social justifican la intervención estatal permanente, tanto para garantizar su continuidad como para proteger los derechos de los usuarios, la sustentabilidad del sistema y la salud pública.

2.2.2. Teoría del servicio público desde el derecho administrativo. La regulación.

El servicio público constituye una categoría fundante del derecho administrativo moderno. Su origen se remonta a Francia, donde inicialmente se entendió como toda actividad del Estado, para luego adquirir un sentido más restringido vinculado a las funciones administrativas. Esta evolución permitió delimitar una jurisdicción administrativa diferenciada de la judicial, destinada a resolver los conflictos surgidos en la prestación de los servicios públicos.

En 1906, Georges Tessier propuso por primera vez al servicio público como base de una teoría general del derecho administrativo. Duguit (1921) profundizó esta idea al sostener que el servicio público abarca toda actividad que los gobernantes deben regular, asegurar y fiscalizar por resultar indispensable para la interdependencia social. Desde esta perspectiva, la regulación económica de los servicios públicos es una manifestación del poder de policía estatal, mediante el cual el Estado impone normas de cumplimiento obligatorio para garantizar el interés general (Acosta Romero, 1975).

La finalidad esencial de la regulación consiste en garantizar que la actividad prestadora se mantenga operativa y que su ejecución armonice eficiencia económica y parámetros legales. En este sentido, las funciones del regulador incluyen: velar por la estabilidad de la prestación; verificar la calidad conforme estándares adecuados a la satisfacción de usuarios; y asegurar el adecuado funcionamiento del mercado, materializando los fines del Estado social y democrático. La finalidad esencial de la regulación consiste en asegurar que la prestación del servicio se mantenga operativa, eficaz y socialmente equitativa. En este sentido, las funciones regulatorias incluyen:

- velar por la estabilidad y continuidad del servicio;
- verificar el cumplimiento de estándares de calidad; y
- garantizar el equilibrio entre eficiencia económica y protección social.

Con el desarrollo del Estado moderno, la intervención estatal en la economía se transformó. En un primer momento, el Estado asumió funciones de productor y prestador directo de servicios; más tarde, pasó a desempeñar principalmente un rol regulador, encargado de fijar reglas, corregir fallas de mercado y promover la equidad. Como explica Ariño Ortiz (2004), el Estado contemporáneo actúa mediante la regulación: establece normas, incentivos y sanciones para orientar el comportamiento de los agentes económicos, preservando los intereses públicos.

La Corte Constitucional de Colombia (2003) definió la regulación como la función mediante la cual una autoridad especializada ajusta de manera continua las reglas de una

actividad socioeconómica que compromete derechos fundamentales. En este sentido, la autoridad reguladora debe disponer de instrumentos normativos y sancionatorios, así como de independencia funcional para equilibrar intereses contrapuestos en contextos cambiantes.

En el ámbito argentino, la teoría del servicio público ha legitimado la creación de empresas estatales y entes reguladores, permitiendo al Estado intervenir en sectores monopólicos para garantizar el acceso y la calidad de las prestaciones. Fernández (2014), siguiendo a Marienhoff (1976) y Villegas Basavilbaso (1951), señala que esta teoría justificó la expansión del control público sobre actividades económicas esenciales, aunque con debates persistentes sobre la extensión de la intervención estatal y la naturaleza jurídica del servicio público.

Conforme Marienhoff (1976) —retomado por Fernández (2014)—, las disonancias doctrinarias derivan de dos concepciones opuestas: la subjetiva, que pone el acento en el sujeto que presta el servicio, y la objetiva, que privilegia las necesidades colectivas a satisfacer. También se debate entre la postura de la titularidad (*publicatio*) y la que entiende al servicio como una actividad privada sujeta a regulación estatal, incluyendo el alcance de la reglamentación, la existencia de poderes implícitos del Poder Ejecutivo y su extensión (Balbín, 2008). A ello se suman criterios distintos para definir las necesidades que justifican el servicio público (orden colectivo, interés general u orden general), de los cuales se desprenden alcances disímiles (Hutchinson, 2010).

Entre los aportes doctrinarios relevantes pueden mencionarse:

- Marienhoff (1976): es servicio público tanto el “propio” como el llamado “impropio” (p. ej., colegios profesionales, taxis, farmacias, panaderías).
- Gordillo (2003a): lo definitorio es la noción de monopolio; en ella se justifica la aplicación del derecho público.
- Cassagne (2002): el Estado invoca el servicio público para satisfacer necesidades esenciales mediante: (i) *publicatio* y ejercicio directo o indirecto (a través de órganos

personificados públicos o privados), o (ii) desarrollo subsidiario de actividades prestacionales, sin titularizarlas, ante ausencia de prestadores privados.

- Mairal (2007): el rasgo fundamental, según la legislación nacional, es la obligatoriedad, de la que derivan los demás caracteres.

La diversidad de criterios doctrinarios, como señala Fernández (2014), no es exclusiva del derecho argentino, sino que refleja un debate más amplio sobre los límites de la acción estatal. En términos generales, puede afirmarse que el servicio público es tanto un instrumento jurídico como un principio político que habilita la intervención estatal a través de la regulación.

Por lo tanto, el regulador debe contar con un grado suficiente de autonomía e institucionalidad para ejercer eficazmente sus funciones, garantizando que la prestación de servicios esenciales responda al interés público y permanezca protegida de las contingencias políticas o económicas. Esta concepción será fundamental para analizar el caso del EnReSS, cuyo marco jurídico se funda precisamente en esta tradición del derecho administrativo.

2.2.3. Poder de Policía, Regulación y Control

La regulación puede abordarse desde distintas disciplinas —derecho, economía, sociología y ciencia política— que aportan perspectivas complementarias sobre su finalidad y alcance. Desde el plano jurídico, se entiende como el conjunto de normas emanadas del poder de policía, orientadas a resguardar el interés general y a asegurar la prestación adecuada de los servicios públicos. Desde la economía, la regulación se justifica por la existencia de monopolios naturales, como los servicios de agua y saneamiento, cuya provisión no puede organizarse bajo esquemas de libre competencia (Jouravlev, 2001).

El poder de policía expresa la capacidad del Estado de limitar o condicionar derechos individuales en función del bien común. En el ámbito de los servicios públicos, este poder se manifiesta en la regulación económica y técnica de las actividades prestacionales, permitiendo establecer reglas, sanciones y estándares de calidad. Se trata, en definitiva, de

una potestad esencial del Estado para preservar el orden público económico y proteger a los usuarios frente a abusos o fallas del mercado.

La regulación económica se concibe, así, como una extensión del poder de policía: fija las “reglas de juego” que equilibran eficiencia, equidad y sostenibilidad. Jouravlev (2001) distingue dos planos:

- la regulación estructural, vinculada con la organización del mercado, las restricciones al ingreso y las reglas de acceso a la red; y
- la regulación de conductas, orientada al comportamiento de los prestadores, que abarca precios, tarifas, calidad e inversiones.

La literatura coincide en que los entes reguladores deben garantizar simultáneamente la eficiencia económica y la protección social (Vickers & Yarrow, 1991; Phillips, 1993; FIEL, 1999; ABAR, 2003). Su misión no se limita a “decir el derecho” sobre hechos pasados, sino a configurar mercados, establecer incentivos y asegurar la previsibilidad de las transacciones (Aguilar Valdez, 2006).

En contextos de reestatización, esta función adquiere particular relevancia: el regulador debe equilibrar la protección del interés público con la fiscalización del prestador estatal, evitando que la coincidencia de órbita entre regulador y regulado erosione la imparcialidad. De allí la necesidad de que los entes dispongan de autonomía técnica, financiera y decisional, junto con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

En cuanto a la relación entre regulación y control, la primera define las reglas generales y la segunda verifica su cumplimiento. El control abarca actividades de inspección, supervisión, monitoreo, auditoría y resolución de controversias. Nahón y Bonofiglio (2007) sostienen que la eficacia del control depende de la existencia de potestades sancionatorias y de la aplicación proporcional de sanciones frente a incumplimientos. Zambrano Copello (2008) subraya que regular no es solo fijar tarifas, sino implementar un conjunto coherente de reglas que garanticen calidad, continuidad y asequibilidad. En la misma línea, Hintze

(2001) diferencia entre controlar —verificar el cumplimiento de estándares— y evaluar, que supone agregar juicios de valor sobre el desempeño.

Desde la perspectiva de las capacidades estatales, Grindle (1996, citada en Repetto, 2004) distingue entre capacidad administrativa, vinculada con la gestión eficiente de recursos, y capacidad política, entendida como la habilidad para articular consensos y sostener decisiones en contextos de conflicto. Repetto (2004) sostiene que la capacidad administrativa es necesaria pero no suficiente: sin capacidad política, las decisiones técnicas carecen de legitimidad y sostenibilidad.

Esta diferenciación es especialmente útil para analizar el desempeño de los entes reguladores. En organismos como el EnReSS, la profesionalización técnica y la dotación de recursos son condiciones indispensables, pero la autonomía decisional depende también de su capacidad para resistir presiones externas y sostener decisiones fundadas en evidencia. En este sentido, la capacidad política se convierte en el núcleo, y complemento a la vez, de la autonomía regulatoria.

2.2.4. ¿Autonomía, autarquía o independencia?

La literatura especializada distingue entre autonomía, autarquía e independencia, aunque no siempre de manera uniforme. Para Marienhoff (1970), la autarquía refiere a la capacidad de un ente para administrarse conforme a una norma impuesta, mientras que la autonomía implica la potestad de dictarse sus propias normas y regirse por ellas. En la práctica, la diferencia es más de grado que de naturaleza: como advierte Gordillo (2017a), los entes autárquicos también dictan reglamentos internos y ejercen facultades de autoorganización, por lo que ambos términos suelen emplearse como equivalentes en el lenguaje administrativo.

La independencia, en cambio, se vincula con la ausencia de injerencia externa en el ejercicio de las competencias del organismo. Supone la inhibición de controles previos o posteriores que condicionen su capacidad de decisión —ya sea administrativa, normativa o

cuasi jurisdiccional— (Kodelia, 2023). Así, mientras la autarquía y la autonomía remiten al grado de descentralización administrativa, la independencia expresa el nivel de desvinculación funcional y política del ente respecto de las autoridades que lo crearon.

En el ámbito regulatorio, la autonomía debe analizarse bajo un prisma multidimensional que distinga las siguientes categorías analíticas:

- Autonomía formal (*de jure*) vs. autonomía efectiva (*de facto*): La autonomía formal es aquella determinada por el marco jurídico que define competencias, designaciones y financiamiento. Sin embargo, Majone (1996) y Bertranou (2020) subrayan que la autonomía efectiva o real es la capacidad sustantiva de sostener decisiones técnicas frente a presiones políticas o presupuestarias. Cuando el reconocimiento legal no se traduce en práctica institucional, se configura una autonomía nominal.
- Autonomía técnica y operativa: La autonomía técnica (o cognitiva) se refiere a la densidad profesional necesaria para formular criterios propios e independientes. Su expresión empírica es la autonomía operativa, entendida como el margen real de maniobra para transformar instrumentos técnicos en resultados verificables sin condicionamientos externos (Majone, 1996; Palacio García y Zambrano Mantilla; 2012; Kodelia, 2023).
- Autonomía financiera: No se agota en el origen de los fondos, sino en el grado de control operativo sobre su utilización. La autonomía financiera requiere recursos suficientes y previsibles que alejen la injerencia del gobierno (Maldonado Meléndez, 2019).
- Autonomía regulatoria: Es la facultad del ente para ejercer sus competencias con independencia técnica, financiera y decisional, garantizando imparcialidad y rendición de cuentas. Según Palacio García y Zambrano Mantilla (2012), esta incluye la capacidad de dictar normas y ejercer potestad sancionatoria.

La brecha entre estas dimensiones permite caracterizar a muchos entes como instituciones de autonomía relativa o condicionada, cuya capacidad de actuación depende de

factores contextuales, como la voluntad del Poder Ejecutivo o la disponibilidad de recursos. En este marco, Tagliavini (2019) advierte que la autonomía formal carece de sentido si no se traduce en condiciones materiales que la sustenten.

A partir de estas contribuciones, puede conceptualizarse la noción de autonomía contingente², entendida como aquella forma de independencia que, aunque reconocida por la norma, se ejerce de manera intermitente y sujeta a factores externos tales como el apoyo político, la estabilidad presupuestaria o la continuidad de los cuadros técnicos. Este concepto resulta particularmente pertinente para analizar el caso del EnReSS, cuya autonomía efectiva ha oscilado a lo largo del tiempo en función de decisiones discrecionales del Poder Ejecutivo.

En consecuencia, la autonomía regulatoria puede definirse como la capacidad del ente para ejercer sus competencias con independencia técnica, financiera y decisional dentro del marco legal vigente, garantizando la transparencia, la imparcialidad y la rendición de cuentas. Esta definición operativa constituye la base del enfoque analítico adoptado en esta tesis, que evalúa la autonomía del EnReSS a través de cuatro dimensiones:

- normativo–institucional,
- económico–financiera,
- administrativa, y
- de comportamiento.

Estas dimensiones permiten observar de manera integrada los distintos planos en que la autonomía se construye, se limita o se reconfigura a lo largo del tiempo, especialmente frente al proceso de reestatización del servicio de agua y saneamiento iniciado en 2006.

² El término “autonomía contingente” se utiliza aquí en sentido analítico, para describir formas de autonomía formalmente reconocidas pero condicionadas por variables políticas, presupuestarias o institucionales. Si bien no constituye una categoría textual en Bertranou (2020) ni en Tagliavini (2019), se deriva de sus análisis sobre autonomía relativa y dependencia estructural de los entes reguladores.

2.2.5. Los recursos de los entes de control

El cumplimiento efectivo de las funciones regulatorias requiere financiamiento suficiente, estable y previsible, que permita a los entes planificar y ejecutar sus tareas sin depender de decisiones discrecionales del Poder Ejecutivo. Entre las características comunes de los entes descentralizados, Gordillo (2017b) destaca la asignación legal de recursos —a través de impuestos o tasas propias—, la posibilidad de recibir transferencias regulares del presupuesto y, en algunos casos, la constitución de fondos específicos vinculados a su actividad.

En términos generales, las fuentes de financiamiento pueden agruparse en tres categorías principales:

- **Aportes del Estado:** corresponden a fondos transferidos desde el presupuesto general. Aunque aseguran respaldo institucional, esta modalidad puede generar dependencia y restringir la autonomía operativa, al supeditar el funcionamiento del ente a decisiones presupuestarias del Poder Ejecutivo.
- **Tasas y aranceles regulatorios a cargo de los prestadores:** consisten en contribuciones aplicadas a las empresas reguladas —porcentaje de ingresos, volumen de servicios o tarifas fijas—. Su principal ventaja es la previsibilidad y la menor exposición a los ciclos presupuestarios; sin embargo, pueden implicar riesgos de dependencia económica del regulado o de captura si no existen salvaguardas adecuadas.
- **Tasas de regulación y control a cargo de los usuarios:** se incluyen en la facturación del servicio y se destinan al financiamiento del ente. Este mecanismo diversifica la base de ingresos y fortalece la estabilidad financiera, pero exige reglas de transparencia, trazabilidad y proporcionalidad para evitar que la carga económica resulte excesiva o regresiva.

La literatura recomienda minimizar la dependencia de las Rentas Generales para fortalecer la autonomía financiera de los entes reguladores. Urbiztondo, Artana y Navajas (1998) sostienen que los recursos deben provenir preferentemente de tasas por servicios

regulatorios, ya sea aplicadas a los prestadores o a los usuarios, siempre que se garantice la afectación específica y la publicidad de su uso. En la misma dirección, Baptista (2023) y Baptista y Amaral (2023) plantean que un esquema de financiamiento diversificado contribuye a alinear incentivos, mejorar la capacidad operativa y reforzar la rendición de cuentas.

El diseño financiero debe acompañarse de mecanismos institucionales que aseguren su integridad:

- reglas claras para el cálculo y actualización de las tasas;
- afectación exclusiva de los fondos a las funciones regulatorias;
- procedimientos de transparencia presupuestaria y auditorías periódicas; y
- salvaguardas de independencia frente a prestadores y autoridades políticas.

Para el análisis del EnReSS, estos elementos resultan esenciales, ya que la estabilidad y previsibilidad de sus recursos inciden directamente en su autonomía económico-financiera y, en consecuencia, en su capacidad de ejercer de manera efectiva la regulación y el control del servicio público.

2.2.6. Gobernanza participativa y control social

Las transformaciones del Estado contemporáneo han dado lugar a nuevos mecanismos de control ciudadano y de participación social en la gestión pública. Estas formas de vigilancia y deliberación complementan —sin reemplazar— los procedimientos tradicionales de rendición de cuentas.

Pierre Rosanvallon (2007) denomina *contrademocracia* al conjunto de prácticas sociales de vigilancia, denuncia y evaluación que refuerzan la legitimidad del poder público entre elecciones. Según el autor, la confianza política se ha transformado: ya no se otorga de manera permanente, sino que se construye y se verifica continuamente a través de la transparencia y la responsabilidad de las instituciones.

En la misma línea, Fung y Wright (2003) desarrollan el concepto de *gobernanza participativa empoderada*, centrado en la creación de instituciones que integren la

deliberación pública en los procesos de decisión y que permitan a los ciudadanos influir efectivamente en las políticas que los afectan. Estos autores sostienen que la participación ciudadana no sustituye la regulación técnica, sino que la legitima y la fortalece, al generar mecanismos de control social que reducen la captura política o corporativa.

Aplicado a los entes reguladores, este enfoque implica que la autonomía no debe interpretarse como aislamiento tecnocrático, sino como una condición necesaria para garantizar procesos participativos informados y decisiones basadas en evidencia. La autonomía del ente frente a presiones políticas o empresariales es lo que posibilita deliberaciones públicas genuinas, donde las posiciones de los usuarios y de la sociedad civil puedan incidir en la orientación de la política regulatoria.

En este marco, los mecanismos de control social —audiencias públicas, consultas ciudadanas, observatorios y sistemas de información abierta— constituyen herramientas que refuerzan la legitimidad y la eficacia de la regulación. La autonomía, la transparencia y la participación se articulan así en un círculo virtuoso: la independencia institucional favorece la deliberación pública, y esta, a su vez, consolida la legitimidad del ente frente a los actores regulados y al poder político.

Para organismos como el EnReSS, cuya misión incluye la tutela de los derechos de los usuarios y la defensa del derecho humano al agua y al saneamiento, la gobernanza participativa constituye una dimensión sustantiva de la autonomía regulatoria. No se trata únicamente de asegurar autonomía técnica o financiera, sino también de garantizar que la toma de decisiones se funde en principios de publicidad, deliberación y control ciudadano.

2.2.7. Síntesis del marco conceptual

El servicio público de agua y saneamiento, por su vinculación directa con derechos fundamentales como la salud, la vivienda y un ambiente adecuado, exige una regulación integral y continua que asegure acceso, calidad, asequibilidad y sostenibilidad. Su carácter de monopolio natural y su relevancia social justifican la intervención del Estado mediante un

régimen jurídico especial, basado en el poder de policía y orientado a la protección del interés general.

Desde la teoría del derecho administrativo, el servicio público constituye tanto una función esencial del Estado como una categoría jurídica que legitima su intervención regulatoria. Esta regulación —entendida como manifestación del poder de policía— se materializa a través de entes especializados dotados de autonomía técnica, financiera y decisional, cuya misión consiste en equilibrar la eficiencia económica con la equidad social y la tutela de los usuarios.

En este marco, la autonomía regulatoria se configura como un atributo multidimensional que abarca:

- el diseño normativo—institucional, que define las competencias, los mecanismos de designación y los procedimientos de decisión;
- la sostenibilidad económico–financiera, que garantiza recursos suficientes y previsibles para el ejercicio de las funciones;
- la capacidad administrativa, que incluye la dotación, la profesionalización y los sistemas de información necesarios para operar eficazmente; y
- la autonomía de comportamiento, que se traduce en imparcialidad, motivación técnica y rendición de cuentas.

La interacción de estas dimensiones determina el grado de autonomía efectiva del ente y su capacidad para resistir presiones externas. En contextos de reestatización, donde el regulador y el prestador pertenecen a la misma órbita estatal, la autonomía adquiere una relevancia especial: la coincidencia institucional aumenta los riesgos de captura política o cognitiva, lo que exige fortalecer las salvaguardas regulatorias —mandatos escalonados, incompatibilidades, fuentes propias de financiamiento, transparencia activa y participación ciudadana—.

Desde la perspectiva de la gobernanza participativa, la autonomía del ente no supone aislamiento técnico, sino una condición que permite la deliberación pública y la construcción

de confianza social. La regulación, en este sentido, se legitima no solo por su fundamento legal, sino también por su apertura al control ciudadano y su capacidad de rendir cuentas ante la comunidad.

Por último, el derecho humano al agua y al saneamiento —reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 64/292, 2010)— otorga a la regulación un sentido instrumental: sin autonomía política y financiera, los derechos de los usuarios quedan sujetos a los vaivenes presupuestarios y a las decisiones discrecionales de los gobiernos de turno.

En consecuencia, este marco conceptual orienta el análisis empírico del presente estudio. Permite derivar indicadores verificables para cada dimensión de la autonomía (Capítulos 3, 4 y 5) y evaluar cómo las condiciones institucionales, financieras, administrativas y de comportamiento del EnReSS se modificaron dando especial atención al quiebre de 2006 —año de la reestatización— y a los hitos de 2001, 2010 y 2016 como momentos clave de crisis, consolidación y reconfiguración. De esta forma, el marco teórico se traduce en una herramienta analítica que vincula los fundamentos conceptuales con la evidencia empírica que se desarrolla en los capítulos siguientes.

La noción de autonomía efectiva adoptada en esta investigación se operacionaliza a través de indicadores observables asociados a cuatro dimensiones analíticas: normativa–institucional, económico–financiera, administrativa y comportamental. De este modo, la autonomía deja de concebirse como una propiedad abstracta del diseño legal y se traduce en un conjunto de capacidades verificables, tales como la posibilidad de emitir sanciones, formular dictámenes independientes, administrar recursos propios o sostener procedimientos técnicos sin interferencia política.

Estas dimensiones constituyen la base del análisis empírico desarrollado en los capítulos siguientes y se presentan de manera sistematizada en la Matriz Dimensión–Variable–Indicador–Fuente (Anexo A).

Capítulo 3: Contexto Histórico y Normativo

3.1. Evolución del rol del Estado y los servicios públicos en Argentina

El Estado es una construcción histórica que adapta sus estructuras organizativas, sus carteras de servicios y sus políticas públicas para responder a las necesidades cambiantes de la sociedad. Siguiendo a Oszlak (2011), el Estado no surge de un acto único y constitutivo, sino de un proceso formativo en el que intervienen múltiples factores históricos, políticos y sociales.

La evolución de los esquemas de organización de los servicios públicos en Argentina ha estado moldeada por la relación —tensiva e histórica— entre la sociedad y el papel que debe desempeñar el Estado en la vida de los ciudadanos. Esta relación dinámica se ve influenciada por factores económicos, políticos y sociales que varían en el tiempo; como señalan Acuña y Chudnovsky (2017), las miradas sobre la “mejor” forma de gestionar lo público han cambiado con el correr de las décadas.

La propia noción de *servicio público* ha sido polémica y turbulenta, con diversas interpretaciones a lo largo del tiempo (Nallar, 2008). En América Latina —incluida Argentina— los servicios considerados esenciales atravesaron etapas de reconocimiento e inversión, y también de negación y abandono, bajo gobiernos de diferentes ideologías. En la Argentina de fines del siglo XIX y comienzos del XX, el término *servicio público* se refería a actividades prestadas por particulares bajo delegación y control estatal, regidas por el derecho público y en un marco de monopolio. En ese contexto arribaron las influencias de la Escuela francesa del servicio público, aunque la doctrina local no las adoptó plenamente debido a la recepción de la concepción norteamericana de la separación de poderes, que dificultó la creación de tribunales administrativos generales.

Durante ese período predominó la prestación privada mediante concesiones —como en los ferrocarriles o la electricidad— y, en algunos casos, se otorgaban licencias o permisos en actividades como la radiodifusión, la telefonía y ciertos transportes. Solo excepcionalmente, en servicios como el correo o el agua, la titularidad y la gestión eran

estatales. Se aplicaba un régimen de derecho público que regulaba tarifas, inversiones y condiciones de prestación; bajo la influencia del derecho estadounidense, muchas de estas actividades se calificaban como “privadas de interés público”.

Con la profunda crisis del capitalismo a fines de la década de 1920 y durante la de 1930, surgió una fuerte oposición intelectual al *laissez-faire*. Los gobiernos reorientaron sus objetivos hacia el pleno empleo y la estabilización macroeconómica, dando paso a políticas inspiradas en el keynesianismo.

Desde la década de 1930 la regulación estatal se consolidó como respuesta a la crisis mundial y a la necesidad de garantizar empleo y estabilidad (Jaime et al., 2013). En Argentina, estas transformaciones se vincularon con un proceso de expansión del rol estatal en sectores estratégicos y en la provisión de servicios públicos.

Tras la Segunda Guerra Mundial, Argentina nacionalizó numerosos servicios (ferrocarriles, tranvías, gas), alcanzando un punto álgido con la reforma constitucional de 1949. La llegada de Juan D. Perón significó un cambio de paradigma: el Estado asumió un rol activo, impulsando políticas de ampliación de acceso a servicios esenciales y derechos laborales y sociales. La Ley N.º 13.653/1949 habilitó la creación de empresas estatales con fines comerciales, industriales y de prestación de servicios públicos, bajo control del Poder Ejecutivo. Se nacionalizaron Gas del Estado (1945), Ferrocarriles (1948), se creó Teléfonos del Estado (1948) y se fusionaron aerolíneas para dar nacimiento a Aerolíneas Argentinas (1950), entre otras medidas. Sin embargo, el crecimiento de responsabilidades estatales y restricciones fiscales derivaron en desinversión progresiva y endeudamiento crónico (Gordillo, 2017b).

A nivel global, el apogeo del Estado de bienestar comenzó a ceder ante ideas liberales que propiciaron un Estado menos intervencionista. En Argentina, durante los años setenta,

muchas empresas estatales³ sufrieron procesos de vaciamiento y pérdida de capital, desembocando luego en un amplio plan de privatizaciones. La dictadura y el fuerte endeudamiento fragmentaron la estructura productiva y el tejido social. La transición democrática alfonsinista no logró revertir esa trayectoria; la hiperinflación agravó la crisis y adelantó el traspaso presidencial a Carlos S. Menem en 1989.

El modelo burocrático tradicional, centrado en procedimientos y cumplimiento formal, mostró límites frente a demandas ciudadanas crecientes. Con la crisis del Estado de bienestar y la reducción de recursos públicos, cobró relevancia la eficiencia administrativa. En la década de 1990, bajo el influjo del Consenso de Washington, se promovieron reformas de mercado: equilibrio fiscal, reducción del gasto, liberalización, desregulación, atracción de inversión extranjera y un amplio programa de privatizaciones. Se impulsó la “Administración Pública Gerencial” o *post-burocrática* (Martín-Castilla, 2005), basada en la flexibilidad, la orientación a resultados y la concepción del “cliente-ciudadano”.

En ese marco, se introdujeron procesos de privatización, tercerización, desregulación y descentralización. La Ley 23.696 (Reforma del Estado) y la Ley 23.697 (Emergencia Económica), ambas de 1989, habilitaron la privatización de empresas y servicios públicos — electricidad, agua, gas, telefonía—, así como de empresas industriales y comerciales. Las privatizaciones, concebidas como correctivo a la excesiva intervención estatal, se acompañaron con la creación de entes reguladores para controlar monopolios naturales y proteger a los usuarios (Tobias et al., 2017; Oszlak et al., 2000; Azpiazu et al., 2008).

La reforma constitucional de 1994 incorporó cláusulas de gran relevancia. El artículo 42 dispuso la creación de marcos regulatorios para los servicios públicos de competencia

³ Cabe recordar que de acuerdo con un relevamiento efectuado por FIEL en 1985 existían en el país 305 empresas con participación total o parcial del Estado, de las cuales 117 eran nacionales y 182 provinciales. Además, existían 222 empresas con participación minoritaria del Estado, lo que totalizan 527 entes con participación estatal.

nacional y previó la participación de asociaciones de consumidores y de provincias interesadas en los organismos de control. El artículo 41 consagró el derecho a un ambiente sano, mientras que el artículo 75, inciso 22, otorgó jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En su interpretación —particularmente en la Observación General n.º 15 del Comité DESC— se reconoce el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento (DHAS). Este plexo normativo reforzó la obligación estatal de asegurar el acceso, la calidad y la asequibilidad de los servicios esenciales.

Durante los años noventa, la experiencia empírica y el discurso pro-mercado destacaron potenciales ventajas de la gestión privada (eficiencia productiva y dinámica, capacidad de inversión, orientación al usuario). También se diagnosticaron fallas del modelo estatal: objetivos múltiples y difusos, ausencia de incentivos, restricciones presupuestarias, conductas oportunistas, fijación de precios e inversiones inconsistentes y escasas auditorías de desempeño. Todo ello alimentó el giro privatizador. Sin embargo, hacia fines de la década surgieron críticas sobre su pertinencia en sectores de monopolio natural —como el agua y el saneamiento—, sugiriéndose focalizar la competencia donde fuera factible (electricidad, telecomunicaciones, transporte).

El colapso de la convertibilidad en 2002 transformó drásticamente el contexto: la Ley N.º 25.561/2002 congeló y desindexó tarifas y se renegociaron los contratos. Entre 2002 y 2007 se produjo la salida de capitales extranjeros y la reestatización de varias empresas —en especial, de los servicios de agua y saneamiento—, evidenciando las falencias del proceso privatizador, caracterizado por su celeridad, la prioridad dada al ingreso de recursos y los incrementos tarifarios iniciales (Azpiazu et al., 2008). Las reestatizaciones en Argentina se inscriben en una tendencia global que reveló los límites de privatizar estos servicios (Tobías et al., 2017).

Con el retorno del Estado a la prestación directa, se reabrió el debate sobre el papel de los entes reguladores. Diseñados originalmente para controlar empresas privadas, estos

organismos pasaron a supervisar empresas estatales integradas en el mismo aparato público, lo que planteó nuevos desafíos institucionales para sostener la independencia regulatoria y la tutela efectiva de los usuarios.

Este cambio de paradigma, como se analizará en los apartados siguientes, planteó desafíos normativos, institucionales y de gobernanza para sostener la tutela efectiva de los usuarios y el interés público.

3.2. El servicio público de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe. Sus transformaciones

La participación del Estado en la provisión de servicios esenciales como el agua potable y el saneamiento ha sido un rasgo característico del desarrollo institucional argentino desde comienzos del siglo XX. Este protagonismo se consolidó tras el Primer Plan Nacional de Saneamiento (1909), que instauró un esquema centralizado bajo la órbita del Estado nacional para planificar, construir y operar los sistemas sanitarios en las principales ciudades del país. El organismo responsable fue inicialmente la Dirección General de Obras de Salubridad y, a partir de 1912, Obras Sanitarias de la Nación (OSN), creada por Ley N.º 8.889/1912 como entidad encargada del estudio, construcción y administración de obras destinadas a la provisión de agua potable para uso doméstico. En 1943 pasó a denominarse Administración General de Obras Sanitarias de la Nación, según el Decreto N.º 2.743/1943, y en 1949 se dictó su Ley Orgánica (Ley N.º 13.577/1949). Posteriormente, la Ley N.º 20.324/1973 transformó la institución en la Empresa Obras Sanitarias de la Nación, persona jurídica de carácter público bajo la forma de empresa del Estado.

Este modelo estatal permitió expandir redes en áreas urbanas, aunque evidenció limitaciones: fuerte centralización decisoria, baja participación ciudadana y escasa articulación con gobiernos provinciales y municipales (Tagliavini, 2020; Cáceres, 2019; Oszlak, 1997).

Por Resolución Conjunta de los Ministerios del Interior y de Economía (MI N.º 9/79 y ME N.º 1.332/79, del 3 de diciembre de 1979) se dispuso la transferencia de bienes y servicios de OSN a las provincias (excepto Capital Federal y catorce distritos del Gran Buenos Aires). En la provincia de Santa Fe, a partir del 1.º de agosto de 1980, los servicios pasaron a la órbita provincial y, mediante la Ley N.º 8.711/1980, se creó la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS), dependiente del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda. Su finalidad comprendía el estudio, proyección, conducción, ampliación y explotación de las obras de provisión de agua y evacuación de efluentes cloacales y residuales; el suministro de agua por interconexiones (acueductos); la exploración y utilización de aguas subterráneas; y el control de calidad y niveles de contaminación del agua de consumo y efluentes (Ley 8.711/1980, art. 3.º).

La DIPOS continuó la provisión de los servicios que brindaba OSN en quince ciudades santafesinas —alrededor del 60 % de la población provincial—, mientras que en el resto de las localidades el servicio era prestado por municipios, comunas o cooperativas (Tagliavini, 2020). Su gestión, no obstante, estuvo condicionada por disposiciones ministeriales centralizadas y por severas restricciones presupuestarias. Aun con capacidad de autofinanciamiento, las inversiones se asignaban selectivamente, sin criterios objetivos, generando desinversión en ciertos sectores. La incorporación de personal estuvo atravesada por prácticas de clientelismo político y sindical, derivando en una estructura burocrática pesada y con baja flexibilidad. Todo ello convirtió a la DIPOS en candidata natural a la privatización. Aunque su desempeño financiero era aceptable, tanto la DIPOS como la Empresa Provincial de la Energía (EPE) fueron los primeros organismos provinciales bajo consideración para la transferencia de sus servicios. En el caso de la EPE, la movilización sindical y social frustró el proceso.

El proyecto privatizador de la DIPOS contó con un grado relevante de consenso social, basado en el deterioro percibido de la calidad del servicio bajo gestión pública —deterioro asociado, en buena medida, al abandono presupuestario y operativo como parte de la

estrategia privatizadora—. Como explican Acuña y Cetrángolo (2006), el modelo estatal fue dominante hasta las reformas estructurales de los años noventa, cuando, en el marco del Consenso de Washington, se promovió la descentralización y privatización de servicios públicos, incluido el agua.

Durante la década de 1990, las privatizaciones se presentaron como una solución a las ineficiencias y como una vía para realizar inversiones indispensables. En Santa Fe, bajo el primer gobierno de Carlos Reutemann (1991–1995), se sancionó la Ley N.º 11.220/1994, que dispuso la privatización de los servicios sanitarios y la creación del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). A diferencia de otras jurisdicciones, el proceso santafesino siguió un enfoque secuencial: primero se aprobó el marco regulatorio, luego se creó el ente regulador y, finalmente, se otorgó la concesión. Como señala Rocca (2013), “la concesión del servicio de agua potable y saneamiento fue la única que cumplió con esta lógica (...)” (p. 35).

La selección del concesionario se realizó mediante licitación pública internacional, compitiéndose por el “precio del metro cúbico de agua potable”, que debía consignarse en moneda local sin fórmulas de actualización. El consorcio ganador estuvo integrado por Suez Lyonnaise des Eaux, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A., Interagua–Servicios Integrales del Agua S.A., Banco de Galicia y Buenos Aires S.A., Meller S.A. y Sociedad Comercial del Plata S.A. (grupo Soldati). El consorcio se constituyó como Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (APSF S.A.).

Por Decreto PEP N.º 2.141/1995 se adjudicó a APSF S.A. la concesión de los servicios en Cañada de Gómez, Casilda, Capitán Bermúdez, Esperanza, Firmat, Funes, Gálvez, Granadero Baigorria, Rafaela, Reconquista, Rosario, Rufino, San Lorenzo, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez, instrumentándose mediante el Contrato de Concesión N.º 7.478 (Registro de Escribanía de Gobierno). El plazo contractual era de treinta años.

La adjudicación no involucró el cobro de canon a favor del Estado provincial, lo que generó críticas: i) la rentabilidad se sustentaría en infraestructura estatal entregada en

concesión, y ii) un canon habría permitido financiar mejoras en localidades no concesionadas o subsidiar la asequibilidad del servicio en toda la provincia.

En el marco de la privatización, la Ley N.º 11.220/1994 creó el EnReSS como ente autárquico de derecho público, con funciones de regulación y control de la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales en todo el territorio provincial desde la toma de posesión (art. 6.º, Ley N.º 11.220/1994). La historia institucional del servicio en Santa Fe se inscribe así en un recorrido de gestión nacional, provincial y local, seguido por privatización en los noventa, siempre con el Estado como garante del acceso al agua como bien público.

En esta primera etapa, la autonomía del EnReSS fue predominantemente formal, sustentada en la Ley N.º 11.220/1994 y en el diseño institucional de ente autárquico. Sin embargo, su ejercicio efectivo se vio limitado por: (i) la asimetría contractual frente a un concesionario con fuerte espalda técnica y financiera; y (ii) capacidades operativas en consolidación. El foco regulatorio se concentró en la supervisión documental y de compromisos de inversión.

Con la derogación de la convertibilidad, el 6 de enero de 2002, se alteró el régimen de tarifas y contratos. Entre 2002 y 2007 se produjo la salida de capitales extranjeros y la reestatización de servicios, particularmente los de agua y saneamiento. Como señaló Oszlak (1999), “menos Estado no significó necesariamente mejor Estado” (p. 90).

En 2006, por Decreto N.º 243, el Poder Ejecutivo provincial revocó el contrato de concesión con APSF S.A., fundándose en causales imputables al concesionario —artículo 40 de la Ley N.º 11.220/1994 y cláusulas 13.3.13 y 13.6 del contrato—, ante la decisión unilateral de los inversores de disolver la sociedad y retirarse (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2006).

En este nuevo escenario, el Estado provincial reasumió la titularidad del servicio y, por Decreto N.º 193/06, constituyó Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), sociedad anónima con

mayoría accionaria estatal, para asegurar continuidad con criterios de eficiencia, universalidad y calidad (ASSA, 2006).

Pese al cambio de modelo —del privado al estatal—, el marco regulatorio no se modificó: el EnReSS continuó operando bajo la Ley N.º 11.220/1994, diseñada originalmente para un concesionario privado. Ello generó tensiones: un organismo concebido para fiscalizar a un operador privado debió regular a una empresa estatal sujeta a políticas del propio Poder Ejecutivo.

En los inicios de la reestatización (2006-2010) la autonomía del Organismo se vio condicionada por la reconfiguración organizacional. El EnReSS conservó sus atribuciones legales pero su ejercicio se condicionó por la reconfiguración de roles entre el Poder Ejecutivo, la nueva empresa estatal y el propio Ente. La prioridad política estuvo en asegurar la continuidad del servicio, postergando la adecuación normativa del esquema regulatorio. Este desajuste normativo-organizacional restringió la autonomía de gestión y produjo intermitencias en la capacidad decisoria (por ejemplo, Directorio sin quorum).

La Ley N.º 11.220/1994 sigue siendo el marco que regula la prestación y su control por parte del EnReSS. El cambio de paradigma fortaleció el compromiso de mantener una regulación autónoma, especializada y autárquica, en línea con el mandato constitucional de control de un servicio público ligado a derechos humanos. Sin embargo, las empresas reestatizadas se crearon como sociedades anónimas regidas por la Ley de Sociedades Comerciales N.º 19.550/1972, con disposiciones pensadas para un modelo de gestión privada. Así, se transitó de un esquema “privado” a uno “público”, pero conservando rasgos societarios y comerciales del primero.

Un ejemplo claro de esta tensión se observa en el propio marco regulatorio: aun cuando la principal prestadora fue reestatizada, el esquema legal —con mínimas modificaciones— sigue siendo el de la privatización. En consecuencia, el sistema actual de gestión del agua y saneamiento en Santa Fe continúa regido por la normativa de 1994 (Orta et al., 2022).

3.3. El Ente Regulador de los Servicios Sanitarios (EnReSS): génesis, funciones y evolución.

La regulación de los servicios públicos esenciales —como el agua potable y el saneamiento— constituye un pilar fundamental de la acción estatal orientada a salvaguardar el interés público y los derechos de los usuarios. Históricamente, la figura del servicio público ha evolucionado y se ha adaptado a distintos modelos de gestión, desde la provisión directa por el Estado hasta la delegación en particulares bajo estricta supervisión estatal. En Argentina, y particularmente en la provincia de Santa Fe, la década de 1990 estuvo marcada por un proceso de reforma estructural del Estado que implicó la privatización de numerosos servicios públicos. En ese contexto, se diseñaron marcos regulatorios específicos y se crearon entes destinados a controlar y fiscalizar la actividad de los nuevos operadores privados (Nallar, 2008).

El Ente Regulador de los Servicios Sanitarios (EnReSS) fue creado mediante la Ley N.º 11.220/1994, en el marco del proceso de privatización del servicio de agua y saneamiento en Santa Fe. Su génesis se inscribe en las reformas inspiradas por el Consenso de Washington, que promovieron la transferencia de servicios públicos al sector privado bajo la premisa de que la eficiencia del mercado debía equilibrarse con organismos técnicos de regulación y control. Como señala Tagliavini (2012), la creación de entes reguladores autónomos respondió a la necesidad de garantizar transparencia, equidad y rendición de cuentas en la gestión de los servicios esenciales.

La Ley N.º 11.220/1994 dispuso la concesión del servicio a Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (APSF S.A.), conformada por capital mayoritariamente extranjero y liderada por el grupo francés Suez, adjudicataria en la licitación internacional realizada ese mismo año. Para supervisar dicho esquema de gestión, la ley creó el EnReSS como organismo autárquico con capacidad técnica, administrativa y financiera, encargado de regular, controlar y fiscalizar el cumplimiento del contrato de concesión. Este diseño institucional respondía a un modelo de *regulación de la privatización* (Jouravlev, 2003), propio de la época, que

presupone un prestador ajeno al aparato estatal y la necesidad de resguardar al usuario frente al poder monopólico del concesionario.

La norma estableció al EnReSS como entidad autárquica de derecho público, con sede en la ciudad de Santa Fe. Sus funciones —concebidas para un régimen concesionado a privados— incluyen el ejercicio del poder de policía, la regulación y el control sobre la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales en toda la provincia. Le atribuye, además, facultades normativas, tarifarias, sancionatorias y de resolución de controversias. El artículo 3 de la ley le asigna responsabilidades clave: velar por la protección de los derechos de los usuarios, verificar la calidad, continuidad y eficiencia del servicio, supervisar las inversiones comprometidas por el concesionario y garantizar el equilibrio entre la rentabilidad del operador privado y el interés público. El Ente fue concebido, así, como un órgano técnico intermedio entre la empresa concesionaria y el Poder Ejecutivo, dotado de autonomía funcional para asegurar una regulación eficaz en un contexto de asimetría entre el Estado y el capital transnacional.

Este esquema institucional se mantuvo hasta 2006, cuando el Poder Ejecutivo de la provincia de Santa Fe, mediante el Decreto N.º 243/2006, revocó el contrato de concesión con APSF S.A. La decisión se fundó en causales imputables a la empresa, conforme a lo previsto en el artículo 40 de la Ley N.º 11.220/1994 y en las cláusulas 13.3.13 y 13.6 del Contrato de Concesión, tras la decisión de los inversores extranjeros de disolver la sociedad y retirarse del país (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2006).

La ruptura contractual marcó un punto de inflexión. Se inició un proceso de reestatización del servicio que implicó no solo el rediseño del modelo de prestación, sino también la reconfiguración de los roles institucionales. El Estado provincial reasumió la titularidad del servicio y, mediante el Decreto N.º 193/2006, creó Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), sociedad anónima con mayoría accionaria estatal, para garantizar la continuidad del servicio bajo criterios de eficiencia, universalidad y calidad (ASSA, 2006). Sin embargo, el cambio de modelo —del privado al estatal— no fue acompañado por una adecuación

normativa: el EnReSS continuó operando bajo el marco de la Ley N.º 11.220/1994, diseñada para regular una concesión privada. Esta disonancia entre la estructura legal y la nueva configuración institucional dio origen a tensiones jurídicas, técnicas y políticas.

En efecto, un organismo concebido para fiscalizar a un operador privado debió ejercer su función reguladora frente a una empresa de propiedad mayoritariamente estatal. Esta situación planteó interrogantes sobre la autonomía y la imparcialidad del EnReSS, dado que el prestador forma parte del mismo aparato gubernamental que debe ser objeto de control. La autonomía formal prevista en la ley se vio así condicionada por la dependencia política y financiera respecto del Poder Ejecutivo provincial.

La regulación de servicios prestados por empresas estatales requiere mecanismos institucionales que aseguren transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, a fin de evitar fenómenos de captura institucional por parte del propio Estado operador. La falta de adecuación normativa posterior a la reestatización ha limitado la eficacia regulatoria del Ente y tensionado su rol técnico y autónomo.

La persistencia del marco legal original en un contexto distinto al que le dio origen obligó al EnReSS a redefinir su papel: ya no se trata únicamente de controlar a una empresa privada, sino de fiscalizar la actuación de una sociedad estatal inserta en el entramado gubernamental. Este escenario exige revisar las herramientas institucionales y legales del EnReSS para preservar su autonomía y garantizar una regulación efectiva.

La experiencia santafesina muestra las deficiencias de mantener la Ley N.º 11.220/1994 como marco regulatorio luego de la reestatización (Tobías et al., 2017). El principal problema radica en aplicar una norma concebida para controlar capitales privados a una empresa de gestión estatal. Si bien la literatura especializada sugiere que los entes reguladores deberían trascender el régimen de propiedad del prestador, la práctica demuestra que, bajo gestión estatal, el EnReSS ha pasado a ocupar un segundo plano en la estructura regulatoria (Tobías et al., 2017).

En suma, la trayectoria del EnReSS evidencia la complejidad de sostener un organismo de control autónomo cuando el prestador pertenece al mismo Estado que debe ser regulado. Esta paradoja institucional —mantener un diseño normativo pensado para la privatización dentro de un modelo reestatizado— expone los límites de la autonomía regulatoria y plantea la necesidad de revisar integralmente el marco legal vigente. En este sentido, la experiencia del EnReSS constituye un caso paradigmático para analizar cómo la relación estructural con el Poder Ejecutivo condiciona la autonomía y la eficacia del control público, cuestión que será retomada en el Capítulo 6 al evaluar las implicancias de la autonomía regulatoria en la tutela de los derechos de los usuarios.

3.4. Las deficiencias del marco regulatorio actual en relación con la regulación de servicios públicos reestatizados

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, la reestatización del servicio público de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe, concretada tras la revocación del contrato de concesión con APSF S.A. en 2006, significó un cambio de paradigma en el modelo de gestión. Sin embargo, este proceso no fue acompañado por una adecuación normativa integral del marco regulatorio: la Ley N.º 11.220/1994 se mantuvo vigente como norma rectora, sin redefinir funciones, competencias ni estructura institucional acordes con el nuevo escenario de gestión pública directa (Cuoghi, 2016).

La permanencia del marco original, concebido para operadores privados, frente a un modelo de gestión estatal, constituye un caso de obsolescencia normativa que limita la efectividad del EnReSS y pone en riesgo su autonomía funcional. La principal tensión deriva de que el EnReSS debe fiscalizar a Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), una empresa pública que integra el mismo aparato estatal del cual también depende el organismo regulador. Esta superposición de pertenencia institucional genera ambigüedades funcionales, conflictos de interés y riesgos de debilitamiento de la imparcialidad regulatoria. Como advierten García Delgado et al. (2018), cuando las instituciones no se adecuan a nuevas configuraciones de

prestación, pueden producirse fenómenos de captura institucional aun cuando el prestador sea estatal.

A esta deficiencia estructural se sumaron problemas concretos de funcionamiento institucional. Tras el cambio de gobierno en diciembre de 2007, el EnReSS atravesó un período crítico al quedar con directorio sin quorum hasta 2009. La falta de integración plena del órgano de conducción afectó de manera directa su capacidad decisoria, impidiéndole ejercer con normalidad funciones relevantes, tales como la aplicación de sanciones o la autorización de nuevas áreas de prestación. Esta situación revela que la autonomía no depende solo del reconocimiento legal de competencias, sino también de la existencia de condiciones institucionales mínimas para ejercerlas con continuidad. En este sentido, la omisión o demora en la designación de autoridades puede operar como un mecanismo indirecto de subordinación política que erosiona la autonomía técnica del ente (Palacio García y Zambrano Mantilla, 2012).

Una vez restituido el funcionamiento del directorio, el EnReSS asumió una posición más activa frente a cuestiones sensibles de la regulación, como los niveles admisibles de arsénico, las revisiones tarifarias y la convocatoria a audiencias públicas. Esa mayor visibilidad institucional puso de manifiesto las limitaciones del diseño vigente y reabrió el debate sobre la necesidad de reformar el marco regulatorio.

Entre 2010 y 2015 se elaboraron distintas iniciativas legislativas orientadas a modificar la Ley N.º 11.220/1994. Una de ellas, impulsada por equipos técnicos del Gobierno provincial y por legisladores del Frente Progresista Cívico y Social, proponía restringir el rol del EnReSS a funciones de control, excluyendo atribuciones regulatorias y trasladando esa potestad a la autoridad de aplicación. En contraste, el proyecto promovido desde el propio EnReSS — presentado legislativamente por el diputado Mario Lacava— proponía la creación de la Agencia de Regulación y Control de los Servicios Sanitarios (ARCOSS), ampliando las funciones del organismo e incorporando expresamente competencias regulatorias en el

nuevo esquema institucional. Esta propuesta se inscribía, además, en una perspectiva de fortalecimiento del derecho humano al agua y al saneamiento.

Aunque ambos proyectos expresaban diagnósticos distintos acerca del problema regulatorio, coincidían en un punto central: la necesidad de revisar un marco legal que había quedado desfasado frente al proceso de reestatización. No obstante, ninguna de estas iniciativas logró sanción legislativa. Como resultado, continuó vigente un régimen concebido para una lógica concesional, que ya no se corresponde con la estructura actual del sistema.

A pesar de los avances y del debate generado, ninguno de los dos proyectos obtuvo sanción legislativa, lo que mantuvo vigente un esquema normativo anacrónico que genera tensiones institucionales y limita la capacidad de control efectivo del servicio.

A este escenario de reformas inconclusas se sumó, en 2018, un proceso de deliberación multisectorial coordinado por el Consejo Económico y Social de la provincia de Santa Fe (CEyS). Mediante foros regionales y espacios participativos, dicho organismo impulsó la elaboración del documento *Lineamientos para un Nuevo Marco Regulatorio de los Servicios Sanitarios*, orientado a repensar el diseño institucional del sistema y a superar la tensión entre una lógica de control predominantemente administrativa y la creciente centralidad política de la gestión del servicio tras la reestatización.

Este proceso de deliberación derivó, en 2019, en un anteproyecto de ley impulsado en la Cámara de Diputados por el entonces presidente del cuerpo, Antonio Bonfatti. El texto procuraba reformular la estructura del organismo regulador mediante un esquema de dirección colegiada con representación de distintos sectores institucionales —incluyendo representantes de la oposición legislativa, de los usuarios y de los trabajadores— con el objetivo de fortalecer las garantías de autonomía del órgano de control frente al Poder Ejecutivo, aspecto que había sido objeto de debate desde la creación del Ente Regulador de Servicios Sanitarios por la Ley N.º 11.220.

Desde la perspectiva de las capacidades regulatorias, tanto este anteproyecto como la propuesta de creación de la ARCOSS buscaban responder a un mismo problema de fondo:

la inadecuación del régimen vigente para controlar eficazmente a una empresa prestadora de carácter público. Mientras la Ley N.º 11.220 había sido pensada para supervisar un modelo de gestión privada, las nuevas iniciativas intentaban dotar al sistema de herramientas institucionales más aptas para fiscalizar inversiones, monitorear el desempeño del prestador y garantizar el acceso al servicio en condiciones de equidad, calidad y sostenibilidad.

A las deficiencias estructurales del diseño normativo se agregan, además, inconsistencias entre las atribuciones reconocidas por la ley y la práctica efectiva del sistema regulatorio. Aunque la Ley N.º 11.220 asigna al EnReSS competencia en materia tarifaria (art. 87), en los hechos las decisiones finales han dependido del Ministerio de Obras Públicas, previa consulta o dictamen del organismo regulador, en línea con la cláusula 11.4.1.1 del Contrato de Concesión. Esta situación desdibuja el alcance de las potestades del ente y reduce su intervención a un papel predominantemente consultivo, debilitando su autonomía técnica. La doctrina ha señalado, en este sentido, la paradoja de denominar “ente regulador” a un organismo cuya capacidad efectiva de regulación aparece restringida, mientras las decisiones centrales permanecen en manos de la autoridad política (Rocca, 2008; Nahón y Bonofiglio, 2007).

Una dificultad similar se advierte en materia sancionatoria. La posibilidad de aplicar sanciones a una empresa estatal plantea un problema específico, en la medida en que tensiona el principio según el cual el Estado no debería sancionarse a sí mismo. Sin embargo, la ausencia de adecuaciones normativas para resolver este problema debilita una herramienta central del control regulatorio. Mientras otros marcos institucionales —como el de AySA— previeron mecanismos de responsabilidad dirigidos a funcionarios o responsables específicos, en Santa Fe esa cuestión no fue resuelta de manera expresa, limitando la capacidad del EnReSS para desplegar un poder sancionatorio eficaz.

Asimismo, persisten vacíos regulatorios en cuestiones particularmente sensibles para la protección de los usuarios, como la intervención del organismo ante cortes del servicio por

falta de pago. La reiterada observación de esta problemática por parte de la Defensoría del Pueblo pone de relieve que el marco vigente no contempla adecuadamente las particularidades de un sistema de prestación estatal ni incorpora de manera suficiente los estándares asociados al derecho humano al agua y al saneamiento.

En consecuencia, la permanencia del esquema legal de 1994 en un contexto de gestión estatal produjo una disonancia estructural entre las funciones normativas del EnReSS y su práctica institucional. Esta brecha normativa limita la autonomía, debilita los mecanismos de control y restringe la capacidad del organismo para garantizar una regulación efectiva y orientada a la protección de los derechos de los usuarios.

3.5. Cierre del capítulo y hoja de ruta del análisis

El presente capítulo reconstruyó la trayectoria histórica del servicio de agua y saneamiento en Argentina y en la provincia de Santa Fe, desde el ciclo de privatización hasta el proceso de reestatización iniciado en 2006. Este recorrido permitió identificar las tensiones derivadas de sostener la Ley N.º 11.220/1994 —diseñada para un operador privado— dentro de un esquema de gestión estatal; la reconstrucción normativa e institucional aquí presentada se complementa con la síntesis documental del Anexo D (Cronología normativa y organizacional) y se articula con la Matriz Dimensión–Variable–Indicador–Fuente (Anexo A), que operacionaliza los indicadores utilizados en los capítulos siguientes.

En ese contexto, se pusieron en evidencia varios focos de fricción que afectan la autonomía y la efectividad del EnReSS: la indefinición de sus facultades tarifarias y sancionatorias, los riesgos de *autocontrol* cuando regulador y prestador dependen del mismo Poder Ejecutivo, y los desafíos vinculados al financiamiento, la capacidad institucional y la transparencia.

A partir de este diagnóstico, el análisis del EnReSS se estructurará en cuatro dimensiones: normativo-institucional, económico-financiera, administrativa y de comportamiento, tomando como eje temporal el quiebre estructural de 2006 —año de la

reestatización— e incorporando tres hitos contextuales (2001, 2010 y 2016) que permitirán examinar procesos de crisis, consolidación y reconfiguración.

La combinación de fuentes documentales, evidencia empírica y bibliografía especializada permitirá estimar el grado de autonomía del EnReSS y valorar su evolución en las distintas etapas de gestión⁴. Este recorrido analítico, además de aportar evidencia al debate sobre la regulación de servicios públicos reestatizados, proporcionará insumos para formular lineamientos orientados al fortalecimiento institucional y a la protección efectiva de los derechos de las y los usuarios, tema que se retomará en el Capítulo 6.

En suma, la evolución institucional del EnReSS revela un patrón de continuidad normativa en un contexto de cambios sustantivos del modelo de gestión. La persistencia del marco legal de 1994 —concebido para una concesión privada— condicionó la autonomía efectiva del Ente en la etapa estatal: avanzó la densidad técnica pero permanecieron restricciones decisorias (tarifarias y sancionatorias) y dependencias político-presupuestarias. Este desajuste entre diseño y práctica enmarca los hallazgos empíricos del Capítulo 4, donde se examinan los indicadores que estiman el grado y la evolución de la autonomía del EnReSS.

⁴ La evolución normativa e institucional del sistema sanitario provincial se sintetiza en el Anexo D (Cronología normativa y organizacional relevante).

Capítulo 4: Autonomía del EnReSS: recursos y procedimientos de control.

4.1. Procedimientos de control implementados por el EnReSS desde la reestatización.

El presente capítulo se orienta al cumplimiento del objetivo general de la investigación, que consiste en analizar la autonomía del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS) a partir de la reestatización de 2006, mediante un estudio de caso longitudinal.

El análisis aborda los procedimientos de control implementados por el EnReSS desde la reestatización y los contrasta con los dispositivos previos a 2006, con el propósito de evaluar en qué medida los cambios en la estructura y los recursos del organismo se tradujeron en autonomía técnica y operativa efectiva. El examen se sustenta principalmente en el análisis documental de normativa, resoluciones, informes institucionales y bibliografía especializada, complementado —cuando corresponde— con información obtenida mediante entrevistas semiestructuradas a actores vinculados con el funcionamiento del organismo.

4.1.1. Descripción de los procedimientos actuales.

Desde la reestatización, el Ente Regulador de Servicios Sanitarios aplica un esquema de control mixto y escalonado. Es mixto porque combina procedimientos de supervisión normativa, técnica, económico-tarifaria y de atención al usuario en un mismo diseño institucional; y es escalonado porque aplica mecanismos de supervisión graduados según la criticidad del riesgo (desde auditorías rutinarias hasta intervenciones correctivas urgentes). En adelante, se aclara que la expresión *prestador* se refiere principalmente a la empresa Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), salvo indicación expresa.

En lo institucional, este diseño responde a dos factores centrales: por un lado, la titularidad estatal de la principal prestadora (Aguas Santafesinas S.A., creada por Decreto PEP N.º 193/2006); y por otro, la vigencia del marco regulatorio de 1994 (Ley N.º 11.220), concebido para un modelo concesionado lo que genera tensiones estructurales al coexistir en el Estado las funciones de regulador y prestador (Pesce, 2006; Orta et al., 2022). Al

respecto, los testimonios recabados sugieren que la convivencia institucional genera desafíos en la delimitación de roles, donde la función técnica de control debe armonizarse con los lineamientos políticos.

A ello se suma la incorporación progresiva del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento (DHAS) y del principio de asequibilidad, consagrados por la Resolución A/RES/64/292 de Naciones Unidas e incorporados en la doctrina nacional a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP, 2019), que reorientan la lógica del control hacia una función social de garantía de derechos, expresada en prácticas como la priorización de reclamos de sectores vulnerables, el monitoreo de cortes por falta de pago y la promoción de tarifas sociales diferenciales.

El esquema actual se articula en torno a cuatro grandes dimensiones interdependientes: normativa, técnica-operativa, económica-tarifaria y social-participativa.

La dimensión de control normativo es ejercida mediante la supervisión del cumplimiento del marco regulatorio, los contratos de prestación y las resoluciones del Directorio. Este control se operacionaliza a través de requerimientos formales, informes técnicos, inspecciones y dictámenes. El EnReSS verifica que los prestadores cumplan con las obligaciones establecidas en la Ley N.º 11.220, las normas complementarias y los parámetros de calidad definidos por la autoridad sanitaria provincial. Sin embargo, como señala Cuoghi (2019), la existencia de un marco legal robusto no garantiza su aplicación efectiva si el regulador carece de mecanismos ágiles y autonomía suficiente para imponer correcciones o sanciones.

La segunda dimensión corresponde al control técnico-operativo, que comprende las inspecciones de plantas potabilizadoras, redes de distribución, estaciones elevadoras y plantas de tratamiento de efluentes. El EnReSS realiza tomas de muestras de agua y efluentes, que son analizadas en los laboratorios del organismo. No obstante, a través del análisis documental y las entrevistas realizadas, se determinó que los laboratorios no cuentan aún con acreditación ISO 17025 y operan con información fragmentada. Los entrevistados

subrayan que esta falta de integración no es solo tecnológica, sino que responde a la persistencia de procesos analógicos que dificultan la trazabilidad de los datos. Esta falta de una base digital integrada limita el monitoreo longitudinal, evidenciando —en línea con lo planteado por Tagliavini (2019)— la brecha entre los estándares teóricos y la práctica institucional.

La tercera dimensión es el control económico-tarifario, a cargo de la Gerencia de Análisis Económico-Financiero, que evalúa los costos de operación, los resultados de gestión y la estructura tarifaria de los prestadores. Este control busca asegurar la razonabilidad de las tarifas en relación con los costos y con la capacidad de pago de los usuarios. Sin embargo, la falta de herramientas propias de modelización de costos y auditoría contable limita la capacidad del EnReSS para contrastar la información provista por el prestador. Esta situación obliga al regulador a basar sus dictámenes en datos producidos por la propia entidad regulada sin contar con la capacidad operativa de realizar una contra-auditoría exhaustiva, profundizando la asimetría técnica señalada por Azpiazu (2005) durante el período privatizado.

La cuarta dimensión es el control de atención a usuarios y participación social, que se materializa a través de la Gerencia de Atención al Usuario. Esta área canaliza reclamos, denuncias y consultas, realiza mediaciones y verifica la respuesta de los prestadores. El EnReSS cuenta con un sistema informático propio para la atención de usuarios que, si bien cumple funciones básicas de registro de reclamos y seguimiento de casos, no alcanza los estándares de un sistema de Customer Relationship Management (CRM), ya que no integra bases de datos intersectoriales ni genera indicadores automáticos de desempeño o trazabilidad (Orta et al., 2022). Este déficit reduce el potencial analítico del sistema y la capacidad de identificar patrones de incumplimiento o zonas críticas, a diferencia de los sistemas utilizados por entes nacionales como el ENARGAS o el ENRE, que permiten análisis comparativos y trazabilidad estadística.

A estos mecanismos se suman los instrumentos de transparencia y participación, que incluyen la publicación de resoluciones y audiencias públicas obligatorias para modificaciones tarifarias o revisiones de planes de inversión. Las audiencias públicas, reguladas por el Decreto PEP N.º 187/2008, constituyen instancias de deliberación donde los usuarios, organizaciones sociales y gobiernos locales pueden expresar sus observaciones. López (2017) y Bonet i Martí (2019) destacan que la participación ciudadana fortalece la legitimidad de la regulación, pero advierten que su efectividad depende de que las observaciones sean consideradas en la decisión final. Cabe recordar que las audiencias públicas del EnReSS son no vinculantes, y la decisión tarifaria final corresponde al Poder Ejecutivo, lo que acota el alcance decisorio del regulador aun cuando los dictámenes técnicos sean robustos.

En síntesis, el sistema de control del EnReSS combina múltiples herramientas — normativas, técnicas, económicas y sociales— que buscan asegurar la calidad y sostenibilidad de los servicios. Sin embargo, su efectividad se ve condicionada por factores estructurales: la escasa integración tecnológica, la limitada capacidad de procesamiento de datos y la dependencia financiera- presupuestaria respecto del Tesoro provincial. Como señala Lazcano Gutiérrez (2018), la autonomía regulatoria no solo se define por la separación formal entre Estado y prestador, sino por la densidad institucional y técnica del organismo. En el caso del EnReSS, la coexistencia de avances normativos y restricciones operativas revela una autonomía formal con dependencia funcional, donde la capacidad de controlar no siempre se traduce en poder efectivo de regulación.

En este marco, el esquema de control se propone articular una regulación basada en evidencia, priorización por riesgo, control de legalidad y apertura informacional; no obstante, este propósito encuentra un límite crítico en la fragmentación de la información analítica. Bajo este condicionante, el EnReSS busca equilibrar la tutela de derechos —especialmente el DHAS— con la sostenibilidad operativa y la disciplina tarifaria. Retoma herramientas del período concesionado, como la fijación de metas, los incentivos y la verificación de cumplimiento, pero las adapta al contexto estatal, con foco en correcciones obligatorias y

seguimiento reforzado más que en sanciones económicas, dado que el prestador principal es público (Orta et al., 2022; Azpiazu et al., 2008).

4.1.2. Lógica de control por procesos y resultados

En términos analíticos, el dispositivo regulatorio del EnReSS se estructura como un ciclo de control orientado a procesos y resultados, cuyo objetivo es prevenir riesgos sanitarios, garantizar la estabilidad operativa y proteger los derechos de los usuarios. Este enfoque combina evidencia técnica con garantías procedimentales y principios de proporcionalidad, razonabilidad y trazabilidad (Jouravlev, 2001; Gordillo, 2017b; Bertranou, 2020). Este esquema no solo responde a los principios de la nueva gestión pública, sino que refleja una evolución del modelo concesional previo hacia una lógica estatal de mejora continua.

El ciclo regulatorio se estructura en tres momentos —*ex ante*, *concomitante* y *ex post*—, que cumplen funciones distintas pero interdependientes dentro de un esquema de mejora continua (planificar–hacer–verificar–actuar). En conjunto, permiten al EnReSS equilibrar control técnico, transparencia y tutela del DHAS, fortaleciendo su rol como garante de derechos más que como mero fiscalizador, en consonancia con los marcos doctrinarios y de política sectorial en agua y saneamiento (Azpiazu et al., 2008; Acuña et al., 2019; Orta et al., 2022).

En la fase *ex ante*, el EnReSS evalúa los planes de obras e inversión, las especificaciones técnicas y los cronogramas de ejecución presentados por los prestadores, verificando su adecuación a los estándares de calidad, continuidad y cobertura establecidos en la normativa. Los dictámenes preventivos que emite el Ente orientan la acción del prestador, incorporando definiciones sobre puntos críticos de muestreo, redundancias, tiempos máximos de reposición e hitos verificables. En los dictámenes tarifarios de 2010 y 2011, por ejemplo, el EnReSS aplicó matrices de riesgo sanitario y social para justificar

ajustes diferenciales del factor K^5 y priorizar zonas con baja cobertura o vulnerabilidad económica, incorporando de manera incipiente esta lógica preventiva.

Este control inicial incluye, además, un análisis de impacto distributivo y de asequibilidad, destinado a garantizar que los incrementos tarifarios no vulneren el DHAS ni el principio de esfuerzo de pago razonable (Acuña et al., 2019; Naciones Unidas, 2010). Entre las herramientas más relevantes figuran las matrices de riesgo, los umbrales técnicos y las audiencias públicas, que permiten anticipar contingencias y ordenar incentivos regulatorios.

De este modo, el control *ex ante* busca reducir asimetrías de información, prever riesgos y ordenar los incentivos antes de la ejecución, promoviendo una regulación preventiva y basada en evidencia.

Durante la fase *concomitante*, el EnReSS despliega mecanismos de monitoreo y corrección temprana orientados a prevenir la ampliación de fallas o riesgos sanitarios (Majone y La Spina, 1993; Jouravlev, 2001). Este control incluye el seguimiento mensual de indicadores de desempeño —presión, turbiedad, continuidad, reclamos— y la realización de inspecciones programadas o sorpresivas ante desvíos o emergencias.

A partir de 2016, las coauditorías de mantenimiento y las revisiones de inversión comenzaron a documentarse sistemáticamente en los Informes Anuales de la Gerencia de Control de Calidad (GCC), los cuales registran requerimientos de adecuación para plantas de tratamiento y redes de distribución. Estos informes constituyen evidencia empírica de la institucionalización progresiva del control concomitante.

A la fecha del período analizado, el EnReSS no dispone de un sistema integrado de gestión de datos ni de laboratorios acreditados bajo normas ISO 17025, lo que restringe la capacidad de análisis sistemático de la información. Esta situación refleja limitaciones

⁵ Parámetro utilizado en las revisiones tarifarias para ajustar las tarifas según la evolución de los costos y la productividad del prestador

institucionales persistentes, aunque parcialmente mitigadas por el desarrollo de procedimientos propios de muestreo y verificación técnica.

En contextos de gestión pública, las medidas correctivas priorizan la mejora verificable —planes de adecuación, plazos y responsables— por sobre la sanción económica, difícil de aplicar cuando el prestador es estatal y sus fondos provienen del mismo Tesoro que financia al regulador (Azpiazu et al., 2008; Tagliavini, 2020). De este modo, el énfasis recae en garantizar la continuidad y seguridad del servicio antes que en la penalización, aunque ello debilita el efecto disuasorio del control (Hintze, 2001).

La fase *ex post* verifica el cumplimiento de las metas y la eficacia de las medidas correctivas implementadas. Los informes de cierre elaborados por las áreas técnicas y jurídicas incluyen recomendaciones de mejora, determinan la necesidad de nuevas auditorías o planes reforzados y pueden dar lugar a sanciones o denuncias en casos graves. Asimismo, el organismo publica los resultados de los controles y los vincula con los compromisos asumidos en audiencias públicas, fortaleciendo la rendición de cuentas y el *enforcement* reputacional (Bertranou, 2020; Gordillo, 2017b).

El tratamiento público de los resultados —mediante la publicación de resoluciones, informes y cuadros tarifarios— constituye también un mecanismo de accountability horizontal y reputacional, central en la consolidación de la autonomía técnica.

Los hallazgos derivados de esta etapa retroalimentan los instrumentos de planificación y seguimiento del organismo, así como los modelos tarifarios, configurando en términos conceptuales un ciclo de verificación y aprendizaje institucional con trazabilidad documental. En el diseño regulatorio, estas etapas conforman un proceso de control continuo y retroalimentado, en el que cada fase alimenta la siguiente; no obstante, su ejecución efectiva se encuentra supeditada a la existencia de instrumentos de planificación —como el Plan Anual de Control— que coordinen operativamente dichas fases.

Estas etapas conforman un proceso de control continuo y retroalimentado, en el que cada fase alimenta la siguiente.

Si bien el diseño normativo del EnReSS responde a un modelo de regulación moderno, coherente con los estándares de buena gobernanza y gestión por resultados, su implementación práctica se encuentra condicionada por la limitada capacidad institucional del organismo.

En consecuencia, el EnReSS aplica de forma parcial esta lógica de control por procesos y resultados: las etapas *ex ante* y *concomitante* cuentan con bases normativas consolidadas, pero el control *ex post* y la retroalimentación permanecen fragmentados. Ello debilita la posibilidad de generar mejoras sistemáticas y evidencia empírica para la toma de decisiones.

Como sostiene Cuoghi (2019), la eficacia de un regulador no depende tanto de la norma formal como de su densidad administrativa y tecnológica, entendida como la capacidad para procesar información, generar evidencia y sostener decisiones independientes. En el caso del EnReSS, la falta de integración de los sistemas de información y la insuficiencia de infraestructura técnica impiden cerrar plenamente el ciclo regulatorio previsto en la arquitectura legal. Esta asimetría entre los procedimientos formales y la autonomía real para aplicarlos nos muestra que la autonomía regulatoria no depende de la titularidad —pública o privada— del prestador, sino de la solidez institucional y técnica del ente de control (Tagliavini, 2019; Orta et al., 2022; Lazcano Gutiérrez, 2018).

En definitiva, si bien el diseño del EnReSS expresa un modelo coherente con los principios de la buena gobernanza, su eficacia se encuentra condicionada por restricciones materiales y presupuestarias que se examinarán en los apartados siguientes. Esta brecha entre el diseño normativo y la capacidad efectiva de ejecución revela que la autonomía del organismo, aunque formalmente reconocida, permanece subordinada a los márgenes de decisión impuestos por el propio Poder Ejecutivo.

4.1.3. Comparación con procedimientos previos a la reestatización.

Para comprender las particularidades del modelo actual de control implementado por el EnReSS, resulta indispensable compararlo con el esquema previo de fiscalización desarrollado durante la etapa de concesión privada. Este contraste permite identificar no solo los cambios instrumentales y normativos, sino también las transformaciones en la lógica de la regulación, los mecanismos de *enforcement* y la gobernanza de las decisiones regulatorias (Azpiazu et al., 2008; Bertranou, 2020; Orta et al., 2022)⁶.

Durante la concesión, el régimen regulatorio se estructuró alrededor del contrato de concesión como eje vertebrador del control. La finalidad era asegurar el cumplimiento de metas de expansión, inversión y calidad del servicio mediante un enfoque eminentemente económico-instrumental. En este contexto, la regulación se entendía como un proceso de verificación contractual orientado a la eficiencia estática: el regulador debía equilibrar el interés del consumidor con la rentabilidad del concesionario, reduciendo las asimetrías de información a través de incentivos y penalidades (Azpiazu, 2002; FIEL, 1999).

En el esquema privatizado predominaban cláusulas contractuales con sanciones monetarias y premios por desempeño —asociados a productividad, reducción de pérdidas o cumplimiento de estándares de calidad—. Las revisiones tarifarias se sustentaban en metodologías de costos y productividad, bajo formatos *price-cap* o *cost-plus*, con metas de eficiencia y penalidades por incumplimientos (Azpiazu, 2001; 2002). La lógica subyacente era la del incentivo económico: inducir eficiencia mediante premios y castigos.

Con la reestatización del servicio en 2006 y la creación de Aguas Santafesinas S.A. como empresa estatal, el modelo de control experimentó una transformación profunda. Se produjo la transición de un modelo de regulación contractual —centrado en incentivos

⁶ Nota metodológica: la comparación se realiza a partir de fuentes documentales (contrato de concesión, resoluciones de Directorio, expedientes tarifarios y resoluciones del Ministerio). Se excluyen cifras sin respaldo primario, limitando el análisis a información institucional o pública.

económicos y cláusulas de desempeño— a un modelo de regulación administrativa, sustentado en la supervisión técnica, la trazabilidad documental y la rendición de cuentas. El enfoque contractual fue reemplazado por una lógica sanitaria y de derechos, centrada en la accesibilidad, la asequibilidad, la continuidad y la potabilidad del servicio. Esta nueva orientación, articulada con el reconocimiento del DHAS, desplazó el énfasis desde la eficiencia económica hacia la sostenibilidad y la equidad social (Acuña et al., 2019). No obstante, el marco normativo que regula la actuación del EnReSS —la Ley N.º 11.220 — permaneció inalterado, pese a haber sido concebido para un contexto de concesión privada. Esta tensión entre un diseño legal concesionado y una realidad de gestión pública constituye uno de los principales condicionantes del modelo actual.

En la práctica, este cambio significó sustituir el *enforcement* económico por un *enforcement* administrativo y reputacional. Mientras que durante la privatización las sanciones y premios operaban como mecanismos de disciplina de mercado, en la etapa estatal la herramienta principal se volvió el plan de mejora verificable, acompañado por un monitoreo riguroso y la publicación de resultados. La lógica se orientó más a la corrección basada en evidencia que a la amenaza de sanción (Tagliavini, 2020; Orta et al., 2022). Si bien continúan aplicándose sanciones a prestadores no estatales, en el caso de ASSA la relación se redefine dentro del Estado, lo que transforma la dinámica del control: el conflicto que antes se manifestaba como una disputa contractual entre el regulador y la empresa privada se convierte en un conflicto intraestatal, que involucra al EnReSS, la empresa pública y el Poder Ejecutivo.

Un caso ilustrativo⁷ de esta nueva configuración institucional se observa en la revisión tarifaria de 2011, cuando ASSA solicitó elevar el factor K de 2,33 a 5,55. El ENRESS propuso un ajuste menor (K = 4,79), fundado en ineficiencias no acreditadas y en el incumplimiento

⁷ En el Anexo E puede consultarse el flujo procedimental del proceso de revisión tarifaria.

de metas de micromedición; sin embargo, la autoridad de aplicación, mediante la Resolución N.º 092/11 del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, aprobó finalmente un K de 5,49, priorizando criterios de continuidad del servicio y oportunidad administrativa (ENRESS, 2011; MASPMA, 2011). Esta divergencia entre dictamen técnico y decisión política constituye un patrón recurrente del período reestatizado, en el que el regulador formula recomendaciones pero la decisión final recae en el Poder Ejecutivo.

Este cambio de estructura también incidió en la dimensión presupuestaria y política del control⁸. Durante la concesión, la empresa regulada era financieramente autónoma y respondía al contrato; en la etapa estatal, aunque la empresa estatal cuenta con recursos propios depende parcialmente de las asignaciones del Tesoro provincial. Una situación similar se evidencia en el EnReSS en algunos momentos del período analizado⁹, lo que condiciona la capacidad del ente para sostener decisiones técnicas frente a las prioridades del Ejecutivo. Como sostiene Lazcano Gutiérrez (2018), la autonomía regulatoria se sostiene no solo en la separación formal del prestador, sino en la densidad institucional y financiera que permite ejercer autoridad sin subordinación jerárquica.

En el esquema privatizado, la regulación económica también mostró límites estructurales: tendió a subinvertir en territorios poco rentables, concentrando las inversiones en áreas de mayor retorno económico, y defendió sus márgenes mediante disputas tarifarias prolongadas. El modelo estatal, en cambio, enfrenta otros riesgos: la captura organizacional o la dilución de responsabilidades si el ente carece de autonomía financiera e institucional suficiente para ejercer control sobre una empresa que forma parte del mismo entramado político-administrativo (Gordillo, 2017b; Bertranou, 2020).

⁸ Véase también apartado 4.3, donde se examina la evolución de las fuentes de financiamiento y su impacto en la autonomía operativa del EnReSS.

⁹ Entre los años 2007 y 2016 parte de los recursos del organismo provenían del Tesoro. Véase apartado 4.3

La comparación de metodologías tarifarias refuerza esta asimetría. En la etapa privada, las revisiones tarifarias se apoyaban en metodologías de costos y productividad, con traslado condicionado al usuario final y penalidades por incumplimientos. En la gestión estatal, el regulador pone el foco en los costos eficientes y el impacto distributivo, incorpora la tarifa social y criterios de esfuerzo de pago, y vincula las decisiones tarifarias a audiencias públicas y dictámenes técnicos con análisis de sensibilidad¹⁰ (Acuña et al., 2019; Bertranou, 2020). Si bien este cambio amplía la protección social y democratiza el proceso, también vuelve a la política tarifaria más dependiente de decisiones coyunturales, reduciendo la previsibilidad y la neutralidad técnica.

En términos de transparencia y participación, el contraste también es significativo. Durante la concesión, el acceso a la información era restringido; en la etapa estatal, se promueve la transparencia proactiva mediante audiencias públicas, mesas técnicas y publicación de resoluciones e indicadores. Sin embargo, es preciso señalar que esta apertura posee un carácter predominantemente documental. Persiste una vacancia en la disponibilidad de microdatos abiertos y tableros de control interactivos, lo que limita la profundidad del control social y técnico externo sobre el desempeño real del servicio.

En síntesis, la reestatización amplió el horizonte sanitario y de derechos, institucionalizó mecanismos de participación y orientó el control hacia la corrección basada en evidencia, con seguimiento y trazabilidad. No obstante, heredó un marco legal diseñado para la concesión y una estructura operativa con debilidades históricas en recursos humanos, infraestructura tecnológica y autonomía financiera. Es decir, el problema no reside

¹⁰ Por ejemplo, entre 2010 y 2013, las audiencias públicas convocadas por el ENRESS en Santa Fe, Rosario y Rafaela —según consta en los expedientes tarifarios y en los informes de la Gerencia de Atención al Usuario (GAU)— concentraron más de 500 presentaciones de usuarios y gobiernos locales, consolidándose como instancias de deliberación abiertas, aunque no vinculantes, ya que la decisión final sobre las tarifas corresponde al Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente.

exclusivamente en el régimen de propiedad —público o privado— del prestador, sino en la dependencia institucional respecto del Poder Ejecutivo.

La reestatización reconfiguró la relación regulador–prestador: del conflicto contractual con un privado se pasó a una tensión intraestatal, donde la autonomía del EnReSS depende de su densidad institucional para sostener decisiones técnicas frente al propio Poder Ejecutivo. En este nuevo escenario, la diferencia sustantiva entre el modelo de 'contrato–incentivo' y el de 'control–evidencia' radica en la capacidad del organismo para garantizar la autonomía técnica y la rendición de cuentas bajo restricciones presupuestarias. De este modo, la autonomía efectiva se define menos por la titularidad del servicio que por las condiciones estructurales que determinan el poder real de *enforcement* del regulador (Azpiazu et al., 2008; Tagliavini, 2019; Orta et al., 2022; Lazcano Gutiérrez, 2018).

La evidencia muestra que la intensidad y continuidad de los procedimientos de control han variado con los ciclos políticos provinciales: períodos de mayor coordinación intraestatal tendieron a fortalecer el seguimiento técnico y la publicación de resultados, mientras que fases de restricciones presupuestarias o rotación de autoridades redujeron la previsibilidad del control. Esta sensibilidad al entorno confirma que la arquitectura procedimental solo despliega su potencial cuando existen condiciones estables de respaldo político y financiero.

A partir de este marco comparativo, los aspectos relativos a efectividad regulatoria y autonomía operativa —esto es, la expresión empírica de la autonomía— se desarrollan en el Capítulo 5, donde se vinculan con los resultados sobre tutela de derechos y regulación tarifaria.

4.1.4. Ajustes procedimentales y vacancias estructurales de autonomía.

En continuidad con el análisis comparativo precedente, se examinan los procedimientos de control implementados por el EnReSS desde la reestatización, con especial atención a las vacancias estructurales que condicionan su autonomía efectiva frente al Poder Ejecutivo y al prestador estatal.

Más que constituir un listado de recomendaciones de gestión, los siguientes puntos se presentan como derivaciones analíticas del diagnóstico desarrollado en los apartados anteriores, en tanto permiten observar cómo las debilidades procedimentales reproducen, en la práctica, una dependencia institucional persistente.

En primer lugar, la ausencia de un Plan Anual de Control (PAC) con cronograma público limita la previsibilidad y la trazabilidad de la fiscalización. Durante la etapa concesionada, el contrato funcionaba como eje ordenador de inspecciones, sanciones y metas; tras la reestatización, la falta de un esquema formal de programación anual de auditorías y seguimientos genera fragmentación en las actividades y dependencia de decisiones coyunturales del Ejecutivo. Ello se traduce en una pérdida de capacidad de planificación autónoma, evidenciando una autonomía nominal más que efectiva.

En segundo lugar, la escasez de tableros de control y microdatos abiertos impide la construcción de un sistema de monitoreo basado en evidencia y restringe la autonomía cognitiva del EnReSS. Si bien existen avances en la digitalización de reclamos y registros técnicos, la ausencia de tableros por localidad y la falta de interoperabilidad entre áreas internas limitan la capacidad del organismo para producir información independiente del prestador. Esta situación perpetúa un fenómeno observado en la etapa privatizada: la asimetría de información, ahora no frente a un operador privado, sino frente al propio Estado prestatario.

En tercer lugar, se observa un déficit en la graduación de las medidas correctivas y sancionatorias. El marco regulatorio vigente reconoce la potestad sancionatoria del EnReSS, pero en la práctica las decisiones más relevantes —por ejemplo, la aplicación de multas, la exigencia de planes correctivos o la publicación de incumplimientos— suelen requerir aval político. Esta dinámica refleja una forma de *captura organizacional blanda*¹¹, donde la

¹¹ El término “captura organizacional blanda” se inspira en el enfoque de *regulatory capture* adaptado a contextos intraestatales.

estructura jerárquica del Estado opera como mediadora de las decisiones técnicas, debilitando la capacidad coercitiva del ente (Gordillo, 2017b; Bertranou, 2020).

En cuarto lugar, la ausencia de auditorías externas y revisiones entre pares refuerza la dependencia institucional. En el modelo concesional, la presión contractual incentivaba controles con mayor grado de externalidad. Tras la reestatización, la verificación de cumplimiento permanece mayormente interna, sin instancias de revisión técnica independiente, lo que reduce la credibilidad del control ante actores externos y afecta la percepción de imparcialidad técnica.

Por último, la no vinculación de los compromisos asumidos en audiencias públicas constituye una brecha persistente entre participación formal y efectividad sustantiva. Aunque el EnReSS ha avanzado en la sistematización de compromisos surgidos de estas instancias, su cumplimiento depende de la voluntad del Ejecutivo, dado que las audiencias son no vinculantes y las decisiones tarifarias finales se adoptan fuera del ámbito regulatorio. Esta falta de correspondencia entre deliberación y decisión erosiona la autonomía deliberativa del ente y limita el valor de la participación como mecanismo de control social (Bertranou, 2020; Lazcano Gutiérrez, 2018).

En consecuencia, la comparación histórica muestra que, aunque los instrumentos de control y participación se han modernizado, las brechas de autonomía persisten: antes por subordinación contractual, hoy por dependencia institucional y financiera. Las carencias en planificación, trazabilidad, sanción y verificación externa constituyen, en conjunto, un entramado que restringe la autonomía operativa del EnReSS.

En síntesis, esta evidencia refuerza la hipótesis de la investigación: la autonomía regulatoria del organismo es más nominal que efectiva, y su consolidación depende no solo de la titularidad del prestador, sino de la capacidad del ente para ejercer control técnico y presupuestario sin intermediación política.

4.2. Recursos humanos y técnicos del EnReSS.

4.2.1. Capacidad técnica y profesional.

La capacidad técnica y profesional de un organismo regulador constituye un componente esencial de su autonomía. Como advierte Jessop (2008), el Estado no debe entenderse como una estructura neutral y fija, sino como una relación social dinámica, cuya eficacia depende de la capacidad de las instituciones para articular recursos y sostener decisiones frente a diversos actores. En este sentido, la autonomía técnica de un ente regulador no se define solamente por la existencia de un organigrama formal, sino por la posibilidad de consolidar capacidades profesionales que permitan resistir presiones externas y garantizar el cumplimiento de estándares regulatorios. (Jessop, 2008).

Aplicado al sector del agua y el saneamiento, esta perspectiva implica que la garantía del derecho humano al agua requiere organismos con recursos humanos calificados, sistemas técnicos sólidos y marcos institucionales estables. Tal como advierten Orta, Borrastero y Portapila (2022), la capacidad estatal se define tanto por la disponibilidad de infraestructura y competencias especializadas como por la aptitud para interactuar con otros actores —prestadores, Poder Ejecutivo, usuarios— y sostener sus decisiones frente a contextos de conflicto.

El EnReSS fue concebido con una estructura especializada, orientada a abarcar los distintos componentes técnicos, económicos y jurídicos de la regulación de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe. El Decreto PEP N.º 3470/1995 aprobó la estructura orgánico-funcional inicial del organismo, concibiéndola como una “primera etapa” flexible y escalable, que luego debía ajustarse en función de las necesidades y aprendizajes institucionales, procurando evitar tanto la burocratización excesiva como el anquilosamiento administrativo (Decreto PEP N.º 3470/1995).

Sin embargo, esta actualización nunca se concretó, generando un desfase progresivo entre el diseño organizativo original y las funciones efectivamente ejercidas, que se ampliaron con la incorporación de nuevos prestadores y tareas regulatorias. Al respecto,

los entrevistados coinciden en señalar que esta falta de actualización orgánica ha obligado a las áreas técnicas a una 'reconfiguración informal' de tareas, donde el personal debe asumir roles multifuncionales para cubrir las vacancias que el organigrama formal no contempla.

En la cúspide institucional se encuentra el Directorio, concebido por la Ley N.º 11.220 como órgano de dirección política. La Gerencia Ejecutiva cumple funciones de coordinación y elevación de resoluciones al Directorio; no obstante, su rol operativo efectivo ha sido acotado, sin afectar el funcionamiento general del organismo.

El núcleo operativo del EnReSS se concentra en las gerencias técnicas y de apoyo, que materializan la capacidad profesional y la ejecución del control. La Gerencia de Operaciones, Infraestructura y Servicio y la de Control de Calidad son decisivas para garantizar la fiscalización de los niveles de servicio y la calidad del agua; sin embargo, enfrentan restricciones en equipamiento técnico y en personal.

La Gerencia de Análisis Económico-Financiero otorga sustento a las decisiones tarifarias, pero carece de herramientas de auditoría avanzadas que le permitan contrastar con autonomía la información provista por el prestador, lo que reproduce una asimetría informacional estructural en el proceso regulatorio.

La Gerencia de Administración sostiene la operatividad financiera, patrimonial y de recursos humanos, aunque sujeta a la dependencia de asignaciones y aprobaciones presupuestarias provinciales.

La Gerencia de Asuntos Legales brinda respaldo jurídico a las decisiones, pero sus capacidades se ven limitadas en procesos complejos.

La Gerencia de Relaciones Institucionales procura consolidar la legitimidad externa del EnReSS a través de convenios y vínculos interinstitucionales, aunque su impacto depende en gran medida de apoyos políticos.

Finalmente, la Gerencia de Atención al Usuario garantiza la defensa de los derechos de los usuarios, canalizando reclamos y conflictos.

Este esquema funcional, que se mantiene prácticamente inalterado desde mediados de la década de 1990, ha demostrado fortaleza operativa para sostener tareas esenciales, aunque sin una revisión integral que incorpore nuevos perfiles técnicos vinculados con la economía de la regulación, la digitalización de procesos y la gestión del conocimiento.

Más allá de la existencia formal de un organigrama especializado, el EnReSS carece de un mapeo sistemático de capacidades y de un sistema de gestión del conocimiento que integre información técnica, administrativa y de control. Esta carencia limita su autonomía administrativa y su capacidad de sostener decisiones técnicas frente a las presiones políticas.

El desarrollo de capacidades estratégicas requiere perfiles técnicos con formación especializada en auditoría, modelización de costos, microeconomía de la regulación, análisis distributivo, estadística aplicada y ciencia de datos.

En materia de estándares de calidad, cabe señalar que el EnReSS alcanzó en 2016 la certificación IRAM ISO 9001, aplicada exclusivamente al proceso de Atención de Usuarios, con el propósito de mejorar la gestión de reclamos y trámites. Este logro, aunque circunscripto a un área administrativa puntual, constituye un hito relevante en la trayectoria institucional del organismo, pues marca un avance en términos de transparencia, estandarización de procedimientos y legitimidad frente a la ciudadanía. No obstante, áreas críticas como los laboratorios de control de calidad del agua continúan sin acreditaciones específicas (por ejemplo, ISO 17025), indispensables para reforzar la autonomía técnica y la credibilidad de los resultados analíticos.

De manera transversal, se identifican capacidades estratégicas cuya ausencia impacta en la autonomía regulatoria: control de calidad mediante laboratorios acreditados, planificación de inversiones, economía de la regulación y análisis tarifario, gestión de la integridad institucional, mediación con usuarios y comunicación de riesgos, manejo de

sistemas de información geográfica y laboratorios informatizados, así como gestión administrativa y financiera moderna.

La economía de la regulación y el análisis tarifario no deben entenderse como meros cálculos de precios, sino como un conjunto de herramientas analíticas que permiten evaluar costos reales de operación y mantenimiento, auditar información económica y diseñar esquemas tarifarios que conjuguen sostenibilidad financiera, eficiencia productiva y equidad social. Disponer de metodologías propias para modelizar costos, analizar estados contables y proyectar impactos distributivos permite al EnReSS reducir su dependencia respecto del prestador o del Poder Ejecutivo.

En consecuencia, el análisis tarifario debe concebirse como un insumo técnico central que respalda la autonomía del ente regulador y garantiza que las decisiones en materia de precios respondan a criterios objetivos y transparentes, y no a presiones coyunturales o intereses sectoriales.

A la par, resulta indispensable avanzar en un sistema de gestión del conocimiento que incluya manuales de procedimiento, repositorios institucionales y sistematización de lecciones aprendidas. La literatura especializada subraya que estas herramientas fortalecen la resiliencia institucional y permiten a los organismos sostener su autonomía técnica frente a presiones políticas y coyunturales (Gordillo, 2017b; Hernández Sampieri et al., 2014; Orta et al., 2022).

En suma, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y profesionales del EnReSS constituye una condición indispensable para transformar su autonomía formal en autonomía efectiva. La ausencia o debilidad de estas capacidades tiende a derivar en una dependencia reforzada respecto de la información y los recursos del Poder Ejecutivo o de los prestadores, afectando la efectividad y credibilidad de la regulación.

4.2.2. Ingreso, promoción y meritocracia

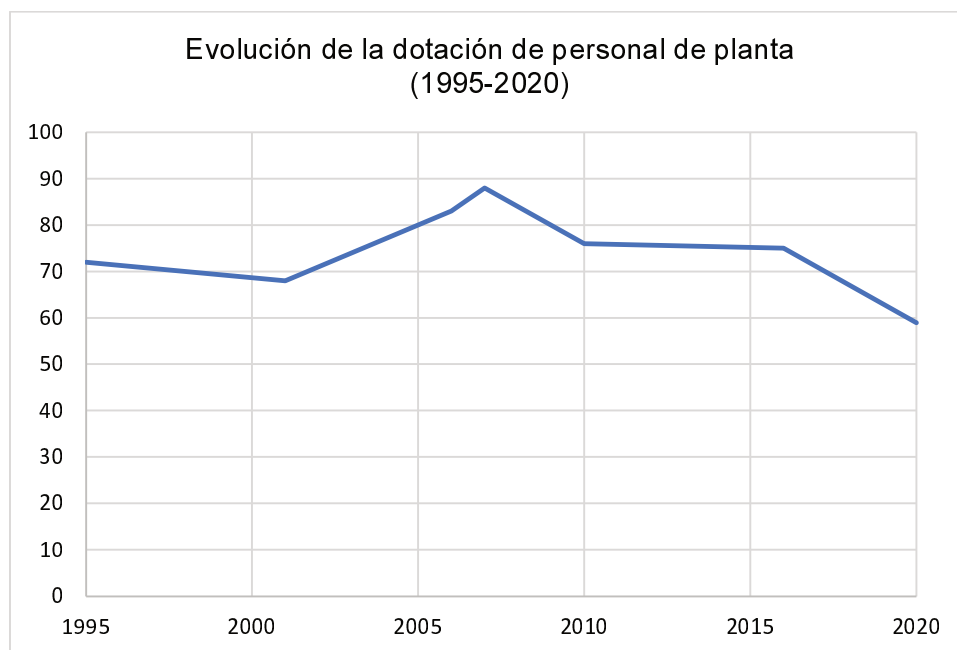
La estructura de recursos humanos constituye un componente clave para la autonomía institucional de los entes reguladores. La literatura especializada ha subrayado que la estabilidad, profesionalización e impermeabilidad relativa de las estructuras de personal son condiciones necesarias para garantizar la autonomía efectiva de las agencias regulatorias frente a interferencias coyunturales (Phillips, 1993; Vickers y Yarrow, 1991; FIEL, 1999; Azpiazu, 2002; ABAR, 2003).

En este sentido, la autonomía administrativa —junto con la técnica— representa un eje analítico central para comprender la capacidad de un ente de sostener decisiones regulatorias frente al poder político. Esta lógica —según la cual la forma en que se incorporan, promueven y evalúan los recursos humanos determina la capacidad de los organismos para sostener decisiones técnicas y resistir presiones externas— se refleja en la evolución de la política de personal del EnReSS, donde las modalidades de ingreso y promoción se convirtieron en variables críticas para su autonomía institucional.

En el caso del EnReSS, el Decreto PEP N.º 3470 definió una estructura orgánica inicial y un plantel reducido de personal, concebidos como una “primera etapa” a ser ampliada gradualmente en función de la expansión de funciones y de los aprendizajes institucionales. El objetivo era mantener un organismo eficiente y con costos razonables para los usuarios, evitando su burocratización. Sin embargo, esta segunda etapa nunca se implementó plenamente: la estructura original permaneció prácticamente inalterada, mientras las funciones del EnReSS crecieron sustancialmente con la incorporación progresiva de nuevos prestadores (actualmente cerca de 400).

Durante el período 1995–2020, la dotación de personal del EnReSS mostró variaciones moderadas pero persistentes. Al momento de su creación, el Organismo contaba con 72 agentes de planta, el cual fue evolucionando como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 4.1. Evolución del personal de planta (1995–2020).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Provincia de Santa Fe (s. f.), *Evolución del personal ocupado*.

La evolución de la planta de personal del organismo en el período analizado presenta una trayectoria irregular. La planta inicial, al momento de creación del Organismo fue de 72 agentes. La dotación de personal adquiere su pico máximo en el 2007, producto del proceso de regularización y pase a planta de personal contratado. Luego, se inicia una fase de estabilización entre los años 2010 y 2016, donde la nómina se mantuvo en torno a los 75 empleados. Esta meseta precede a la etapa de mayor contracción registrada en la serie histórica: entre 2016 y 2020, la dotación de personal experimentó un descenso del 21,3%, finalizando el período con 59 agentes, siendo el nivel de capital humano más bajo en los 25 años analizados. Estos valores reflejan un debilitamiento progresivo de la fuerza laboral frente a un incremento sostenido de las responsabilidades regulatorias, afectando la autonomía funcional del ente regulador.

A lo largo de su trayectoria institucional, el EnReSS se caracterizó por un alto nivel de precariedad contractual, basada en locaciones de servicio; este patrón se mantuvo tanto en

la etapa privatizada como en la reestatizada. Las incorporaciones a planta permanente se efectuaron, principalmente, mediante decretos del Poder Ejecutivo en procesos generales de regularización de personal provincial¹², sin consolidar mecanismos estables de selección. Según los entrevistados, esta modalidad de vinculación generó históricamente una 'fragilidad institucional interna', donde la rotación de perfiles técnicos y la incertidumbre sobre la continuidad laboral obstaculizaron la consolidación de una carrera administrativa de largo plazo.

En materia normativa, en 2011 el Directorio dictó la Resolución N.º 592/2011, mediante la cual adoptó para el EnReSS los principios aplicables al Régimen de Concursos para designaciones en la Administración Pública Provincial establecidos por el Decreto PEP N.º 1729/09 y sus modificatorios. Ese mismo año, la Resolución N.º 785/2011 aprobó el *Reglamento del Proceso de Selección para el Ingreso a la Planta de Personal Permanente del EnReSS*, con el propósito de institucionalizar procedimientos más transparentes. Posteriormente, la Resolución N.º 802/2011 reguló la cobertura de cargos vacantes mediante concursos internos.

A fin de evaluar el grado de aplicación de este marco normativo a continuación se presenta una reconstrucción de los concursos realizados por el Organismo, diferenciando los procesos de ingreso y los de promoción.

¹² Entre los procesos de regularización de personal que incluyeron designaciones de agentes en el EnReSS se mencionan los Decretos del Poder Ejecutivo Provincial N.º 3639/06, 1018/07, 1969/07 y 2031/15.

Cuadro 4.1. Procesos de concursos de ingreso a planta permanente.

Procesos de concurso de ingreso a planta permanente (1995–2020)

Año	Resolución N.º	Tipo de concurso / Objeto	Puestos vacantes	Estado del proceso
2013	652	Concurso abierto para ingreso a planta (Control de Calidad y Obra e Infraestructura)	7	Suspendido por R. 675/14 y dejado sin efecto por R. 964/15
2013	891	Concurso abierto para ingreso a planta (Administración y Económico-Financiero)	2	Suspendido por R. 676/14. Reanudado por R. 977/15
2015	867	Llamado a concurso abierto – Especialistas en Operación e Infraestructura (Obra e Infraestructura)	2	Convocado; sólo un cargo cubierto (R. 1330/17)
2017	252	Concurso abierto para ingreso a planta (Control de Calidad, Administración y Económico-Financiero)	3	Suspendido por R. 488/17
2017	833	Concurso abierto – Especialista en Operación del Servicio (Obra e Infraestructura)	1	Finalizado con designación (Decreto PEP n.º 2993/17)
2017	1498	Concurso abierto para ingreso a planta (Administración)	1	Finalizado con designación (Decreto PEP N.º 2292/18)

Fuente: Elaboración propia en base a publicaciones institucionales del EnReSS disponibles en su sitio web oficial.

Entre 2013 y 2017 se registraron seis llamados a concurso abierto de ingreso, de los cuales solo tres culminaron con designaciones efectivas. Las sucesivas suspensiones y anulaciones —motivadas por cambios de autoridades o por la falta de ratificación ministerial— muestran que el EnReSS no dispone de autonomía plena para decidir sus incorporaciones, aun cuando los procesos se convocan bajo normas internas propias, las cuales respetan las normas de la Administración Pública Provincial.

En la práctica, la incorporación de personal dependió de validaciones externas, lo que restringe su capacidad para planificar una política de recursos humanos coherente y estable. En las entrevistas realizadas, distintos actores señalaron que la planificación de la política de recursos humanos se encuentra condicionada y que la capacidad del ente para cubrir vacantes técnicas estratégicas se ve limitada.

Esta situación refleja una autonomía administrativa formal pero no sustantiva, donde la definición del plantel de personal continúa supeditada al control del Poder Ejecutivo.

Cuadro 4.2. Procesos de concurso de promoción interna.

Procesos de concurso de promoción interna (1995 - 2020)

Año	N.º Resolución	Tipo de concurso / Objeto	Puestos vacantes	Estado del proceso
2014	705	Concurso interno – cobertura de cargo vacante	1	Finalizado con designación (R. 1174/14)
2014	673	Concurso interno – Gerente de Control de Calidad	1	Finalizado con designación (R. 1175/14)
2014	674	Concurso interno – Gerente de Operación e Infraestructura	1	Finalizado con designación (R. 1176/14)
2015	633	Concurso interno – Especialista en Sistemas Informáticos	1	Finalizado con designación (R. 946/15)
2016	1458	Concurso interno – Especialista en Dictámenes	1	Finalizado con designación (R. 487/17)
2017	203	Concurso interno – Especialista en Normalización ; Técnico Profesional	2	Finalizado con designación (R. 689/17)
2017	832	Concurso interno – GAU	1	Finalizado con designación (R. 1329/17)
2017	1454	Concurso interno – GCC	1	Finalizado con designación (R. 489/18)
2017	1472	Concurso interno – Gerente de Relaciones Institucionales	1	Finalizado con designación (R. 437/18)
2019	948	Concurso interno – Gerente de Operación e Infraestructura	1	Sin Decreto de Confirmación.

Fuente: Elaboración propia en base a publicaciones institucionales del EnReSS disponibles en su sitio web oficial.

Entre 2014 y 2019 se realizaron diez llamados a concursos de promoción interna, de los cuales nueve culminaron con designación efectiva; en el caso restante el proceso concursal se llevó a cabo, pero sin la correspondiente ratificación formal, lo que impidió su plena efectividad institucional.

Los concursos de promoción interna muestran un desempeño más sostenido que los de ingreso, aunque igualmente condicionado por factores externos. Algunos cargos de mayor jerarquía, ocupados mediante subrogancias, se confirmaron por decreto del Poder Ejecutivo N.º 4167/2016 en un proceso general de regularización de personal provincial.

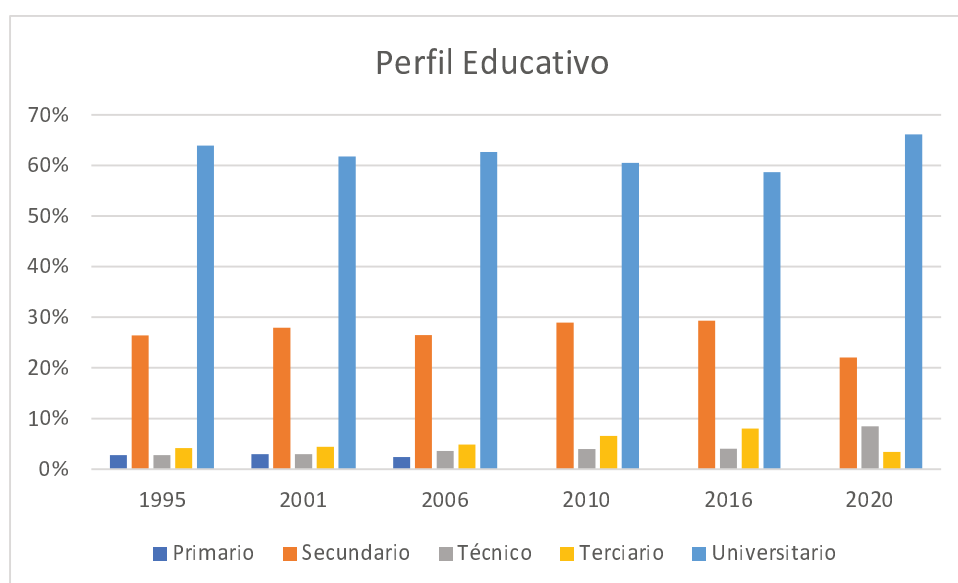
La concentración de concursos en cargos de jefatura y gerencias revela que el EnReSS priorizó la cobertura de posiciones estratégicas, pero sin desarrollar una carrera administrativa integral. En consecuencia, la meritocracia en el organismo se expresa más como una práctica episódica que como un sistema institucionalizado, reforzando la dependencia estructural del ente respecto del Ejecutivo.

En términos analíticos, esta debilidad en la política de personal y en los procedimientos de selección basados en el mérito incide directamente en la autonomía institucional, reduciendo la capacidad del EnReSS para sostener decisiones regulatorias

autónomas, tanto frente al Poder Ejecutivo como frente al prestador. La ausencia de mecanismos meritocráticos permanentes debilita la profesionalización técnica, acentúa la dependencia jerárquica y compromete la estabilidad del plantel especializado, afectando de manera directa la efectividad de la regulación.

Por su parte, la evolución del perfil educativo del personal del EnReSS evidencia una tendencia sostenida hacia la profesionalización técnica y universitaria, que ha contribuido a mantener un núcleo estable de capacidades técnicas incluso en contextos de restricción presupuestaria o vacancia institucional. Esta característica aporta densidad institucional al organismo y constituye un componente indirecto de su autonomía técnica.

Gráfico 4.2. Perfil educativo del personal.



Fuente: Elaboración propia en base a información institucional.

A lo largo del período analizado, el organismo consolidó una base de alta calificación: mientras que el personal con formación universitaria se mantuvo como el estrato predominante (oscilando entre el 59% y un pico del 66% en el año 2020), el nivel técnico duplicó su participación, alcanzando casi el 9% hacia el final de la serie. En contrapartida, los

perfiles con educación primaria desaparecieron del plantel, y el nivel secundario —tras un crecimiento sostenido hasta 2016— mostró un retroceso significativo hacia 2020.

Esta configuración sugiere una política de recursos humanos orientada a preservar la especialización técnica. En términos analíticos, esta densidad institucional actúa como un resguardo de la autonomía técnica del EnReSS, permitiéndole sostener su capacidad regulatoria incluso frente a contextos de restricción financiera o inestabilidad política.

4.2.3. Infraestructura y tecnología

La infraestructura tecnológica y la capacidad operativa constituyen pilares centrales de la autonomía institucional de los entes reguladores. La literatura especializada coincide en que la calidad de la regulación depende no solo del marco normativo, sino también del grado de desarrollo tecnológico que poseen las agencias para recolectar, procesar y analizar información de manera independiente (Cuoghi, 2007; Torresi, 2005; Tagliavini, 2019; CEPAL, 2017).

En el caso del EnReSS, los avances alcanzados en materia de informatización y equipamiento muestran un progreso limitado y fragmentario, coexistiendo con rezagos estructurales que condicionan su autonomía técnica y su capacidad de control.

En el ámbito de laboratorios de control de calidad, si bien existen programas informáticos destinados a la gestión de muestras, la información no se encuentra plenamente sistematizada. Los resultados analíticos continúan registrándose, en gran parte, de forma manual o en planillas independientes, sin una base de datos integrada que permita la trazabilidad completa de los procesos.

Los entrevistados coinciden en que la convivencia entre equipamiento moderno y procesos de registro analógicos -debido tanto a limitaciones tecnológicas como a la ausencia histórica de proyectos integrales de digitalización del sistema de control- genera una 'doble carga' administrativa, lo que ralentiza la producción de informes y eleva el riesgo de inconsistencias en la información analítica. Esta situación refleja lo que la literatura describe

como una *brecha de gestión del conocimiento* (Tagliavini, 2019; Orta, 2022), donde la ausencia de sistemas consolidados impide transformar los datos en evidencia regulatoria útil.

El organismo no cuenta actualmente con un sistema informatizado de gestión de mantenimiento (*Computerized Maintenance Management System – CMMS*), lo que limita la planificación de inspecciones, la programación de rutinas técnicas y el seguimiento de infraestructura crítica. Del mismo modo, no dispone de tableros de control automatizados ni de un *data warehouse*, entendido como un repositorio centralizado de información que permitiría analizar indicadores históricos de gestión o desempeño. La falta de estas herramientas impide generar evidencia empírica continua sobre el cumplimiento de metas o la evolución del servicio, reforzando la dependencia de los informes elaborados por el prestador.

En cuanto a la atención de usuarios, el EnReSS cuenta con un sistema propio que cumple funciones básicas de registro de reclamos, denuncias y consultas. Esta plataforma permite hacer un seguimiento de los casos (registrando su derivación, resolución o archivo), centralizar la información en una base única y generar indicadores simples —como cantidad de reclamos por zona o tiempos promedio de respuesta—. Si bien el sistema desarrollado por el organismo representa un avance en la digitalización del registro, no alcanza los estándares de un sistema de CRM completo, al no integrar bases de datos intersectoriales ni generar indicadores automáticos de desempeño o trazabilidad. En particular, no existe vinculación entre los reclamos de usuarios, los resultados de laboratorio o la georreferenciación territorial, lo que restringe la posibilidad de correlacionar la información técnica con la percepción social de la calidad del servicio. Esto limita la autonomía informacional del EnReSS, al mantener su control técnico dependiente de los datos suministrados por los prestadores.

En materia de sistemas de información y soporte informático, se observan esfuerzos de modernización impulsados desde el área de informática del Ente, aunque con serias limitaciones de personal: desde la creación del organismo, no ha variado la dotación de

personal del sector. La escasa dotación de personal especializado en sistemas dificulta avanzar hacia un proceso integral de transformación digital, actualización de equipamiento y automatización de tareas administrativas. La literatura advierte que la falta de recursos humanos especializados en tecnología y datos constituye una de las principales causas de debilidad institucional en los entes reguladores latinoamericanos (CEPAL, 2017; Arenas, 2015; Orta, 2022).

Si bien el EnReSS ha desarrollado medidas básicas de seguridad informática —como respaldos periódicos, control de accesos y registro de auditoría—, estas resultan insuficientes para garantizar la integridad y confidencialidad de la información en un contexto de creciente digitalización. La ausencia de interoperabilidad con otros organismos del Estado provincial (como las áreas de salud, ambiente o municipios) limita, además, la posibilidad de aprovechar plenamente el potencial de los datos regulatorios para la toma de decisiones.

En síntesis, la infraestructura tecnológica del EnReSS presenta un contraste evidente entre algunos avances puntuales y rezagos estructurales significativos. La existencia de sistemas parciales de registro o atención de usuarios muestra una voluntad institucional de modernización, pero el retraso en la sistematización de la información, la carencia de herramientas de análisis integradas y la escasa dotación de personal especializado debilitan la autonomía técnica del organismo.

Desde una perspectiva analítica, este diagnóstico refuerza la idea de que la autonomía del regulador no depende exclusivamente de la titularidad pública o privada del prestador, sino de la capacidad institucional efectiva para generar y utilizar información técnica independiente. La ausencia de infraestructura tecnológica integrada convierte al EnReSS en un ente formalmente autónomo pero técnicamente dependiente, cuya capacidad de control y evaluación se ve condicionada por la información que suministran los mismos sujetos regulados o por la disponibilidad presupuestaria que define el Poder Ejecutivo.

4.2.4. Impacto de los recursos en la calidad regulatoria.

Los recursos humanos y tecnológicos condicionan directamente la calidad del control regulatorio. En clave operativa, su impacto se observa en la capacidad efectiva del EnReSS para fiscalizar, verificar y analizar —con evidencia trazable— el desempeño de los prestadores.

Además del diseño de evaluación, cabe esperar un esquema cuasi experimental con línea de base y cohortes territoriales, que permitiría utilizar la técnica de *difference in differences* como método para medir el efecto de las inspecciones y de los planes de mejora en continuidad, calidad y volumen de reclamos (Hintze, 2001). Entre los indicadores de desempeño interno, destacan la relación entre inspecciones realizadas y dotación técnica disponible, el tiempo promedio de emisión de dictámenes complejos, la tasa de publicación de *datasets* y la cobertura de los programas de capacitación (Orta et al., 2022). La principal recomendación es la elaboración de un Plan Cuatrienal de Capacidades y de un Laboratorio de Datos Regulatorios, para desarrollar analítica avanzada y dar soporte a la toma de decisiones (Orta et al., 2022).

Ahora bien, estos hallazgos muestran un contraste claro: en el período privatizado, la debilidad regulatoria derivaba de la asimetría de información frente a la concesionaria; en la etapa estatal, la debilidad proviene de la dependencia financiera y política. Así, aunque se observa una mejora en capacidades técnicas, la autonomía real del EnReSS sigue condicionada por factores exógenos. En consecuencia, se confirma la hipótesis de que la autonomía del regulador depende más de la relación estructural con el Poder Ejecutivo que de la naturaleza del prestador.

En síntesis, con dotaciones de personal que descienden de 83 (año 2006) a 59 (año 2020) y sin laboratorios acreditados (ISO 17025), el impacto de las inspecciones y dictámenes se ve parcialmente neutralizado por restricciones de personal, tiempos administrativos y publicación irregular de microdatos; esto limita el *enforcement* efectivo aun cuando el diseño metodológico sea robusto.

4.3. Fuentes de financiamiento y efectos sobre la autonomía.

4.3.1. Estructura de ingresos.

El financiamiento del Ente Regulador de Servicios Sanitarios se estructura a partir de un marco legal y reglamentario que define sus fuentes de recursos y su modo de percepción. La Ley N.º 11.220, en su artículo 27, establece la creación de una Tasa Retributiva de los Servicios Regulatorios y de Control, cuyo objetivo es solventar el presupuesto de funcionamiento del organismo, el cual deberá ser equilibrado.

Este mecanismo es reglamentado por el Decreto PEP N.º 3470, que fijó inicialmente la alícuota en el 6% de la facturación por servicio (art. 10) y establece que “todos los prestadores están obligados a ingresar los montos facturados en concepto de tasa retributiva dentro de los diez (10) primeros días corridos del mes siguiente al de su facturación e independientemente de su efectivo cobro” (art. 11). Posteriormente, el Decreto PEP N.º 0188/97 redujo la alícuota al 4,92% para el prestador concesionado Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. y al 2,60% para Municipios, Comunas y Cooperativas, manteniendo el mismo mecanismo de ingreso¹³. Este porcentaje se discrimina en la factura y se transfiere directamente a la cuenta corriente N.º 18977/00, de titularidad del EnReSS, a los efectos de garantizar al Regulador un flujo de recursos propio y afectado, sin intermediación de la caja provincial.

Desde una perspectiva analítica, las fuentes de financiamiento de los organismos reguladores suelen clasificarse en tres grandes grupos: tasas regulatorias aplicadas a los prestadores o a los usuarios, transferencias del Tesoro público y recursos provenientes de convenios o cooperación institucional (Acuña et al., 2019; Bertranou, 2020). En el caso del EnReSS, el esquema de financiamiento se ha basado principalmente en la Tasa Retributiva

¹³ Aunque se encuentra fuera del período analizado en esta tesis, es pertinente señalar que en el año 2024 el Decreto PEP N.º 1922 vuelve a modificar la alícuota de la Tasa Retributiva de Servicios, reduciéndola al 2,6 %.

de los Servicios Regulatorios y de Control (TRS), complementada en determinados períodos por aportes del Tesoro Provincial y, de manera excepcional, por recursos provenientes de cooperación internacional.

En la etapa privatizada, el financiamiento del EnReSS se sustentó fundamentalmente en la Tasa Retributiva de los Servicios (TRS), lo que le garantizaba una fuente específica y relativamente previsible de recursos. A ello se sumaron, de manera no recurrente, aportes de financiamiento externo provenientes de organismos internacionales —particularmente del BID— orientados al fortalecimiento institucional del organismo en el período previo a la reestatización¹⁴.

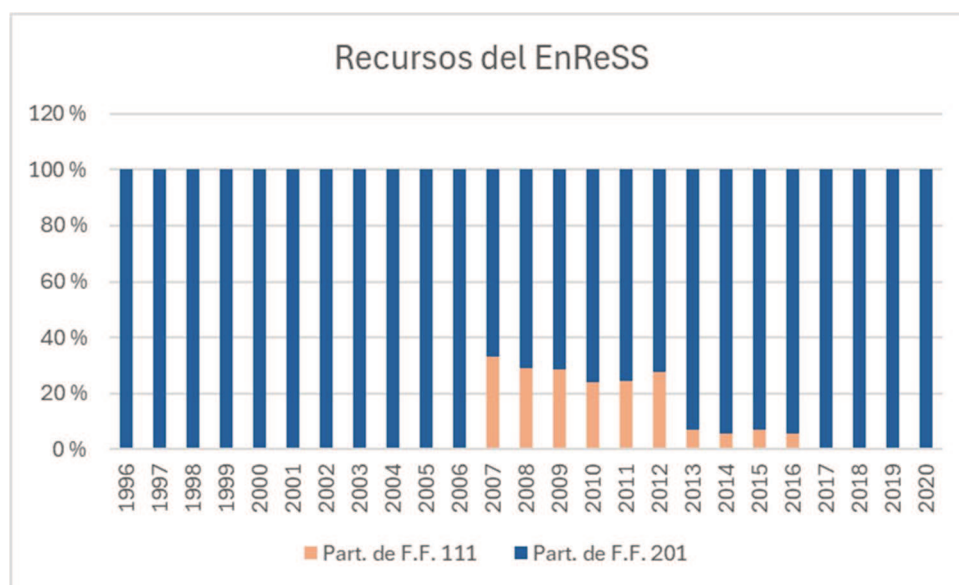
La reestatización del servicio en 2006 introdujo un cambio significativo en el esquema de financiamiento sectorial. A partir de entonces, el Estado provincial comenzó a realizar aportes crecientes destinados a sostener la operación de la empresa prestadora¹⁵ y contener aumentos tarifarios de magnitud para los usuarios.

Este esquema implica que una porción del costo del servicio dejara de financiarse vía facturación a los usuarios (reduciendo indirectamente la base de cálculo de la TRS —determinada sobre los montos efectivamente facturados—) para ser financiada mediante transferencias del Tesoro provincial. Esta dinámica erosiona la capacidad de recaudación propia del Ente.

¹⁴ Durante la etapa de concesión privada, el EnReSS recibe financiamiento externo proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de otros organismos nacionales e internacionales, canalizado principalmente a través del ENOHSA. Dichos recursos se destinan a equipar los laboratorios de control de calidad y a iniciar procesos de modernización tecnológica, en particular en materia de informatización y desarrollo de sistemas propios. Este tipo de asistencia se enmarca en los programas regionales de fortalecimiento institucional impulsados en América Latina durante los años dos mil, que promovieron la cooperación técnica y financiera para consolidar las capacidades regulatorias (Rojas, 2014; Scartascini & Tommasi, 2012; Urbiztondo, 2011; Van Ginneken & Kingdom, 2008; CEPAL, 2017).

¹⁵ Al respecto, se pueden consultar los Estados de Ejecución de Recursos así como los Estados de Resultados y Balance General de ASSA en [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/116437/\(subtema\)/116436](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/116437/(subtema)/116436)

Gráfico 4.4. Composición de los Recursos del EnReSS.



Fuente: Elaboración propia a partir de los Estados de Ejecución de Recursos- Cuenta de Inversión.

Nota técnica: Fuente 201 = Ingresos Propios -Tasa Retributiva de los Servicios Regulatorios y de Control (TRS); Fuente 111 = Aportes del Tesoro Provincial.

La serie histórica permite identificar con claridad esta transformación en la estructura de ingresos. En el período 2007–2012, los aportes del Tesoro (Fuente 111) alcanzaron una participación significativa —en torno a un tercio del total— como complemento de los recursos propios, mientras que la TRS (Fuente 201) mantuvo su carácter de fuente principal. Posteriormente, estos aportes se reducen progresivamente hasta desaparecer a partir de 2017, momento en el cual el organismo vuelve a financiarse exclusivamente con recursos propios.

Como podemos observar, si bien se preserva formalmente una fuente de financiamiento autónoma, su capacidad efectiva se encuentra condicionada por decisiones de política sectorial que inciden sobre su base de cálculo. En este sentido, la autonomía financiera del EnReSS no puede evaluarse únicamente en función del origen de los recursos, sino también de las condiciones estructurales que afectan su generación. Tal como surge de las entrevistas realizadas, esta limitación no se manifiesta solo en términos presupuestarios,

sino también en el margen efectivo de actuación del organismo, particularmente en la definición de prioridades y en la posibilidad de sostener determinadas líneas de control.

4.3.2. Autonomía financiera operativa

La autonomía financiera operativa de un organismo regulador no depende únicamente de la existencia de recursos propios, sino de la capacidad efectiva para programar y ejecutar su utilización sin interferencias políticas ni restricciones administrativas. En este sentido, la literatura especializada coincide en que la independencia financiera constituye una condición necesaria —aunque no suficiente— para el ejercicio efectivo de las funciones regulatorias (Vickers y Yarrow, 1991; Phillips, 1993; FIEL, 1999; Azpiazu, 2002; ABAR, 2003; CEPAL, 2017).

En este sentido, la autonomía financiera se expresa tanto en la disponibilidad de recursos propios como en la capacidad institucional para decidir y ejecutar su uso, aun en contextos de inestabilidad política o vacancia del Directorio.

a. Participación de recursos propios

En términos de composición de ingresos, en el período analizado el EnReSS presenta una trayectoria que combina una base de financiamiento propio relativamente estable con un período intermedio de asistencia del Tesoro Provincial.

Como vimos en el punto anterior, tras la reestatización, el organismo debió recurrir transitoriamente a aportes presupuestarios para sostener su funcionamiento operativo, los cuales se reducen progresivamente hasta su eliminación en 2017 (ver Gráfico 4.4; Anexo G).

De este modo, durante el período reciente (2017–2020) el EnReSS sostuvo su funcionamiento de manera exclusiva con recursos propios. Este proceso puede interpretarse como un intento de consolidar un esquema de autosustentabilidad financiera y reducir la dependencia respecto de transferencias presupuestarias del Tesoro Provincial, aun en un contexto de inflación creciente.

No obstante, el verdadero límite a esta autonomía no surgió de la falta de recursos, sino de la creciente rigidez de la estructura de gastos.

b. Composición del gasto y grado de ejecución.

La composición del gasto muestra una evolución clara hacia una mayor rigidez presupuestaria a lo largo del período analizado. Hasta 2006, el organismo contaba con una estructura presupuestaria financiada con recursos propios, con un peso menor del gasto en personal, lo que permitía mantener una distribución más equilibrada entre gastos de funcionamiento, inversiones técnicas y actividades de control, otorgándole flexibilidad operativa.

A partir de la reestatización, la estructura presupuestaria del EnReSS evidencia una creciente rigidez operativa, entendida como el aumento sostenido del gasto corriente — particularmente en personal— sobre el total de recursos disponibles, en detrimento de los fondos destinados a bienes, servicios e inversiones. De esta manera, se reduce el margen disponible para financiar inspecciones, monitoreo técnico, equipamiento de laboratorio, movilidad institucional y sistemas de información, lo que limita la autonomía operativa del organismo.

Al analizar los datos presentados en el Cuadro 4.3, sobre la participación del gasto en personal sobre la TRS, se evidencia que el principal cuello de botella financiero del organismo no radica en la falta de una fuente de ingresos propia, sino en el estrechamiento progresivo de su margen operativo.

A lo largo de la trayectoria analizada, el gasto en personal absorbió una proporción crítica de los recursos provenientes de la TRS, limitando severamente los fondos disponibles para el desarrollo de funciones técnicas y regulatorias esenciales. El indicador de Gasto en personal/TRS muestra picos alarmantes que superan el 100% en el periodo 2007-2009 (alcanzando un máximo de 105,05% en 2009), así como niveles elevados del 82,56% en 2016 y del 71,43% en 2020. Estos momentos representan escenarios donde los ingresos propios fueron insuficientes incluso para cubrir la masa salarial básica, obligando al

desplazamiento de otras partidas operativas y comprometiendo la autonomía funcional del ente. Este patrón de rigidez presupuestaria, caracterizado por una elevada proporción de gastos corrientes, coincide con las advertencias teóricas de Phillips (1993) y ABAR (2003), quienes señalan que tal compresión del margen operativo anula la flexibilidad necesaria para que los organismos reguladores ejerzan sus funciones de control técnico de manera efectiva.

En definitiva, la evolución de las cifras demuestra que la mayor parte de la fuente de financiamiento genuina del organismo se destina casi exclusivamente al sostenimiento de la nómina salarial, dejando un margen marginal para la inversión en capacidades de regulación y supervisión.

Cuadro 4.3. Participación del gasto en personal sobre TRS (1995–2020)

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gto. Personal	3.075.931,76	3.116.232,18	3.090.852,59	2.987.756,97	3.421.353,71	4.156.505,67	4.626.537,07
% gasto personal sobre TRS	61,58 %	61,72 %	65,54 %	47,93 %	60,51 %	60,50 %	66,54 %
% gasto personal sobre RR totales	61,58 %	61,72 %	65,54 %	47,93 %	60,51 %	60,50 %	65,97 %

AÑO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gto. Personal	6.438.844,25	7.305.207,04	8.598.310,67	11.136.596,76	16.383.404,42	19.673.591,39	23.715.622,69
% gasto personal sobre TRS	104,25 %	90,41 %	105,05 %	86,37 %	100,45 %	88,59 %	73,28 %
% gasto personal sobre RR totales	69,80 %	64,07 %	74,86 %	65,57 %	75,99 %	64,13 %	68,01 %

AÑO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gto. Personal	28.183.585,69	37.915.270,90	57.038.413,52	71.807.870,48	82.406.159,91	122.877.545,57	153.478.277,57
% gasto personal sobre TRS	72,59 %	76,55 %	82,56 %	73,05 %	57,06 %	53,82 %	71,43 %
% gasto personal sobre RR totales	68,52 %	70,99 %	77,69 %	73,05 %	57,06 %	53,82 %	71,43 %

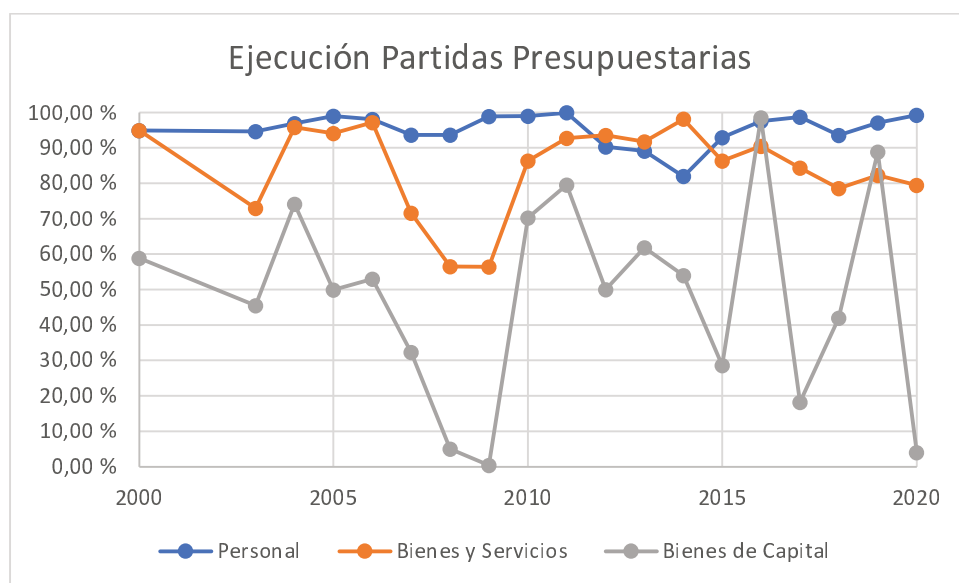
Fuente: Elaboración propia a partir de los Estados de Ejecución del Gasto - Cuenta de Inversión.

Otro indicador relevante es el grado de ejecución presupuestaria (Anexo H), que mide la diferencia entre el crédito aprobado y los recursos efectivamente utilizados. Podemos identificar tres etapas:

- **Etapla inicial (2000–2006):** caracterizada por niveles altos de ejecución —entre 89,8% y 97%— y predominio de financiamiento propio. En 2006, primer año posterior a la reestatización, la ejecución alcanzó el 92,91%, reflejando aún una estructura ágil y un margen operativo relativamente amplio.

- **Etapas de inestabilidad institucional (2007–2009):** existe una correlación directa entre los períodos de falta de quórum del Directorio y la caída en la ejecución de gastos de capital. En 2007 la ejecución total fue del 86,65%, cayendo al 75,9% en 2008 y al 77,15% en 2009. En este último año, la ejecución de bienes de capital se redujo a solo el 0,42%, su mínimo histórico.
- **Etapas de recuperación (2010–2016):** con la restitución del quórum del órgano de conducción, se observa una mejora progresiva en la ejecución global. En 2010 alcanzó el 91,61%, en 2011 el 96,82%, y en 2016 llegó al 96,29%, con una ejecución de bienes de capital del 98,55%. No obstante, este repunte no implicó un fortalecimiento estructural sostenido, ya que las partidas de inversión volvieron a descender en ejercicios posteriores.
- **Etapas recientes (2017–2020):** signada por la consolidación del objetivo de autosustentabilidad financiera, mediante el cual el EnReSS prescindió de los aportes del Tesoro Provincial (Fuente 111) para basar su funcionamiento exclusivamente en la TRS. Si bien las ejecuciones se mantuvieron en niveles aceptables (92,88% en 2017 y 93,37% en 2019), la caída en 2018 (85,52%) y 2020 (88,35%) revela que este esfuerzo de autonomía financiera convive con la vulnerabilidad ante la restricción del gasto y las vacancias del Directorio.

Gráfico 4.5. Evolución Ejecuciones Presupuestarias por Partidas



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Ejecuciones Presupuestarias por Partidas-Cuenta de Inversión.

La evidencia muestra una clara correlación entre los años sin quórum en el Directorio (2007–2009, 2013–2014, 2018) y los descensos en la ejecución total, particularmente en los gastos de capital (los más sensibles a la imposibilidad de tomar decisiones colegiadas). Mientras el gasto en personal y funcionamiento básico se mantienen estables incluso en esos contextos, lo que sugiere que la afectación principal recae sobre las funciones estratégicas y de control técnico.

En consecuencia, la evolución del financiamiento y de la composición del gasto confirma un proceso de erosión gradual de la autonomía financiera operativa del organismo. Aunque el EnReSS logró sostener su funcionamiento con recursos propios a partir de 2017, la creciente rigidez presupuestaria y la volatilidad en la ejecución de bienes de capital reducen el margen real de decisión sobre la asignación de recursos.

Esta situación evidencia que la autonomía financiera formal no siempre se traduce en autonomía efectiva: la disponibilidad de fondos propios resulta insuficiente si su aplicación práctica continúa condicionada por restricciones administrativas, cuotas de gasto o inestabilidad institucional del órgano de conducción. (Phillips, 1993; ABAR, 2003; Vickers & Yarrow, 1991). La autonomía de la fuente de ingresos no garantiza una autonomía real si el

organismo carece de flexibilidad en la gestión de sus recursos, reglas claras de ejecución y estructuras presupuestarias flexibles.

c. Restricciones institucionales y efectos políticos

Más allá de los indicadores cuantitativos, existen factores institucionales que condicionan de forma significativa la autonomía financiera del organismo. El sistema de cuotas mensuales establecido por el Tesoro Provincial actúa como un regulador externo que determina los montos que efectivamente pueden ejecutarse cada mes, aun cuando el presupuesto está aprobado. Este mecanismo introduce una forma de control político indirecto sobre el ritmo de ejecución, generando demoras o subejecución en áreas sensibles como control de calidad o inversiones en sistemas informáticos.

El análisis de estos indicadores permite sostener que, aunque la Ley N.º 11.220 establece un mecanismo formal de financiamiento propio a través de la Tasa Retributiva, la autonomía financiera operativa del EnReSS se ha visto progresivamente erosionada. La menor ejecución efectiva del presupuesto y el aumento de la rigidez del gasto limitan la autonomía operativa, aun cuando al final del período analizado la proporción de recursos propios vuelve a incrementarse.

Este fenómeno valida la hipótesis que la dependencia financiera del Poder Ejecutivo —manifestada tanto en la base de recaudación como en los mecanismos de control sobre la ejecución— limita la autonomía institucional del EnReSS. El problema no radica tanto en la naturaleza pública o privada del prestador, como en la ausencia de un financiamiento estable, previsible y blindado frente a presiones externas, condición necesaria para garantizar una regulación efectiva y sostenida en el tiempo.

En conclusión, el examen de los procedimientos, recursos y financiamiento del EnReSS revela un patrón de autonomía acotada: avances normativos y técnicos conviven con restricciones presupuestarias y dependencias operativas que condicionan la efectividad

regulatoria. Esta configuración —una arquitectura formalmente independiente que convive con una dependencia funcional persistente— explica por qué la traducción de reglas y capacidades en resultados sostenidos es intermitente. A partir de este diagnóstico, el siguiente capítulo examinará cómo la gobernanza del Directorio, la regulación tarifaria y los dispositivos de democratización y tutela de derechos inciden en las dimensiones de la autonomía *de jure*, de facto y cognitiva, precisando las condiciones institucionales que permiten —o impiden— convertir la autonomía formal en efectividad regulatoria.

Capítulo 5. Autonomía institucional y su impacto en la regulación

5.1. Efectividad regulatoria y autonomía operativa

La efectividad regulatoria constituye la expresión empírica de la autonomía institucional.

En línea con la distinción desarrollada en el marco teórico, resulta necesario precisar el uso de los conceptos de autonomía e independencia en el presente análisis. Mientras que la autonomía refiere a la capacidad institucional del organismo para ejercer sus competencias dentro de un marco normativo dado, la independencia implica la ausencia de injerencias externas en la toma de decisiones. En este sentido, el análisis se centra en la autonomía entendida como un gradiente que puede verse condicionado por factores políticos, financieros e institucionales, aun cuando subsistan formalmente competencias asignadas.

En el caso del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS), evaluar la efectividad implica analizar no solo la existencia de indicadores técnicos y procedimientos de control, sino también la capacidad real del organismo para transformar esos instrumentos en resultados verificables sobre la calidad, continuidad y asequibilidad del servicio.

En otras palabras, la efectividad regulatoria no depende únicamente del diseño de marcos de evaluación, sino de la posibilidad concreta de ejercer el control sin condicionamientos políticos o presupuestarios, es decir, de la existencia de una autonomía operativa efectiva.

Como se ha evidenciado en el análisis de las capacidades institucionales desarrollado en el capítulo anterior, el EnReSS ha configurado un esquema de evaluación mixto de creciente complejidad, que combina indicadores de proceso —referidos al funcionamiento interno del organismo— e indicadores de resultado —vinculados al impacto del control en la prestación—. A partir del análisis de los Informes Anuales de los prestadores del servicio

(APSF y ASSA), publicados por el EnReSS¹⁶, es posible reconstruir este esquema como una herramienta orientada a medir el cumplimiento normativo, la calidad técnica de los servicios, la satisfacción de los usuarios, la asequibilidad tarifaria y la transparencia institucional (Acuña et al., 2019; Bertranou, 2020).

Sin embargo, el potencial de este modelo se ve limitado por los condicionamientos administrativos que afectan su ejecución práctica. La distancia entre el diseño normativo y su aplicación efectiva constituye, en este sentido, un indicador indirecto del grado de autonomía real frente al Poder Ejecutivo.

En términos de cumplimiento normativo, el EnReSS sostiene protocolos de inspección basados en estándares de subsanación y trazabilidad que, en condiciones de autonomía plena, deberían reflejar una alta capacidad de *enforcement*. No obstante, la evidencia analizada muestra que el grado de cumplimiento efectivo depende, en gran medida, de la posibilidad de activar medidas correctivas sin requerir instancias de validación externa. Esta dependencia funcional (Gordillo, 2017b) explica por qué, a pesar de la pericia de los cuadros profesionales del organismo, los niveles de subsanación efectiva en plazo se mantienen sistemáticamente por debajo de los estándares óptimos¹⁷.

Más que una limitación técnica, esta brecha evidencia restricciones institucionales que condicionan la capacidad del regulador para traducir sus diagnósticos en intervenciones efectivas sobre el prestador.

¹⁶ Los informes se encuentran disponibles en el repositorio institucional del EnReSS: <https://www.enress.gov.ar>

¹⁷ En condiciones ideales, un nivel de subsanación del 90% en plazo y una trazabilidad del 100% reflejarían una alta capacidad de *enforcement*. Según surgen de los informes técnicos, en el período 2016–2019 el promedio de subsanación efectiva en plazo se mantuvo entre el 72% y el 78%, mientras que la trazabilidad completa de muestras alcanzó el 82% en 2019, evidenciando mejoras progresivas aunque aún por debajo de los estándares óptimos. Fuente: <https://www.enress.gov.ar/category/usuarios/calidad-de-agua/>

En materia de atención a usuarios, esta dimensión constituye otra área clave de la efectividad. Si bien el EnReSS dispone de un sistema informático propio que registra y documenta reclamos, denuncias y consultas, este no configura un sistema de *Customer Relationship Management* (CRM) en sentido estricto.

A su vez, los indicadores internos de atención a usuarios permiten evaluar en qué medida el organismo ha logrado convertir la información de reclamos en evidencia regulatoria, y si la autonomía operativa se traduce efectivamente en resultados verificables de gestión. Estos indicadores, elaborados por la Gerencia de Atención al Usuario (GAU), reflejan la evolución de la capacidad de respuesta institucional durante la etapa privatizada y el período posterior a la reestatización, y constituyen una fuente directa para medir la efectividad regulatoria del EnReSS en el terreno operativo.

Como se observa en el Cuadro 5.3 el contraste entre la etapa privatizada (Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.) y el período 2006–2020 (Aguas Santafesinas S.A.) evidencia un aumento sostenido en la proporción de intervenciones que superan las 48 horas. En el caso del agua, el promedio de intervenciones con demora superior a 48 horas se incrementó de aproximadamente 40% durante el período privatizado a valores cercanos al 52% en el período 2006–2010, alcanzando posteriormente un promedio del 64% entre 2016 y 2020. En el servicio de cloacas, el patrón es similar: de un 34% en el trienio 2001–2003, las demoras ascendieron a un promedio del 55% en 2006–2010 y se estabilizaron en torno al 52% entre 2016 y 2020.

Estos datos sugieren que, tras la reestatización, el incremento del volumen de reclamos y las mayores exigencias operativas del prestador no se tradujeron en mejoras en los tiempos de resolución. En consecuencia, el indicador analizado —porcentaje de intervenciones con demora superior a 48 horas— no permite afirmar una mejora en la efectividad regulatoria del EnReSS tras la reestatización, sino que revela tensiones operativas asociadas a restricciones de recursos, déficits tecnológicos y limitaciones en la autonomía

operativa del ente para exigir correcciones al prestador dentro de los plazos normativos establecidos.

En este sentido, la evidencia empírica sugiere que la autonomía técnica resulta insuficiente en ausencia de un poder de policía efectivo capaz de revertir dichas ineficiencias.

Finalmente, la limitación de la autonomía operativa se traslada inevitablemente al campo de la asequibilidad y la protección social. Si bien el regulador incorpora criterios de justicia distributiva en sus dictámenes —utilizando indicadores de esfuerzo de pago¹⁸, morosidad, tarifa social y desconexiones—, su capacidad para garantizar la equidad es limitada por su diseño institucional.

En los dictámenes de 2010, 2011 y 2013, el EnReSS promovió una estructura de subsidios progresivos (del 54,41% al 0,27%) para blindar a los sectores de menor consumo frente a los aumentos (Resoluciones EnReSS 134/10, 92/11 y 358/13). Sin embargo, la decisión final sobre el alcance de estas medidas correspondió al Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, lo que limita la capacidad del organismo para traducir sus criterios técnicos en decisiones efectivas.

El EnReSS carece de autonomía plena para definir los alcances de la tarifa social o las compensaciones presupuestarias, quedando subordinado a los lineamientos del Tesoro provincial (Acuña et al., 2019; Bertranou, 2020). Esta subordinación política cierra el círculo de la efectividad restringida: el Ente identifica la necesidad social basándose en criterios técnicos, pero el Poder Ejecutivo define la viabilidad económica y el alcance final de las medidas.

En las secciones siguientes se analizará en qué medida estas limitaciones en la autonomía operativa encuentran su origen en el diseño institucional del organismo, particularmente en los mecanismos de selección y funcionamiento de su Directorio.

¹⁸ Esfuerzo de pago= factura/ingreso del hogar × 100

5.2. Mecanismos de selección del Directorio: autonomía, imparcialidad e idoneidad

Este apartado analiza en qué medida el mecanismo de designación del Directorio del EnReSS condiciona su autonomía institucional y su capacidad efectiva de regulación. Se examina, particularmente, la dimensión institucional y política de la capacidad regulatoria, entendida como la aptitud del organismo para sostener decisiones técnicas frente a presiones de actores políticos o regulados (Grindle, 1996; Repetto, 2004).

La hipótesis que guía este análisis sostiene que la autonomía formal prevista en la Ley N.º 11.220 no se traduce necesariamente en autonomía de comportamiento, debido a la persistencia de mecanismos de designación discrecionales y a la falta de criterios meritocráticos en la selección de autoridades.

Desde su creación mediante la Ley N.º 11.220, el EnReSS fue concebido como un organismo autárquico con capacidad de control sobre la prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 9 a 11 de la Ley N.º 11.220, la norma prevé un Directorio integrado por cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo legislativo, con un quorum mínimo de tres integrantes para sesionar, procurando equilibrar la legitimidad democrática con la autonomía funcional.

En el plano operativo, la distancia entre el esquema legal previsto y su aplicación práctica se manifiesta en las reiteradas vacancias y designaciones incompletas ocurridas durante el período analizado, las cuales erosionaron la densidad institucional y desnaturalizaron el carácter colegiado que la ley le asigna al órgano de conducción.

A fin de ilustrar empíricamente estas discontinuidades, se presenta a continuación la evolución del quorum del Directorio antes y después de la reestatización de la prestadora.

Cuadro 5.1 – Situaciones de quórum y vacancia del Directorio del EnReSS (1995–2020)

Período	Estado	Duración / Hito	Observaciones
1995 – 2005	✓ Con Quorum	11 años	Continuidad plena en etapas de gestión privada.
2006	✓ Con Quorum	1 año	Reestatización: Creación de ASSA. Etapa de transición y normalidad colegiada.
Ene – Oct 2007	✓ Con Quorum	10 meses	Funcionamiento regular hasta el proceso electoral/transición.
Nov 2007 – Dic 2009	X Sin Quorum	~25 meses	Acefalia prolongada. El Directorio retoma funciones recién el 22/12/2009.
2010 – 2012	✓ Con Quorum	3 años	Período de normalización y estabilidad institucional.
Dic 2013 – Mar 2014	X Sin Quorum	~4 meses	Discontinuidad por vencimiento de mandatos sin reemplazo inmediato.
Abr 2014 – Feb 2018	✓ Con Quorum	~4 años	Reintegración de miembros y funcionamiento regular.
Mar – May 2018	X Sin Quorum	3 meses	Cese temporal de un miembro; demora administrativa en el reemplazo.
Jun 2018 – 2020	✓ Con Quorum	2,5 años	Restablecimiento y continuidad hasta el cierre del período analizado.

Fuente: Elaboración propia en base a datos institucionales del EnReSS.

El Cuadro 5.1 resume los períodos en los que el Directorio careció del quórum mínimo de tres miembros, situación que limitó su capacidad deliberativa y regulatoria¹⁹. Estas discontinuidades permiten observar el impacto directo de las demoras en las designaciones sobre la autonomía institucional del Ente.

Resulta analíticamente significativo que la crisis de quorum más prolongada (2007-2009) se haya manifestado de forma inmediata a la extinción del contrato de concesión privada y la consecuente reestatización del servicio bajo la figura de Aguas Santafesinas S.A. (ASSA). Bajo este nuevo paradigma de prestación estatal, el control técnico-regulatorio tiende a percibirse como un factor de "incomodidad" para el poder administrador. En este escenario, la demora en cubrir las vacantes del Directorio funcionó como un obstáculo para el organismo que, más allá de los motivos que la originaron, terminó debilitando su capacidad de control.

¹⁹ La parálisis operativa resultante de la falta de quórum se tradujo en una imposibilidad material de ejercer funciones esenciales, tales como la interrupción de procesos licitatorios para la adquisición de insumos de laboratorio o bienes de capital, o la actualización tarifaria para prestadores comunales y cooperativos, lo que evidencia el efecto operativo directo de la vacancia institucional sobre la gestión regulatoria.

La omisión de los procedimientos de designación previstos, así como la realización de nombramientos unilaterales por decreto sin la correspondiente intervención legislativa, alteran el equilibrio interorgánico establecido en la Ley N.º 11.220. Estas prácticas precarizan la autonomía del organismo, en tanto la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo expande el margen de discrecionalidad política, en detrimento del criterio técnico-regulatorio que debe primar en la conducción del Ente. En tales condiciones, la permanencia de los miembros del Directorio queda sujeta a la confianza del gobernante de turno, lo que compromete la estabilidad institucional y favorece la politización de su funcionamiento.

Tal como señala Gordillo (2017b), el acuerdo legislativo constituye un mecanismo de control político de segundo orden, destinado a evitar la concentración de poder en el Ejecutivo y a resguardar la imparcialidad del órgano regulador. Su omisión, en cambio, coloca a los miembros designados en una situación de mayor fragilidad institucional, al supeditar su permanencia a la confianza del gobierno de turno, lo que compromete no solo la seguridad jurídica de los actos administrativos dictados, sino fundamentalmente la independencia de criterio necesaria para el control de los servicios públicos.

En la misma línea, Kodelia (2023) sostiene que la autonomía no se agota en su reconocimiento normativo, sino que se configura como una construcción política atravesada por tensiones permanentes. Desde esta perspectiva, en el caso del EnReSS, la omisión de los procedimientos de designación o la utilización de nombramientos unilaterales por decreto —sin acuerdo legislativo— pueden interpretarse como mecanismos de control indirecto que condicionan el ejercicio efectivo de la función regulatoria.

En el esquema actual, el Poder Ejecutivo propone y la Asamblea Legislativa acuerda las designaciones. Este diseño asegura un componente de control democrático, pero, al no contar con salvaguardas técnico-institucionales suficientes, abre la puerta a riesgos de politización, rotación discrecional y alineamiento coyuntural con los ciclos políticos, lo que termina por erosionar la autonomía de comportamiento del Ente (Gordillo, 2017b; Bertranou, 2020).

Desde una perspectiva analítica, la autonomía regulatoria puede distinguirse en tres planos: *de jure* —vinculada al blindaje normativo del cargo, las incompatibilidades y los procedimientos de designación—; *de facto* —relacionada con la capacidad real de sostener decisiones frente a presiones—; y *cognitiva* —referida a la densidad técnico-profesional necesaria para formular criterios propios (Majone & La Spina, 1993).

La falta de quorum y las designaciones unilaterales debilitan la institucionalidad del órgano, politizan su conducción y erosionan la credibilidad del regulador frente a usuarios y prestador. Esta dinámica reproduce, en el plano institucional, la tensión entre confianza política y mérito técnico propia de las administraciones públicas latinoamericanas (Oszlak, 1999). En la misma línea, Hintze (2013) identifica la “rotación de cúpulas” como un mecanismo informal para asegurar que la agencia reguladora no se desvíe de los objetivos coyunturales del Poder Ejecutivo. En este marco, la vacancia no constituye una mera desprolijidad administrativa, sino un condicionante estructural de la autonomía operativa.

Lo señalado encuentra eco en las entrevistas realizadas, donde se reitera que la inestabilidad en la conformación del Directorio no solo afecta el funcionamiento formal del organismo, sino también la posibilidad de sostener criterios técnicos de manera consistente en el tiempo.

En síntesis, la literatura especializada coincide en que los mecanismos de designación, cuando son discrecionales, se convierten en vectores de captura política, condición que afecta la efectividad de la regulación.

La autonomía regulatoria —como ha sostenido Majone (1996)— no depende solo del marco normativo que la consagra, sino de la existencia de condiciones organizacionales, financieras y culturales que la hagan operativa.

En el caso del EnReSS, la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo —que designa a las autoridades, controla el presupuesto y, al mismo tiempo, es el accionista mayoritario de la empresa prestadora Aguas Santafesinas S.A.— configura una modalidad de autocontrol estatal, en la que el regulador y el regulado dependen del mismo poder político.

Esta superposición de roles, característica de los procesos de reestatización de los servicios públicos de agua en la Argentina (Tobías, Tagliavini & Orta, 2017), desdibuja los límites entre control y gestión, compromete la objetividad del ente y debilita la legitimidad de sus decisiones frente a los usuarios.

Esta interdependencia entre el diseño institucional y la composición del Directorio evidencia que la autonomía regulatoria no puede garantizarse sin un régimen de designación basado en idoneidad y competencia técnica.

Desde el punto de vista normativo, la ley no establece requisitos sustantivos de idoneidad ni prevé incompatibilidades que aseguren autonomía respecto del Poder Ejecutivo. No se exige formación específica en regulación económica, derecho administrativo, saneamiento o finanzas públicas ni se prohíben vínculos recientes con empresas reguladas o con estructuras políticas.

Este vacío contrasta con los principios consagrados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), que destaca la idoneidad, la imparcialidad y la rendición de cuentas como fundamentos del servicio civil profesional. Fortalecer la autonomía *de jure* requiere incorporar estándares normativos claros en materia de idoneidad, incompatibilidades, transparencia y procedimientos de selección.

La comparación con modelos meritocráticos consolidados permite dimensionar la fragilidad del esquema santafesino. La Alta Dirección Pública de Chile²⁰, creada en 2003, constituye una referencia regional en materia de profesionalización del empleo público. Según Maldonado Meléndez (2019), este sistema combina concursos abiertos, comités mixtos y

²⁰ La mención al modelo chileno se presenta como referencia ilustrativa de una experiencia regional de profesionalización de la función pública, ya que demuestra que la institucionalización de mecanismos meritocráticos puede coexistir con la legitimidad política, siempre que el proceso preserve criterios de transparencia y evaluación técnica. No se realiza aquí un análisis comparado formal, sino un ejemplo de buenas prácticas en materia de selección meritocrática y estabilidad institucional.

mecanismos de evaluación, lo que ha contribuido a reducir la discrecionalidad política y fortalecer la estabilidad de los cargos directivos, reduciendo significativamente la discrecionalidad política.

En contraste, el EnReSS carece de procedimientos de selección abiertos o instancias de evaluación técnica, lo que evidencia la prevalencia de un modelo basado en la confianza política por sobre el mérito; en este sentido, como plantean Bertranou (2020), sin un mecanismo de selección que garantice la idoneidad, el ente queda expuesto a una captura política que prioriza la viabilidad financiera del prestador por sobre la tutela efectiva de los derechos de los usuarios.

En síntesis, la autonomía de comportamiento del Directorio del EnReSS reviste un carácter contingente. La persistencia de vacancias prolongadas, el recurso a designaciones por decreto sin acuerdo legislativo y la ausencia de criterios verificables de idoneidad no constituyen meras anomalías administrativas, sino manifestaciones de un patrón de debilidad institucional que compromete la capacidad de fiscalización del organismo.

Mientras la conformación del quorum dependa de la discrecionalidad del tiempo político y de la voluntad del Poder Ejecutivo para enviar los pliegos a la Legislatura, la autonomía del Ente seguirá siendo incompleta y vulnerable. En este escenario, la ausencia de mecanismos sistemáticos de selección y evaluación consolida una estructura de conducción precaria, que supedita la solvencia técnica del regulador a los ciclos políticos.

En última instancia, las debilidades observadas en los mecanismos de designación y en la estabilidad del Directorio no solo comprometen la arquitectura institucional del EnReSS, sino también su capacidad de convertir la autonomía jurídica en efectividad regulatoria.

Esta brecha entre autonomía formal y resultados sustantivos constituye el núcleo del problema analizado y articula el desarrollo del apartado siguiente.

5.3. Autonomía, protección de usuarios, tarifas y democratización del servicio

5.3.1. De la autonomía a la tutela de derechos.

Luego de examinar los condicionantes institucionales de la autonomía del EnReSS, este apartado analiza sus implicancias sobre la capacidad del organismo para tutelar los derechos de los usuarios y garantizar el acceso equitativo al servicio.

La autonomía del EnReSS no constituye un fin en sí misma, sino un medio para garantizar la efectividad del DHAS: la protección de este derecho requiere instituciones capaces de traducir las garantías formales en prestaciones concretas.

En el ámbito provincial, si bien la Constitución de Santa Fe —en su versión vigente durante el período analizado— no reconocía expresamente el DHAS, el mismo se encontraba implícitamente protegido a través del derecho a la salud (artículo 19) y de las garantías de bienestar general²¹.

En consecuencia, la autonomía del EnReSS adquiere una función instrumental: es la condición que permite traducir los derechos reconocidos normativamente en resultados tangibles y sostenibles (Oszlak, 1999; Repetto, 2004). No obstante, si bien el EnReSS ha impulsado instrumentos de protección —como la tarifa social, la no desconexión y la mediación en reclamos—, su alcance efectivo ha sido intermitente y condicionado por decisiones externas.

Durante la etapa privatizada (1995–2006), el EnReSS cumplió un rol activo en la fiscalización del sistema de Casos Sociales (Decreto PEP N.º 1691/00²²); este instrumento

²¹ Con la reforma constitucional de la Provincia de Santa Fe sancionada en 2025, se incorporó expresamente el reconocimiento del derecho al agua y al saneamiento en el artículo 34, lo que refuerza su jerarquía normativa y su vínculo con el principio de dignidad humana.

²² El Decreto PEP N.º 1691/00 fue dictado en el contexto de la crisis socioeconómica 2001–2002. Su objetivo fue garantizar la continuidad del servicio de agua y saneamiento a los sectores más vulnerables, estableciendo un período de gracia y asistencia económica

constituyó el primer mecanismo formal de protección directa de usuarios en situación de vulnerabilidad. Tras la reestatización, el sistema de subsidios sociales fue absorbido por Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), manteniendo la intervención del EnReSS como órgano de evaluación y control. Sin embargo, su autonomía operativa se fue reduciendo progresivamente, al quedar las decisiones de otorgamiento y financiamiento bajo la órbita del Ministerio de Infraestructura y Transporte, lo que anticipa un proceso de desplazamiento de funciones que se consolidará institucionalmente a partir de 2018.

A fin de ilustrar el alcance operativo del sistema de Casos Sociales, su evolución se presenta en el Cuadro 5.2. Sin embargo, la serie presenta discontinuidades significativas como resultado de la ausencia de información cuantitativa en las fuentes documentales para los períodos 2003–2008 y 2010–2014. En estos años, los reportes oficiales se limitan a señalar la continuidad del sistema, sin aportar datos sobre su volumen de operación, lo que impide reconstruir de manera completa su evolución. Esta ausencia de información no constituye únicamente una limitación empírica, sino que también opera como un indicador del funcionamiento institucional del sistema regulatorio, evidenciando restricciones en la producción y disponibilidad de datos públicos sobre instrumentos de protección social.

En este contexto, el análisis se apoya en los tramos con información disponible, complementados con referencias cualitativas que permiten dar cuenta de la persistencia del instrumento, aunque no de su alcance efectivo.

para usuarios residenciales. Este esquema se constituyó en el antecedente directo del actual programa de Tarifa Social implementado bajo la gestión de Aguas Santafesinas S.A.

Cuadro 5.2: Sistema de Casos Sociales: solicitudes y casos aprobados (2001–2018)

Año	Prestador	Casos o beneficiarios	Observaciones
2001	APSF	13.020 solicitudes ; 6.472 beneficiarios	Inicio del Programa Casos Sociales (decreto PEP N.º1691/00)
2002		12.340 presentaciones; 11.404 beneficiarios	Incremento del 76 % de beneficiarios.
2006	APSF-ASSA (transición)	s/d	Reestatización del servicio.
2009	ASSA	1.749 beneficiarios	
2015		801 beneficiarios	Mínimo histórico; ajustes fiscales.
2016		1.200 beneficiarios	
2017		1.721 beneficiarios	
2018		1.983 beneficiarios	Traspaso del Programa al Ministerio.

Fuente: Elaboración propia en base a Informes Anuales del EnReSS, elaborados sobre la base de información reportada por las empresas prestadoras (APSF S.A. y ASSA).

El cuadro presenta la cantidad de solicitudes registradas, los casos aprobados y la relación entre ambos, como indicador del alcance efectivo del instrumento de protección a usuarios en situación de vulnerabilidad.

Como se observa, en 2001 se registraron 13.020 solicitudes, de las cuales 6.472 fueron aceptadas, mientras que en 2002 hubo 12.340 presentaciones y 11.404 aceptadas; esto representó un incremento del 76% en los casos aprobados respecto del año anterior.

Entre 2009 y 2018, se observa una marcada fluctuación en la cobertura del beneficio: de 1.749 casos en 2009 descendió a 801 en 2015, para luego incrementarse nuevamente a 1.983 en 2018. Este último año constituye un punto de inflexión institucional, ya que se produce la transferencia del programa a la órbita ministerial, lo que implica una redefinición del rol del EnReSS, que pasa de una función con mayor injerencia operativa a una participación centrada en el control y registro del sistema. A partir de 2018, el EnReSS limitó su intervención a la gestión de reclamos individuales por suspensión o mora en el pago del subsidio.

Un aspecto particularmente relevante del análisis documental es que los informes del EnReSS se concentran principalmente en la fiscalización de la implementación del sistema y en la exposición de datos cuantitativos, sin incorporar análisis cualitativos, tarifarios o presupuestarios que permitan explicar su evolución. En particular, no se identifican evaluaciones sobre las causas de las variaciones en la cobertura ni estimaciones sobre el costo fiscal del programa o su impacto distributivo.

En consecuencia, la capacidad del EnReSS para monitorear y transparentar el alcance efectivo de los mecanismos de protección social se encuentra estructuralmente limitada, lo que restringe su función como garante del acceso equitativo al servicio.

Esta dependencia transforma los derechos de los usuarios en derechos contingentes, cuya vigencia fluctúa según la disponibilidad fiscal y la voluntad política del momento. Como advierte Oszlak (1999), la letra de la ley muere cuando no hay instituciones con autonomía para garantizarla. En el caso del EnReSS, las limitaciones presupuestarias y la subordinación jerárquica respecto del Poder Ejecutivo restringen su función protectora.

En este contexto, los indicadores de atención y resolución de reclamos permiten observar cómo las limitaciones en la autonomía operativa impactan directamente sobre la tutela efectiva de los derechos de los usuarios.

Durante la etapa privatizada (1995–2006), el cumplimiento de los plazos de resolución de reclamos técnicos fue marcadamente deficitario, especialmente al aproximarse el hito crítico de 2001. En dicho año, más de un tercio de los reclamos de agua (36,4%) y cloaca (35,7%) superaron las 48 horas de atención, cifra que en el caso del agua se agravó hasta alcanzar el 43,5% en 2002 (ver Cuadro 5.3). Este deterioro en la capacidad de respuesta de APSF S.A., condicionado por la crisis macroeconómica, sirve para ilustrar la limitación del Ente: a pesar de diagnosticar niveles de servicio inaceptables, su capacidad sancionatoria y correctiva se vio neutralizada por la coyuntura política y financiera del momento.

Cuadro 5.3. Evolución de los reclamos operacionales y niveles de resolución por etapa de gestión (1995–2020)

Año	Prestadora	Reclamos Operativos (Agua + Cloaca)	% Intervenciones > 48 hs		Principales Hallazgos Operacionales
			Agua	Cloaca	
1995–1999	APSF S.A.	48.289	N/D	N/D	No se cuenta con datos consolidados de la concesión total.
2000		60.386	73.04%	25.02%	Es crítica la demora en instalaciones de agua.
2001		77.192	36.43%	35.70%	El porcentaje de intervenciones prolongadas en Agua es excesivo, y hubo un incumplimiento defectuoso en la promesa de "mejorar" la atención telefónica.
2002		69.363	43.49%	32.11%	Notable desmejora en los tiempos promedio de conexión de agua. Deterioro del Call Center.
2003		73.735	49%	32%	Aumento generalizado de la ineficiencia operativa: casi la mitad de las quejas de agua superan los plazos reglamentarios, revelando un deterioro progresivo del servicio.
2004-2005		N/D	N/D	N/D	No se cuenta con datos consolidados para este período.
2006	ASSA	72.583	47.55%	51.55%	Etapa de transición. Mejora en la respuesta de pedidos de conexiones nuevas pendientes.
2007		83.922	55.82%	66.72%	Fuerte deterioro del servicio tras la transición.
2008		81.573	46.77%	57.92%	Aumento de reclamos prolongados. Call Center con 30.88% llamadas abandonadas. Tiempos de conexión inaceptables (53 días Agua / 53 días Cloaca).
2009		85.441	54.55%	47.94%	Altos niveles de reclamos por cloacas y tiempos promedios muy elevados para instalar nuevas conexiones: 60 días Agua / 71 días Cloaca.
2010		83.419	56.31%	48.17%	Notable desmejora en nuevas conexiones, cuyos tiempos promedio de espera se disparan a más de 100 días en agua y cloaca.
2011		88.016	56.13%	49.86%	Sostenimiento de una ineficiencia estructural, con más de la mitad de los problemas de agua demorando por encima del margen legal.
2012		87.133	55.20%	51.41%	Mejora parcial en los tiempos promedios para nuevas conexiones (bajando a 54 y 68 días).
2013		84.690	70.06%	50.78%	Notable desmejora en instalación de nuevos servicios, volviendo a acercarse a los 100 días de demora.
2014		81.890	64.43%	60.50%	Persisten graves demoras para instalaciones nuevas y más del 60% de quejas técnicas sin resolver a tiempo.
2015		84.924	67.11%	62.12%	La cantidad de intervenciones prolongadas que violan las 48 hs. se mantiene en niveles críticos
2016		86.138	64.86%	53.86%	Demoras extremas en Villa G. Gálvez (99.17% Agua > 48 hs).
2017		85.781	64.32%	50.79%	La cantidad de intervenciones prolongadas en agua se mantuvo en niveles elevados.
2018		89.370	62.61%	53.07%	Notable mejora en los tiempos de nuevas conexiones (25 días Agua / 37 días Cloaca).
2019		77.580	63.67%	52.82%	Cantidad de intervenciones prolongadas "muy significativa". Sin embargo, se mantienen los buenos promedios de tiempo para ejecutar nuevas conexiones.
2020		76.228	63.36%	49.91%	COVID-19. Persisten deficiencias crónicas en los atrasos de intervenciones técnicas en calle.

Fuente. Elaboración propia en base a Informes Anuales del EnReSS, y al Informe de caso: *Suez en Santa Fe – Argentina*, presentado ante el Tribunal Permanente de los Pueblos (Viena, 2006).

Tras la reestatización (2006), la tendencia negativa no se revirtió de inmediato. Durante los primeros años de ASSA, los niveles de incumplimiento se mantuvieron elevados, evidenciando la persistencia de dificultades estructurales en la gestión del servicio.

En todos sus informes, el EnReSS calificó estos valores como “niveles inaceptables de servicio”, lo que demuestra su capacidad de diagnóstico, aunque limitada en la exigibilidad de correcciones cuando dependía del acompañamiento del Poder Ejecutivo.

El sostenimiento de estos indicadores durante más de una década revela que la autonomía formal del EnReSS no fue suficiente para garantizar una capacidad regulatoria efectiva, traduciéndose en diagnósticos reiterados sin resultados correctivos sostenibles.

Los datos analizados sobre reclamos y subsidios muestran esta tensión entre autonomía formal y capacidad de tutela efectiva. Desde la teoría de la *accountability* horizontal de O'Donnell (1998), puede sostenerse que la ausencia de autonomía funcional debilita los mecanismos de control interinstitucional.

La autonomía, en este sentido, no es una garantía administrativa, sino una condición estructural para el ejercicio efectivo de la fiscalización y la protección de derechos. Cuando la dependencia presupuestaria o jerárquica erosiona ese equilibrio, el ente deja de actuar como garante de los usuarios y se convierte en un intermediario condicionado por la política.

Esta idea converge con la literatura sobre capacidades estatales (Grindle, 1996; Repetto, 2004), que concibe la autonomía como un componente de la capacidad política necesaria para sostener decisiones técnicas en contextos de presión. Sin esa capacidad, los mecanismos formales de tutela se reducen a declaraciones de principio.

La evidencia muestra que el EnReSS ha sostenido algunos instrumentos de tutela — como la mediación en conflictos y la resolución de reclamos técnicos—, pero con resultados dispares y sin continuidad sistemática.

5.3.2. Evolución de la tutela de usuarios y desempeño institucional

La intervención del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS), a través de su Gerencia de Atención al Usuario (GAU), en la protección directa de los usuarios evolucionó de manera significativa, pasando de una fase inicial centrada en la implementación de sistemas y la crítica a la calidad del servicio, a un rol de monitoreo sostenido de indicadores deficitarios y, finalmente, a la incorporación de canales digitales de atención.

En la etapa previa a la reestatización, la intervención del EnReSS se orientó a verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de atención e información al usuario. El Ente supervisó la instalación del Sistema de Atención de Reclamos (SAR), fiscalizó los planes de mejora del servicio y cuestionó el funcionamiento del sistema de atención telefónica centralizado (Call Center), señalando que las demoras y el uso de contestadores automáticos obstaculizaban el derecho de los usuarios a ser informados y a registrar sus reclamos. También observó el incumplimiento de las encuestas permanentes de satisfacción previstas contractualmente. En este mismo período, el EnReSS controló la aplicación del régimen de Casos Sociales, asegurando la continuidad del servicio para usuarios con dificultades económicas.

Durante la etapa de la reestatización y consolidación de Aguas Santafesinas S.A. (2006–2017), el EnReSS fortaleció su función de monitoreo técnico y auditoría de la calidad del servicio. Los informes institucionales muestran que los indicadores de desempeño —especialmente los referidos a reclamos y atención telefónica— continuaron registrando niveles insatisfactorios. En 2009, más del 40% de las llamadas fueron abandonadas y, en 2013, el 70% de los reclamos de agua superó las 48 horas de resolución, alcanzando picos del 94,6% en Rosario. El EnReSS calificó estos resultados como “niveles inaceptables de servicio” y recomendó medidas correctivas, aunque sin capacidad operativa para imponerlas.

Este conjunto de datos evidencia que la autonomía formal del EnReSS no fue suficiente para garantizar mejoras sostenidas en la atención, debido a la ausencia de poder de decisión directa sobre los procedimientos internos del prestador.

En los años recientes (2018–2020), la intervención del EnReSS se centró en la evaluación de los canales digitales y los impactos del contexto pandémico sobre la atención. El organismo documentó la expansión de la oficina virtual y de los turnos programados, pero también un aumento sustantivo de las llamadas abandonadas (53,9 % en 2020) y el deterioro de la atención telefónica durante la pandemia.

Al mismo tiempo, y en contraste con los déficits de atención, el EnReSS destacó una mejora significativa en los tiempos de conexión a partir de 2018, reducidos en más del 50% respecto de los registros de la década anterior.

Cuadro 5.4. Evolución del desempeño en la atención telefónica y nivel de abandono de llamadas.

Año	% llamadas abandonadas	Prestador	Observaciones
1995–2000	—	APSF	No se cuenta con datos consolidados de llamadas abandonadas para estos años.
2001	15,91%		Incumplimiento del compromiso de mejora y deterioro del nivel respecto a 1999
2002	20,97%		Incumplimiento del compromiso de mejorar la atención telefónica.
2003	26,00%		Se consolida el deterioro generalizado de la atención al usuario evidenciado en los últimos años de la gestión de APSF S.A.
2004-2005	N/D		No se cuenta con datos consolidados para este período.
2006	31,00%	ASSA	Transición crítica. Tras heredar el servicio, ASSA sufrió picos de abandono de hasta 46% en los primeros meses, logrando estabilizar y bajar los niveles hacia la segunda mitad del año.
2007	23,60%		Hubo una leve reducción respecto a los picos de 2006, pero el Ente Regulador advirtió que mantener más del 20% de abandono seguía siendo un nivel "inaceptable".
2008	30,88%		Nuevo retroceso en la calidad de atención. El porcentaje vuelve a quebrar la barrera del 30%.
2009	45,01%		Grave deterioro. Se pierde casi la mitad de los llamados entrantes.
2010	45,09%		Se mantiene la ineficiencia extrema. Durante casi todo el año el nivel de abandono superó el 40%, con un pico en agosto donde se perdió el 55,32% de los llamados.
2011	20,32%		Mejora significativa. La tasa de llamadas abandonadas se redujo a menos de la mitad en comparación con el colapso de los dos años anteriores.
2012	29,73%		A pesar de instalarse nueva tecnología en el Call Center, el servicio volvió a empeorar y los abandonos se acercaron nuevamente al 30%.
2013	43,74%		Fuerte retroceso en la atención telefónica.
2014	25,46%		Importante disminución en la pérdida de llamadas, frenando momentáneamente el grave proceso de deterioro observado en los años previos.
2015	13,93%		Descenso notable por segundo año consecutivo. El porcentaje alcanza uno de los mejores registros históricos del período analizado.
2016	15,45%		Leve desmejora en el porcentaje general, destacándose un pico inusual de llamadas perdidas concentrado en el mes de mayo.
2017	16,02%		Segundo año consecutivo de leve ascenso en los abandonos, registrando fuertes picos absolutos y relativos durante diciembre.
2018	20,84%		Aumento progresivo y constante de las llamadas abandonadas; la tasa vuelve a superar la barrera del 20% con graves desmejoras en julio, agosto y diciembre.
2019	22,91%		Se consolida la tendencia negativa de incremento sostenido en las llamadas perdidas.
2020	53,91%		Colapso por pandemia (COVID-19). Salto histórico en abandonos desde el mes de marzo por las restricciones sanitarias. Como contracara, estalló la digitalización canalizándose más de 227.000 trámites vía WhatsApp y Web.

Fuente: Elaboración propia en base a Informes Anuales del EnReSS.

En síntesis, la evidencia empírica de los últimos veinticinco años muestra que el EnReSS desempeñó un papel sostenido en la fiscalización y documentación de la calidad del servicio, consolidando un acervo de datos que sustenta la rendición de cuentas del sistema. Sin embargo, su capacidad de intervención práctica permaneció condicionada por la ausencia de potestades ejecutivas sobre el prestador.

En consecuencia, la autonomía técnica del EnReSS resultó una condición necesaria, aunque no suficiente, para garantizar la efectividad de los derechos de los usuarios.

Sobre esta evidencia de desempeño y tutela se proyectan las tensiones entre autonomía e independencia en la regulación tarifaria, analizadas en el apartado siguiente.

5.3.3. Autonomía, regulación tarifaria y democratización.

La regulación tarifaria constituye uno de los ámbitos más sensibles en los que se expresa la relación entre autonomía e independencia del regulador. En este campo se condensan no solo las capacidades técnicas del organismo, sino también sus límites institucionales y políticos, en tanto las decisiones tarifarias impactan simultáneamente en la sostenibilidad del servicio, la equidad distributiva y la legitimidad social del sistema.

Si bien la Ley N.º 11.220 otorga al EnReSS competencia para emitir dictámenes tarifarios y proponer revisiones, la decisión final es externa, lo que tiende a ubicar al organismo en un rol predominantemente consultivo. En este sentido, de las entrevistas realizadas surge de manera consistente que, si bien el EnReSS emite dictámenes técnicos en materia tarifaria, estos no siempre logran traducirse en decisiones efectivas, en tanto la definición final tiende a concentrarse en el ámbito ministerial.

Este diseño configura una autonomía de carácter predominantemente formal, en la medida en que el organismo conserva capacidades técnicas de análisis, pero carece de potestad decisoria final, lo que limita su incidencia efectiva en la política tarifaria²³.

Desde una perspectiva institucional, la fijación tarifaria sintetiza las tensiones entre equidad, sostenibilidad económica y legitimidad democrática. En los modelos de regulación moderna (Majone, 1996), la independencia técnica del regulador se justifica precisamente por la necesidad de equilibrar estos objetivos sin interferencias coyunturales. En el caso santafesino, esta capacidad se encuentra estructuralmente limitada, ya que el EnReSS no posee potestad decisoria final en materia tarifaria, quedando sus dictámenes sujetos a decisiones externas de aprobación, modificación o rechazo (ver Cuadro 5.5).

Esta configuración institucional se aproxima a lo que Bertranou (2020) describe como mecanismos de condicionamiento político del regulador, en los que la capacidad de sostener decisiones técnicamente fundadas se ve limitada cuando estas resultan políticamente costosas. En consecuencia, los procesos de revisión tarifaria tienden a incorporar criterios de oportunidad política más que parámetros técnicos verificables, afectando la previsibilidad del sistema regulatorio y la percepción de imparcialidad del organismo.

En este contexto, los mecanismos de participación adquieren un rol central en la legitimación de las decisiones tarifarias.

La Ley N.º 11.220 faculta al EnReSS a convocar audiencias públicas con el objetivo de garantizar la intervención de los usuarios en la determinación de tarifas y en la evaluación de la calidad del servicio. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la audiencia pública “constituye un factor de previsibilidad e integra el derecho a una información adecuada y veraz (art. 42 CN)” (*CSJN, CEPIS c/ EN – Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo*, 2016), además de otorgar legitimidad y razonabilidad al procedimiento

²³ Véase Anexo E, donde se esquematizan las etapas del a partir de la práctica institucional observada en el período de estudio.

administrativo. Bajo esta perspectiva, la participación ciudadana no solo legitima las decisiones regulatorias, sino que también actúa como garantía de razonabilidad y transparencia del procedimiento, reforzando la rendición de cuentas hacia los usuarios.

De esta manera, la transparencia y la participación se han consolidado como herramientas complementarias de control, las que se materializan principalmente a través de audiencias públicas, la publicación de informes institucionales y la difusión de indicadores de desempeño del servicio. Estos dispositivos constituyen mecanismos de *enforcement* reputacional que contribuyen a fortalecer la legitimidad institucional (Bertranou, 2020).

Sin embargo, en el caso del EnReSS, estas instancias presentan límites estructurales: su carácter no vinculante y la concentración de la decisión final en el Poder Ejecutivo generan una brecha entre la deliberación pública y la capacidad decisoria efectiva del regulador.

Si bien la convocatoria a audiencias públicas constituye un instrumento de democratización del servicio, en tanto permite a los usuarios ejercer control social previo y expresar demandas sobre la razonabilidad de las tarifas, en la práctica, estos mecanismos presentan limitaciones significativas.

El carácter no vinculante de las audiencias públicas y la ausencia de instancias sistemáticas de seguimiento de las observaciones formuladas por los usuarios reducen su impacto real en la toma de decisiones. En consecuencia, estas instancias tienden a operar más como mecanismos de legitimación procedimental que como espacios efectivos de deliberación sustantiva con incidencia en la política tarifaria. En este sentido, las entrevistas realizadas evidencian que las áreas de atención al usuario funcionan como espacio de recepción de un malestar recurrente frente a incrementos tarifarios que no siempre incorporan los planteos expresados en las audiencias públicas.

Esta limitación en la incidencia de los mecanismos participativos no puede analizarse de manera aislada, sino en relación con la estructura decisoria del sistema. En efecto, la efectividad de la participación ciudadana se encuentra directamente condicionada por el grado en que los criterios técnicos y las instancias deliberativas logran incidir en la decisión

final. Esta relación se observa con mayor claridad al analizar empíricamente los procesos de revisión tarifaria.

Cuadro 5.5. Procesos de Revisión Tarifaria: Solicitudes del Prestador vs. Decisiones Regulatorias y Ejecutivas (1995-2020)

Año	Etapas	Audiencia pública	Síntesis del Proceso de Revisión	Relación EnReSS - Autoridad de Aplicación.
1999 - 2000	Privatizada (APSA)	—	El prestador solicitó una revisión extraordinaria para incluir nuevos cargos fijos. El Ejecutivo avaló subir el precio base del m3 y acordó un cargo compensatorio extra del 13,85%.	
2001- 2005		—	La empresa privatizada argumentó "pérdidas operativas" y necesidad de obras. El Ejecutivo mantuvo un congelamiento tarifario que derivó en desfinanciamiento y la posterior rescisión del contrato en 2005.	
2006			Transición a Estatizada (Fin concesión privada / Creación de ASSA)	
2008	Estatizada (ASSA)	—	ASSA solicitó un aumento del factor "K" a 1.20, 1.30 o 1.35 para paliar déficit operativo. El EnReSS consideró razonable modificar valores para reducir la dependencia del Estado. El Ejecutivo fijó un incremento del 29% sobre el factor K.	● Alineamiento parcial
2010		Si	ASSA solicitó aumentos progresivos y acumulativos en 5 bimestres consecutivos (19%, 12%, 12%, 12%, 12%). El EnReSS concluyó que los recursos propios no alcanzaban para cubrir costos, generando dependencia del Estado, y consideró razonable modificar los valores para reducir el déficit. El Ejecutivo consideró que, aunque el incremento no cubría todos los costos, un 29% sobre el factor K era razonable para equilibrar los objetivos públicos.	● Alineamiento parcial
2011		Si	ASSA solicitó un aumento superior al 100%. El EnReSS rechazó el aumento plano, propuso un factor K menor y lo condicionó a la instalación de 100.000 medidores. El Ejecutivo fijó el aumento pero subordinó el último tramo a las obras y medidores.	● Divergencia técnica
2013		Si	ASSA solicitó un incremento del 25% en dos tramos. El EnReSS emitió una aprobación dividida donde la minoría cuestionó el incumplimiento en la colocación de medidores. El Ejecutivo desoyó las advertencias por ineficiencia y aprobó el total solicitado.	● Divergencia
2014		Si	ASSA solicitó un incremento del 42% acumulado. El EnReSS recomendó toques máximos del 16% y 10% supeditados a la instalación de medidores. El Ejecutivo aprobó un 17% y 13%, superando los toques sugeridos por el Ente.	● Divergencia
2016		Si	ASSA solicitó un incremento escalonado del 26%, 11% y 11%. El EnReSS aconsejó aplicar toques menores de 24%, 10% y 10%. El Ejecutivo aplicó los ajustes respetando los toques sugeridos por el organismo técnico.	● Alineamiento
2017		Si	ASSA solicitó un ajuste por incremento del 41% en gastos operativos. El EnReSS ordenó reducir más de 305 millones de pesos en gastos ineficientes y propuso una escala de gradualidad. El Ejecutivo aprobó la revisión en solo dos etapas de 28% y 10%.	● Divergencia técnica
2018		Si	ASSA solicitó un aumento del 56,25% acumulado. El EnReSS validó el atraso tarifario pero sugirió excluir gastos de acueductos y aplicar subas con extrema prudencia. El Ejecutivo aprobó un primer tramo del 28% y definió la segunda etapa.	● Divergencia técnica
2019		Si	ASSA solicitó un aumento del 69% acumulado (factor K a 58,07). El EnReSS validó el atraso tarifario pero advirtió sobre la desproporción entre el aumento pedido y los salarios de los usuarios, sugiriendo aplicar las subas con extrema prudencia. El Ejecutivo aprobó un único tramo del 28% para el primer bimestre de 2019 y definió la aplicación de la segunda etapa, dejándola sujeta a evaluación futura.	● Alineamiento parcial
2020		— (*)	ASSA requirió el segundo tramo pendiente de 2018 argumentando el agravamiento del déficit por la pandemia. El proceso se sustentó en las audiencias de 2018. El Ejecutivo otorgó un incremento del 32% elevando definitivamente el factor K a 58,05.	

(*) El proceso se valió y sustentó en las audiencias públicas que ya se habían celebrado en noviembre de 2018.

Fuente. Elaboración propia en base a resoluciones del EnReSS y del Ministerio competente.

La evidencia muestra que el organismo no opera como un mero validador de los pedidos de la empresa. En hitos como 2011, 2013 y 2017, el EnReSS ejerció una función de auditoría estricta, impugnando costos operativos que consideró "ineficientes" y exigiendo que los mismos no se trasladen al usuario. Sin embargo, esta capacidad de diagnóstico técnico se ve neutralizada en la etapa resolutive, donde el Poder Ejecutivo tiende a priorizar criterios de sostenibilidad operativa del prestador y de gestión de la coyuntura macroeconómica, incluso cuando ello implica apartarse de las recomendaciones técnicas del organismo regulador.

Este patrón de divergencias regulatorias evidencia la existencia de una brecha sistemática entre la recomendación técnica y la decisión final, en la que prevalecen criterios de oportunidad política por sobre las evaluaciones técnicas del organismo. Asimismo, permite vincular empíricamente los límites de la participación y la transparencia con la estructura decisoria del sistema, en tanto la instancia final de decisión condiciona la efectividad de los mecanismos deliberativos.

A partir de 2018, se observa cómo el Poder Ejecutivo utiliza la jurisprudencia (Fallo CEPIS de la CSJN) para justificar decisiones que se apartan de los dictámenes técnicos. Bajo el argumento de la "paz social" y la razonabilidad económica, la autoridad política desdobla o difiere aumentos que el regulador ya ha validado, evidenciando que la política tarifaria responde más a la coyuntura macroeconómica y electoral que a los parámetros técnicos de sostenibilidad y costos eficientes.

El cuadro revela una tensión recurrente en torno a la expansión del parque de medidores. El EnReSS ha intentado sistemáticamente vincular la tarifa a un mecanismo de cumplimiento (condicionando aumentos a metas de micromedición para reducir el consumo derrochado). No obstante, el Ejecutivo tiende a romper este esquema de incentivos al otorgar las subas de todas formas para garantizar la operatividad de la empresa, debilitando la capacidad del ente para transformar la regulación técnica en mejoras de gestión.

Para un análisis exhaustivo de cada período véase el Anexo F, el cual permite reconstruir la trazabilidad documental de cada proceso analizado y ofrece una visión desagregada de los argumentos técnicos y jurídicos esgrimidos por el regulador y el poder administrador.

En conjunto, la evidencia muestra que la efectividad regulatoria del EnReSS no depende únicamente de la solidez técnica de sus dictámenes, sino de su capacidad institucional para sostenerlos frente al Poder Ejecutivo, en un contexto de subordinación decisoria. En este sentido, la evidencia empírica analizada permite afirmar que la autonomía del EnReSS no se encuentra restringida en la producción de conocimiento técnico, sino en su capacidad de transformar ese conocimiento en decisiones regulatorias vinculantes.

Desde la teoría democrática contemporánea, Rosanvallon (2007) ha conceptualizado estos dispositivos de control —entre los que se incluyen mecanismos de participación, transparencia y vigilancia ciudadana, como las audiencias públicas— como parte de la *contrademocracia*, entendida como un conjunto de mecanismos sociales de vigilancia y control que complementan la representación política. En la misma línea, Fung y Wright (2003) destacan la necesidad de instituciones capaces de sostener procesos de *gobernanza participativa empoderada*, en los que la deliberación ciudadana se traduzca en decisiones con efectos reales.

En este marco, la autonomía del ente regulador es la precondition para que la participación tenga efectos reales; sin independencia política ni financiera, los espacios participativos quedan como prácticas formales o retóricas. Así, la autonomía institucional no se opone a la democratización del servicio, sino que constituye su condición de posibilidad: solo un ente con capacidad real de decisión puede transformar la participación y la deliberación pública en resultados regulatorios efectivos.

En síntesis, la capacidad del EnReSS para garantizar tarifas justas y razonables no depende exclusivamente de su marco legal, sino de su autonomía institucional, financiera y

procedimental. La evidencia analizada muestra que, aun contando con diagnósticos técnicos consistentes y mecanismos formales de participación, la incidencia efectiva del organismo en materia tarifaria se encuentra condicionada por su subordinación al Poder Ejecutivo. En este sentido, la autonomía no constituye una forma de aislamiento tecnocrático, sino la condición necesaria para que la transparencia y la participación se traduzcan en resultados regulatorios efectivos. Solo un ente independiente puede garantizar que la participación ciudadana tenga consecuencias reales y que las decisiones regulatorias respondan al interés público antes que a la conveniencia coyuntural de los gobiernos o de los prestadores.

En última instancia, la trayectoria analizada demuestra que la autonomía del EnReSS es de carácter reactivo y no resolutivo. Mientras el organismo logra identificar con precisión las áreas de ineficiencia del prestador, su incapacidad para convertir esas observaciones en decisiones vinculantes vacía de contenido sustantivo a la participación ciudadana. Así, la audiencia pública tiende a operar más como un mecanismo de canalización del conflicto social que como una instancia con incidencia sustantiva en la decisión final.

5.3.4. Síntesis interpretativa: autonomía institucional como proceso en disputa.

La evidencia analizada en los apartados precedentes permite afirmar que la autonomía institucional del EnReSS se manifiesta más como un proceso dinámico y conflictivo que como una condición plenamente alcanzada. Este carácter dinámico no resulta incompatible con la distinción entre autonomía formal y sustantiva desarrollada previamente, sino que permite comprenderla en términos procesuales. En este sentido, la autonomía formal constituye el punto de partida normativo, mientras que la autonomía sustantiva expresa el grado efectivo de ejercicio de esas competencias en contextos concretos. La noción de “proceso en disputa” permite, así, explicar las variaciones observadas entre ambos planos, en función de las relaciones de poder, los condicionamientos políticos y las capacidades institucionales del organismo.

En los aspectos estrictamente técnicos —control de calidad, monitoreo de parámetros y revisión de planes de inversión— el EnReSS ha logrado sostener criterios propios frente a la empresa prestadora y al Poder Ejecutivo, evidenciando un cierto grado de autonomía profesional.

Sin embargo, cuando las decisiones implican definiciones presupuestarias, revisiones tarifarias o sanciones, la última palabra recae en el Poder Ejecutivo, lo que restringe la autonomía de facto del organismo. En estos ámbitos, la autonomía no depende exclusivamente de las capacidades técnicas del organismo, sino de su margen político para sostener decisiones que puedan contradecir las prioridades del Ejecutivo. Esta situación se vincula directamente con los mecanismos de subordinación tarifaria analizados en el apartado anterior, donde la dependencia funcional del EnReSS respecto del Ejecutivo limita su margen de acción incluso en áreas técnicas.

La falta de quórum en distintos períodos, junto con designaciones por decreto sin acuerdo legislativo, acentuó esta fragilidad institucional. En esos momentos, el EnReSS solo pudo sostener funciones administrativas mínimas, sin capacidad para emitir resoluciones tarifarias o sancionatorias, lo que implicó una parálisis parcial de la función regulatoria.

Varios entrevistados, con independencia del área de desempeño, destacaron que durante los períodos sin Directorio completo la capacidad de intervención del organismo se vio significativamente restringida, lo que evidencia el carácter transversal de esta limitación.

Estas situaciones deben interpretarse no solo como simples demoras o disfunciones administrativas, sino como manifestaciones indirectas de control político, mediante las cuales se condiciona la capacidad operativa del regulador.

La autonomía, entendida como la facultad de sostener decisiones fundadas en criterios técnicos y orientadas al interés público, se ve entonces atravesada por factores estructurales: estabilidad de las autoridades, previsibilidad presupuestaria, profesionalización y continuidad del personal técnico. Estos elementos determinan si la autonomía se expresa en términos sustantivos o permanece en el plano meramente formal.

Desde una perspectiva institucional, puede afirmarse que el EnReSS ha alcanzado niveles relevantes de eficiencia operativa sin consolidar autonomía estructural. Logró construir herramientas de control y fortalecer su legitimidad técnica, pero sin consolidar las condiciones institucionales que aseguren la sostenibilidad de esas mejoras. Como advierten Grindle (1996), Repetto (2004) y Bertranou (2020), la profesionalización y la transparencia pueden coexistir con dependencia política cuando las reglas de designación, financiamiento y control permanecen sujetas a los ciclos de gobierno.

En consecuencia, la autonomía regulatoria del EnReSS se expresa como un proceso interrumpido y reversible que avanza en contextos de alineamiento político y retrocede frente a cambios de gestión o decisiones discrecionales.

Esta dinámica reproduce la brecha entre el diseño legal de un ente autárquico y la práctica de una institución condicionada por decisiones externas, reforzando la idea de que la autonomía institucional depende tanto de condiciones políticas como de capacidades administrativas.

En definitiva, la autonomía regulatoria no se agota en el diseño institucional: depende de la capacidad para sostener decisiones técnicas en contextos políticos cambiantes. El EnReSS ha logrado desarrollar capacidades técnicas relevantes y consolidar instrumentos de control, pero carece de las garantías estructurales necesarias para traducirlas en una autonomía efectiva y estable.

La tensión entre capacidad técnica y dependencia política sintetiza el núcleo del problema regulatorio en la etapa posprivatización: el Estado recuperó el control operativo del servicio, pero no consiguió construir un regulador con márgenes suficientes de autonomía decisoria.

En este sentido, la trayectoria del EnReSS refleja las tensiones del propio Estado santafesino en su tránsito desde la lógica de mercado hacia una nueva estatalidad reguladora, en la que la construcción de autonomía institucional permanece como un proceso abierto y en disputa.

En este contexto, los hallazgos empíricos obtenidos permiten avanzar en la validación de la hipótesis de trabajo, evidenciando que los condicionamientos a la autonomía del EnReSS responden, principalmente, a factores estructurales vinculados a su inserción institucional en el esquema de gobierno provincial, lo que delimita sus márgenes efectivos de actuación.

Capítulo 6. Conclusiones y reflexiones finales.

6.1. Conclusiones generales.

El análisis desarrollado a lo largo de esta investigación permite sostener que la hipótesis de trabajo ha sido corroborada. En efecto, el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS) no posee autonomía plena respecto del Poder Ejecutivo provincial, lo que condiciona su desempeño como órgano de regulación y control.

Este condicionamiento se explica, principalmente, por la forma en que se estructura la relación institucional entre el organismo y el Poder Ejecutivo, la cual se manifiesta en distintos planos —particularmente en los ámbitos político-institucional, financiero y tarifario— donde se concentran los principales mecanismos de subordinación funcional.

En este marco, la autonomía del EnReSS debe entenderse no como un atributo formal derivado exclusivamente de su diseño normativo, sino como una capacidad efectiva condicionada por su inserción en el entramado institucional del gobierno provincial.

Un elemento explicativo central de esta situación es la continuidad del marco normativo —la Ley N.º 11.220 de 1994— en tanto se trata de un diseño concebido para un esquema de prestación privada que, en el contexto actual de gestión estatal, presenta desajustes que condicionan el desempeño del organismo regulador. Diseñada para un esquema de concesión privada, el marco regulatorio se mantuvo prácticamente inalterado tras la reestatización del servicio en 2006, sin incorporar reformas orientadas a adecuar el diseño institucional a un modelo de gestión estatal ni a fortalecer los resguardos de autonomía técnica. Esta persistencia normativa ha generado una brecha sostenida entre el diseño legal del organismo y su funcionamiento efectivo.

El análisis de las cuatro dimensiones consideradas permite profundizar este diagnóstico.

En el plano normativo-institucional, se verifica la persistencia de una autonomía *de jure* incompleta, asociada a vacíos en el diseño legal —tales como la ausencia de mecanismos institucionalizados de selección del Directorio, la falta de mandatos escalonados

y la debilidad de los controles sobre las autoridades — que limitan el blindaje institucional del organismo.

En la dimensión económico–financiera, la discrecionalidad del Ejecutivo en la administración de la Tasa Retributiva de Servicios (TRS) reduce la previsibilidad presupuestaria y condiciona la capacidad de planificación del organismo, afectando su autonomía operativa.

En el plano administrativo, si bien se registran avances significativos en términos de capacidades técnicas, estos no se traducen en una consolidación organizacional sostenida. Ello se debe a la ausencia de herramientas integrales de planificación, monitoreo y evaluación, así como a una gestión de la información aún fragmentada, que limita la trazabilidad de las acciones y la generación de evidencia sistemática para la toma de decisiones. Estas debilidades, sumadas a la falta de estabilidad en la conducción y a la dependencia de la estructura centralizada del Ejecutivo, explican por qué las mejoras técnicas alcanzadas no se traducen en un incremento sostenido de la autonomía organizacional.

Finalmente, en la dimensión de comportamiento, la evidencia muestra una autonomía práctica de carácter intermitente, que se fortalece en cuestiones técnicas —como la emisión de dictámenes o el dictado de resoluciones que, en determinados casos, no coincidieron con los intereses del Ejecutivo o del prestador—, pero se debilita en decisiones de alta sensibilidad política o presupuestaria.

En conjunto, estas dimensiones permiten visualizar con claridad la brecha entre autonomía formal y autonomía efectiva. Mientras la primera se expresa en un marco legal que reconoce competencias y recursos propios, la segunda se ve limitada por los mecanismos de control político, las restricciones presupuestarias y la falta de profesionalización sostenida.

En consecuencia, los hallazgos permiten afirmar que la autonomía del EnReSS presenta un carácter contingente y frágil: se sostiene principalmente en el plano técnico-operativo, pero se debilita en aquellos ámbitos donde intervienen decisiones estratégicas,

presupuestarias o políticas. Esta limitación afecta directamente la capacidad del organismo para ejercer plenamente su función regulatoria y garantizar la tutela efectiva del derecho humano al agua y al saneamiento.

En términos más amplios, el caso analizado pone de manifiesto una asimetría persistente entre capacidad técnica —basada en la competencia profesional— y capacidad política —entendida como la habilidad para sostener decisiones autónomas y legítimas frente a presiones externas. Mientras la primera ha mostrado avances significativos, la segunda continúa limitada por la dependencia estructural del organismo respecto del poder que debe regular. De este modo, la autonomía regulatoria no se configura como un atributo estático derivado del diseño legal, sino como un proceso relacional, dinámico y en permanente disputa, condicionado por los equilibrios de poder y por las capacidades del Estado para sostenerla.

6.2. Limitaciones y aportes del estudio

El desarrollo de esta investigación presenta ciertas limitaciones metodológicas y empíricas que resulta necesario explicitar a fin de delimitar el alcance de los resultados.

En primer lugar, la disponibilidad de información correspondiente al período de concesión privada —particularmente entre 1995 y 2002— resultó fragmentaria, lo que dificultó la reconstrucción de series históricas completas.

En segundo término, el enfoque predominantemente cualitativo adoptado implica un límite en términos de generalización y causalidad. El estudio no se orienta a establecer relaciones causales estrictas, sino a comprender los mecanismos institucionales, políticos y financieros que configuran la autonomía del regulador en distintos contextos históricos.

Asimismo, el análisis se circunscribe a un período específico dentro del proceso de reestatización. En este sentido, eventuales cambios recientes en la gestión política o en el marco institucional podrían modificar algunas de las tendencias observadas, por lo que los resultados deben interpretarse en su contexto histórico-normativo.

Por otra parte, al tratarse de un estudio de caso centrado en el sector sanitario provincial, las conclusiones alcanzadas no son directamente generalizables a otros entes reguladores, cuyos diseños institucionales y esquemas de financiamiento pueden diferir significativamente.

A pesar de estas limitaciones, la investigación realiza aportes relevantes en distintos planos.

En el plano empírico, reconstruye de manera sistemática la trayectoria institucional del EnReSS desde su creación hasta la actualidad, abarcando tanto la etapa de privatización como la de gestión estatal, lo que permite identificar continuidades estructurales y cambios en las formas de dependencia del organismo.

En el plano teórico, el trabajo articula el análisis de la autonomía regulatoria con la literatura sobre capacidades estatales, incorporando además la perspectiva del derecho humano al agua y al saneamiento como criterio de legitimidad. Esta integración amplía el enfoque tradicional sobre entes reguladores, desplazándolo desde una mirada exclusivamente administrativa hacia una perspectiva de gobernanza y derechos.

En el plano metodológico, la construcción de una matriz analítica basada en cuatro dimensiones —normativo-institucional, económico-financiera, administrativa y conductual— permite operacionalizar el concepto de autonomía y asegurar la trazabilidad de los hallazgos. Este dispositivo contribuye a ofrecer una lectura integral del fenómeno regulatorio, superando enfoques reduccionistas centrados únicamente en el diseño legal o en los recursos presupuestarios.

En el plano institucional, el estudio aporta un diagnóstico sistemático sobre los principales condicionantes de la autonomía del EnReSS. Estos hallazgos ofrecen una base técnica relevante para el diseño de eventuales reformas orientadas a fortalecer la autonomía y la rendición de cuentas del organismo.

En síntesis, el estudio aporta una mirada crítica y situada sobre la institucionalidad regulatoria en la provincia de Santa Fe, evidenciando que la autonomía del EnReSS no

constituye un atributo meramente normativo, sino un proceso relacional condicionado por factores políticos, financieros y organizacionales. De este modo, contribuye tanto al debate académico —al generar evidencia empírica sobre entes reguladores provinciales— como a la gestión pública, al identificar aspectos institucionales susceptibles de fortalecimiento en términos de autonomía técnica y rendición de cuentas.

6.3 Autonomía y capacidad institucional: reflexiones finales.

El recorrido analítico desarrollado en esta tesis permite reafirmar, en clave interpretativa, que la autonomía del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS) no depende del carácter público o privado del prestador, sino del grado de subordinación estructural respecto del Poder Ejecutivo. En este sentido, la autonomía no constituye un atributo estático ni un rasgo meramente formal del diseño organizativo, sino una condición dinámica y relacional, configurada por el entramado político, financiero e institucional en el que el organismo se inserta.

El análisis comparado entre la etapa de concesión privada y el período posterior a la reestatización permite observar que el regulador se encontró condicionado por el mismo actor político, aunque mediante mecanismos distintos. Durante la concesión, estos condicionamientos se expresaron principalmente a través de litigios y disputas contractuales. En la etapa estatal, en cambio, adoptaron formas predominantemente institucionales, vinculadas a restricciones presupuestarias, recortes de la tasa retributiva y debilidad en los mecanismos de designación y estabilidad de las autoridades.

En ambos escenarios, la autonomía del organismo se mantuvo limitada en su ejercicio efectivo. En este marco, las hipótesis secundarias vinculadas al financiamiento, los procedimientos y la gobernanza encuentran respaldo empírico: la autonomía no se erosiona únicamente por debilidades normativas, sino también por la fragilidad institucional y presupuestaria que atraviesa la gestión pública provincial.

Los avances técnicos y organizativos alcanzados por el EnReSS no han sido suficientes para compensar esas restricciones estructurales. La evidencia muestra una asimetría persistente entre capacidades técnicas —que han logrado consolidarse— y capacidades políticas —que permanecen limitadas—, lo que se traduce en una autonomía fragmentada y discontinua. En distintos momentos, el organismo ha alcanzado niveles significativos de autonomía técnica; sin embargo, estos episodios no han logrado sostenerse en el tiempo ni institucionalizarse, quedando sujetos a cambios de gestión, restricciones presupuestarias o vacancias en la conducción.

En consecuencia, la experiencia del EnReSS constituye un caso representativo de las tensiones entre autonomía formal y sustantiva que atraviesan a los entes reguladores provinciales: organismos concebidos para garantizar la tutela del interés público, pero insertos en estructuras estatales que no han logrado desprenderse plenamente de las lógicas de control político y dependencia financiera.

Esta tensión no invalida los avances logrados —especialmente en materia de profesionalización, transparencia y desarrollo técnico—, pero sí evidencia los límites de un modelo regulatorio que, pese a su reconocimiento legal, carece de las garantías estructurales necesarias para actuar plenamente como contrapeso del poder político. La ausencia de una adecuación normativa integral al nuevo esquema de prestación estatal consolida un diseño institucional que no termina de resolver las tensiones entre regulación técnica y conducción política.

En este sentido, el análisis permite identificar tres nudos críticos persistentes: (i) una autonomía *de jure* condicionada por un marco normativo concebido para un contexto distinto; (ii) una autonomía financiera vulnerable a la dependencia del Tesoro Provincial (FF 111) frente a la erosión de recursos propios (FF 201); y (iii) una autonomía institucional limitada por mecanismos de designación y control político.

En definitiva, la autonomía del EnReSS se configura como una autonomía contingente: depende menos del diseño formal que de la capacidad efectiva del Estado para

sostener, en el tiempo, decisiones técnicas frente a las dinámicas de conducción política que atraviesan al propio aparato estatal.

Este balance final no clausura la discusión, sino que la reabre en términos más precisos: la construcción de una regulación efectiva en el ámbito provincial requiere no solo marcos normativos adecuados, sino también condiciones políticas e institucionales que permitan transformar la autonomía formal en autonomía real, como condición necesaria para garantizar la tutela del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ABAR (Associação Brasileira de Agências de Regulação). (2003). *Agencias reguladoras. Instrumentos de fortalecimiento del Estado*. Porto Alegre: ABAR.
- Acosta Romero, M. (1975). *Teoría de derecho administrativo*. México: Ediciones UNAM.
- Acuña, C., & Cetrángolo, O. (2006). *Institucionalidad y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en la Argentina*. Banco Mundial.
- Acuña, C., Cetrángolo, O., Cáceres, V., & Goldschmit, A. (2019). La economía política de la política de agua y saneamiento en la Argentina. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 2(2), 109–178. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/55/56>
- Aguilar Valdez, O. (2004). Sobre el control administrativo de los entes reguladores de servicios públicos. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*. <https://revistas.um.edu.uy/index.php/revistaderecho/article/view/984/1208>
- Aguilar Valdez, O. (2006). Consideraciones jurídicas sobre los principales modelos regulatorios: Su visión desde la experiencia argentina. *Derecho & Sociedad*, (26), 121–132. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17133>
- Arenas, M. F. (2006). *Entes reguladores de servicios públicos privatizados en Mendoza: El control de la calidad del servicio y la defensa de los intereses de los usuarios. Estudio de caso: Ente Provincial Regulador Eléctrico (EPRE)* [Tesis de grado]. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.
- Ariño Ortiz, G. (2004). *Principios de derecho público económico*. Lima: ARA Editores.
- Asamblea Provincial por el Derecho al Agua & Unión de Usuarios y Consumidores (Filial Rosario). (2006). *Caso: Suez en Santa Fe - Argentina. Denuncia presentada ante el Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP), Sesión sobre Políticas Neoliberales y Transnacionales en Europa* (Viena, 10-12 de mayo de 2006). Transnational Institute (TNI). <https://enlazandoalternativas.tni.org/IMG/pdf/water1fullcasesp.pdf>

- Asensio, M. A. (1995). *Los monopolios naturales y la política pública* (Informe N.º 5). Buenos Aires: CECYT (FACPCE).
- Azpiazu, D. (2001). Las privatizaciones en la Argentina: ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios? *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 11(21).
- Azpiazu, D. (2002). *Las privatizaciones en Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Buenos Aires: OSDE; CIEPP.
- Azpiazu, D., Bonofiglio, N., & Nahón, C. (2008). *Agua y energía: Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. FLACSO-Argentina. <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/flacso-ar/20121205025303/dt18.pdf>
- Balbín, C. (2008). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I). Buenos Aires: La Ley.
- Banco Mundial. (2021). *Argentina. Valorando el agua. Diagnóstico de la seguridad hídrica*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barbará, J. (2022). *El contexto de una democracia delegativa y la cuestión de entes reguladores y de control independientes ejercidos por expertos: Sus facultades, extensión y límites*. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. <http://www.asociacionag.org.ar/3congreso/Ponencias/Barbara.pdf>
- Bertranou, J. (2020). El control de empresas estatales en la encrucijada: La Comisión Nacional de Regulación del Transporte y las nuevas sociedades ferroviarias en Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 20(34), 7–43. <https://doi.org/10.14409/daapge.v20i34.10056>
- Bielsa, R. (1964). *Derecho administrativo* (Tomo I, 6.ª ed.). Buenos Aires: La Ley.
- Cassagne, J. C. (2002). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- CEPAL. (2017). *Reformas recientes de las políticas sectoriales de agua y saneamiento*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cicero, N. K. (1996). *Servicios públicos. Control y protección*. Buenos Aires: UBA y ECA.

- Cincunegui, J. B. (1993, 2 y 7 de diciembre). Regulación y control de los servicios públicos. *La Ley. Actualidad*.
- Coase, R. H. (1988). *The firm, the market and the law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dammert, M., Ruiz, C., & Vásquez, F. (2013). Métodos de regulación de monopolios naturales: Teoría y aplicación al caso de la industria del gas natural en el Perú. En *Economía y regulación de servicios públicos* (pp. 233–266). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Darcy, N. C. (2017). *Los servicios públicos esenciales y la satisfacción de los derechos humanos*. Revista Éforos, Instituto Latinoamericano del Ombudsman – Defensorías del Pueblo (ILO), (3), 33. http://www.ilo-defensordelpueblo.org/images/pdf/Interior_Eforos_para_PDF.pdf
- Diéguez, G., & Valsangiacomo, A. (2016). *El péndulo del mercado al Estado: ¿Qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?* (Documento de Políticas Públicas N.º 178). CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/977.pdf>
- Duguit, L. (1921). *Las transformaciones del derecho (público y privado)*. Buenos Aires: Heliastra S. R. L.
- Farrando, I., & Martínez, P. (1996). *Manual de derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma.
- Fernández, B. (2014). *Breve reflexión sobre el servicio público*. Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ). <http://www.saij.gob.ar/>
- FIEL. (1999). *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*. Buenos Aires: FIEL.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society*, 29(1), 5-41.

- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C., & de Anchorena, B. (2018). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío* (1.^a ed. comp.). FLACSO Argentina.
- Gordillo, A. (2003a). *Tratado de derecho administrativo: La defensa del usuario y del administrado* (Tomo 2, 6.^a ed.). Fundación de Derecho Administrativo.
https://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo5.pdf
- Gordillo, A. (2003b). Servicios públicos. En *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (Tomo 8, cap. XI, pp. 399–411). Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (2017a). Capítulo VI: Entes públicos. En *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (Tomo 8). Fundación de Derecho Administrativo.
https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo06.pdf
- Gordillo, A. (2017b). Capítulo XV: Los entes reguladores. En *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (Tomo 1, Parte General, pp. XV1–XV45). Fundación de Derecho Administrativo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf
- Groisman, E. (1995). *Interés actual de la noción de servicio público*. Buenos Aires: Mineo.
- Guillén, R. (2007). La teoría latinoamericana del desarrollo: Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo. En G. Vidal & R. Guillén (Comps.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado* (pp. 489–518). Buenos Aires: CLACSO.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). Madrid: McGraw Hill España.
- Hintze, J. (2001). Control y evaluación de gestión y resultados. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 1(1), 1–32.
- Hutchinson, T. (2010). *Tratado jurisprudencial y doctrinario. Derecho administrativo. Servicios públicos* (Tomo I). Buenos Aires: La Ley.

- Ivanega, M. (2009). Los actos emanados de los organismos de control y la afectación de terceros. En *Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes del derecho administrativo* (pp. 803 y ss.). Buenos Aires: RAP.
- Jaime, F. M., Dufour, G. A., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/icsya-unaj/20171114040327/pdf_1260.pdf
- Jessop, B. (2008). The development of the Strategic-Relational Approach. En *State Power: A Strategic-Relational Approach* (pp. 1-20). Cambridge: Polity Press.
- Jordana de Pozas, L. (1949). Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. *Revista de Estudios Políticos*. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/7421rep048040.pdf>
- Jouravlev, A. (2001). *Regulación de la industria de agua potable. Volumen II: Regulación de las conductas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Kodelia, G. S. (2023). *Autoridades administrativas independientes: entre la técnica y la política. Historia, justificación y crítica*. EDUNPAZ.
- Lazcano Gutiérrez, I. (2018). Autonomía y capacidades administrativas del Estado. *Revista de Administración Pública*, (147), 269–300.
- López, A. (1997). *Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: Casos gas natural, electricidad y agua potable* [Tesis de maestría]. Universidad de Buenos Aires.
http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0067_LopezA.pdf
- López, A. (2014). *Configuración y desarrollo de la institucionalidad regulatoria en Argentina 1990–2007: El caso de la privatización y regulación del servicio de telefonía básica*. Buenos Aires: Teseo.
- Mairal, H. (2007). La ideología del servicio público. *Revista de Derecho Administrativo (RDA)*, (14), 359 y ss.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.

- Majone, G., & La Spina, A. (1993). El Estado Regulador. *Gestión y Política Pública*, 2(2), 195–228.
- Maldonado Meléndez, M. A. (2019). La independencia (como atributo) de los organismos reguladores sudamericanos: Especial énfasis en el caso peruano. *Revista de Estudios Políticos*, (186), 201–238.
<https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/76894>
- Marienhoff, M. (1976). *Tratado de derecho administrativo* (Tomo II). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Massimino, L. F. (2015). La intervención estatal, la regulación económica y el poder de policía: Análisis y tendencias. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 6(677), 36–63.
<http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.001.ao02>
- Mochón, F., & Beker, V. (2008). *Economía: Principios y aplicaciones*. Buenos Aires: McGraw Hill Interamericana.
- Nahón, C., & Bonofiglio, N. (2007). ¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del “moderno” esquema de regulación: Reflexiones y enseñanzas del caso argentino. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 41(6), 1095–1120.
<https://www.redalyc.org/pdf/2410/241016440005.pdf>
- Nallar, D. (1999). *El Estado regulador y el nuevo mercado del servicio público*. Buenos Aires: Depalma.
- Navarro Lévano, J. (2013). *Teoría de la regulación*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. <http://economia.unmsm.edu.pe>
- Orta, M. (2020). *Acción estatal en el proceso de producción social de servicios para garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento: Un abordaje desde un enfoque estratégico relacional del caso de la provincia de Santa Fe (2007–2015)* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario]. <http://desarrollo-rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/20557/Tesis%20Orta%20Melisa.pdf>

- Orta, M., Borrastero, C., & Portapila, M. (2022). Acción estatal en el proceso de producción social de servicios sanitarios: El caso de la provincia de Santa Fe. *Temas y Debates*, (44), 83–106. <https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/597>
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*, (160), 81–100. <https://unpabimodal.unpa.edu.ar/bibliografia/00-A0182/00-A0182.pdf>
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99–128. <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Oszlak, O., Felder, R., & Forcinito, K. (2000). *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*. Buenos Aires: UBA; CEDES. <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4015/1/5171.pdf>
- Palacio García, L., & Zambrano Mantilla, A. (2012). Regulación económica de los servicios públicos: El papel de las agencias reguladoras. *Revista UIS Humanidades*, 40(1), 101–115. <https://revistas.uis.edu.co/index.php/revistahumanidades/article/view/3450/3580>
- Perez, V., & Rocca, M. (2017). Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad (2003-2015): ¿qué hubo de nuevo en la participación estatal? *Temas y Debates*, (33), 63-88. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2017000100003
- Perez Hualde, A. (2010). Servicios públicos: Los “entes reguladores” no son los “organismos de control” del artículo 42 de la Constitución Nacional. En *Cuestiones de control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial* (pp. 715 y ss.). Buenos Aires: RAP.
- Pesce, J. (2006). *La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe*. FLACSO Argentina.

- Phillips, C. (1993). *The regulation of public utilities: Theory and practice*. Arlington, VA: Public Utilities Reports, Inc.
- Real Academia Española. (2024). Servicio público. En *Diccionario de la lengua española* (23.^a ed.). Consultado el 20 de julio de 2024. <https://dle.rae.es/servicio?m=form#D889YtW>
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina* (Serie Documentos de Trabajo I-52). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Capacidad-Estatal-Requisito-para-el-Mejoramiento-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- Rodríguez, F. (2013). *Servicios públicos – derecho público*. <http://www.feliperodriguez.com.ar/wp-content/uploads/2013/02/DERECHO-PUBLICO-SERVICIOS-PUBLICOS.pdf>
- Rojas, F. (2014). *La regulación de los servicios públicos en América Latina: tendencias y desafíos*. CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rozas Balbontín, P. (2011). *Universalización del acceso a los servicios de agua y saneamiento: Problemas de un desafío pendiente*. CEPAL. <https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/rozasportugues.pdf>
- Scartascini, C., & Tommasi, M. (2012). *The Making of Policy: Institutionalized or Not?*. Inter-American Development Bank.
- Stake, R. (2007). *Investigación con estudio de casos* (4.^a ed.). Madrid: Ediciones Morata.
- Tagliavini, D. (2020). Re-publicización de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe, Argentina: Desafíos para una democratización integral. *Quid* 16, (13), 60–84. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/4585/pdf>
- Tagliavini, D., & Tobías, M. (2016). *Re-estatización de servicios de agua y saneamiento en la Argentina: Hacia un nuevo modelo de gestión pública*. 3.er Encuentro de

- Investigadores en Formación en Recursos Hídricos (Ezeiza).
https://www.ina.gob.ar/ifrh-2016/trabajos/IFRH_2016_paper_37.pdf
- Tobías, M. (2015). *Política del agua, controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015)* [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires]. <https://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/2440>
- Tobías, M., Tagliavini, D., & Orta, M. (2017). El auge de las re-estatizaciones en Argentina: ¿Hacia un nuevo modelo público del agua? En J. E. Castro (Ed.), *Water politics and management: findings from Africa, Asia, Europe and Latin America* (pp. 78-118). WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers. <https://waterlat.org/>
- Torresi, A. L. (2005). *Los entes reguladores de servicios públicos: autonomía, independencia y control*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Urbiztondo, S. (2011). *Agencias regulatorias y autonomía institucional en América Latina*. Documento de Trabajo. Buenos Aires: CEDES.
- Urbiztondo, S., Artana, D., & Navajas, F. (1998). La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos. *Desarrollo Económico*, 38.
- Vallejo Mejía, J. (2013). *La independencia del regulador: ¿Condición suficiente y/o necesaria?*. IX Latin American IRPA Regional Congress on Radiation Protection and Safety (Río de Janeiro).
- Van Ginneken, M., & Kingdom, B. (2008). *Key Topics in Public Water Utility Reform*. Washington, DC: World Bank.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., y Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101–118. <https://doi.org/10.1002/pad.316>
- Vickers, J., & Yarrow, G. (1991). *Un análisis económico de la privatización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Villar Palasí, J. L. (1977). *Apuntes de Derecho Administrativo. Parte General* (Tomo I). Madrid: Artigrafía.

Villegas Basavilbaso, B. (1951). *Derecho Administrativo* (Tomo III). Buenos Aires: Garnica.

Yin, R. (1994). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Zambrano Copello, V. (2008). Los usuarios de servicios públicos como fin último de la regulación. *Revista De Derecho Administrativo*, (5), 116–131.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14493>

Normativa

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (18 de agosto de 2016). *Centro de Estudios para la Igualdad y la Solidaridad y otros c. Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo* (Fallo CEPIS). *El Derecho*, 14.037, 1-8.

Constitución de la Nación Argentina [CN]. (1994). Sancionada el 15 de diciembre de 1994.

Decreto PEP N.º 3470/1995. (1995). Reglamenta la Tasa Retributiva de Servicios. Provincia de Santa Fe.

Decreto PEP N.º 0188/1997. (1997). Modifica la alícuota de la Tasa Retributiva de Servicios. Provincia de Santa Fe.

Decreto PEP N.º 193/2006. (2006). Servicios públicos. Constitución de Aguas Santafesinas S.A. (ASSA). Provincia de Santa Fe.

Decreto PEP N.º 243/2006. (2006). Declara rescindido el contrato de concesión con Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. Provincia de Santa Fe.

Decreto PEP N.º 1922/2024. (2024). Modifica la alícuota de la Tasa Retributiva de Servicios. Provincia de Santa Fe.

Ley N.º 16.653/1949. (1949). Régimen y Funcionamiento de Empresas del Estado. Argentina.

Ley N.º 23.696/1989. (1989). Reforma del Estado. Argentina.

Ley N.º 23.697/1989. (1989). Emergencia económica. Argentina.

Ley N.º 11.220/1994. (1994). Transformación del sector público de agua potable, desagües cloacales y saneamiento. Provincia de Santa Fe.

Ley N.º 25.561/2002. (2002). Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. Argentina.

Naciones Unidas. (2010). *Resolución A/RES/64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento*. Asamblea General de las Naciones Unidas.
<https://undocs.org/es/A/RES/64/292>

Documentos Institucionales e Informes (EnReSS y otros)

AFERAS (Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento). (2001).
Declaraciones. Asambleas de junio y septiembre.
www.aferas.org.ar/Resoluciones.htm

Bonfatti, A. (2019). Anteproyecto de ley: Marco regulatorio del servicio público de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe. Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe.

Consejo Económico y Social de la Provincia de Santa Fe (CEyS). (2018). Lineamientos para un nuevo marco regulatorio de los servicios sanitarios en la provincia de Santa Fe.
<https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/236055>

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (s. f.). Publicaciones institucionales.
<https://www.enress.gov.ar/category/uncategorized>

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (s. f.). Concursos.
<https://www.enress.gov.ar/category/concursos-seleccion-ingreso/>

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2004). Informe sobre el cumplimiento de Aguas Provinciales de Santa Fe. Santa Fe: EnReSS.

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2006). Aprobación informe anual ASSA 2006.
www.enress.gov.ar/docs/Informes%20Anuales/Aprobacion%20informe%20anual%20ASSA%202006.pdf

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2007). Aprobación informe anual ASSA 2007.
<https://www.enress.gov.ar/docs/Informes%20Anuales/Aprobacion%20informe%20anual%20ASSA%20%202007.pdf>

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2008). Informe anual ASSA 2008.
<https://www.enress.gov.ar/docs/Informes%20Anuales/Informe%20Anual%202008-ASSA.pdf>

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2009). Informe Anual 2009 ASSA.
www.enress.gov.ar/docs/Informes%20Anuales/Informe%20Anual%202009%20-%20ASSA.pdf

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2010). Informe anual ASSA 2010.
www.enress.gov.ar/docs/Informes%20Anuales/Informe%20Anual%202010%20-%20ASSA.pdf

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2011). Informe anual ASSA 2011.
www.enress.gov.ar/docs/Informes%20Anuales/Informe%20Anual%202011%20-%20ASSA.pdf

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2012). Informe anual ASSA 2012.
www.enress.gov.ar/docs/Informes%20Anuales/Informe%20Anual%202012%20-%20ASSA.pdf

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2013). Informe anual ASSA 2013.
www.enress.gov.ar/docs/Informes%20Anuales/Informe%20Anual%202013%20-%20ASSA.pdf

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2014). Informe anual ASSA 2014.
www.enress.gov.ar/docs/Informes%20Anuales/Informe%20Anual%202014%20-%20ASSA.pdf

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2015). Informe anual ASSA 2015.
www.enress.gov.ar/docs/Informes%20Anuales/Informe%20Anual%202015%20-%20ASSA.pdf

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2016). Informe anual ASSA 2016.
www.enress.gov.ar/docs/Informes%20Anuales/Informe%20Anual%202016%20-%20ASSA.pdf

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2017). Informe anual ASSA 2017.
<https://www.enress.gov.ar/wp-content/uploads/2018/10/-Informe-Anual-ASSA-2017.pdf>

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2018). Informe anual ASSA 2018.
<https://www.enress.gov.ar/wp-content/uploads/2019/10/-Informe-Anual-ASSA-2018.pdf>

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2019). Informe anual ASSA 2019.
<https://www.enress.gov.ar/wp-content/uploads/2020/10/0581-Informe-Anual-ASSA-2019.pdf>

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS). (2020). Informe anual ASSA 2020.
<https://www.enress.gov.ar/wp-content/uploads/2021/09/Anexo-III-0646-Informe-anual-ASSA-2020.pdf>

Gobierno de Santa Fe. (s. f.). Cuenta de Inversión. <https://www.santafe.gov.ar/>

Gobierno de Santa Fe. (s. f.). Evolución del personal ocupado.
[https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/117908/\(subtema\)/93696](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/117908/(subtema)/93696)

Gobierno de Santa Fe. (s. f.). Regulación y financiamiento del servicio de agua potable y saneamiento en Santa Fe. <https://www.santafe.gob.ar/>

Gobierno de Santa Fe. (s. f.). Sistema de Información Normativa.
<https://www.santafe.gov.ar/normativa/>

Lacava, M. A. (2010). Anteproyecto de ley: Transformación del Ente Regulador de Servicios Sanitarios en la Agencia de Regulación y Control de los Servicios Sanitarios (ARCOSS). Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe.

Anexos.

Anexo A. Matriz Dimensión–Variable–Indicador–Fuente.

Objetivo: Sistematizar la operacionalización de las dimensiones analíticas utilizadas para medir el grado de autonomía del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS) durante el período de estudio, estableciendo la correspondencia entre dimensiones teóricas, variables observadas, indicadores empíricos y fuentes de información.

Dimensión de análisis	Variable observada	Indicadores	Fuentes documentales y empíricas
1. Normativo–institucional	Grado de independencia jurídica y jerárquica	• Existencia de normas que garantizan la autonomía del EnReSS (Ley N.º 11.220, arts. 9–11). • Reformas o modificaciones posteriores en el marco legal o reglamentario. • Existencia de mecanismos de control ministerial sobre decisiones del Directorio.	Ley N.º 11.220 (1994); Contrato de Vinculación Transitorio (2006); Sistema de Información Normativa de la Provincia de Santa Fe.
	Mecanismos de designación y estabilidad de autoridades	• Existencia de procedimientos formales de nombramiento de directores y gerentes. • Duración y renovación de mandatos según normativa vigente. • Registro de vacancias, interrupciones o rotación de autoridades.	Sistema de Información Normativa de la Provincia de Santa Fe; Boletines Oficiales; Informes institucionales del EnReSS; registros administrativos internos.
2. Económico–financiera	Fuentes y estructura de financiamiento	• Composición de las fuentes de recursos (FF 201, FF 111, otros ingresos). • Variación anual del presupuesto. • Nivel de ejecución presupuestaria. • Existencia de aportes del Tesoro Provincial como fuente de financiamiento.	Ejecuciones presupuestarias y Cuenta de Inversión (Gobierno de Santa Fe); Informes Anuales ASSA (EnReSS, 2006–2020).
	Autonomía en la gestión de recursos	• Capacidad de decisión sobre la asignación y uso de fondos. • Restricciones /cupos de gasto impuestos por el Poder Ejecutivo. • Demoras en las transferencias o afectaciones presupuestarias.	Registros institucionales; Cuenta de Inversión (Gobierno de Santa Fe); entrevistas semiestructuradas a personal del organismo.
3. Administrativa	Profesionalización y estructura organizacional	• Porcentaje de personal con formación universitaria o técnica. • Existencia de concursos y procesos de promoción.	Concursos y procesos de selección (EnReSS); registros institucionales; datos sobre empleo público provincial (Gobierno de Santa Fe); entrevistas semiestructuradas a personal del organismo.
	Sistemas de gestión y control interno	• Existencia de normas o procedimientos de control. • Existencia de tableros o sistemas de monitoreo institucional.	Informes institucionales del EnReSS; Informes Anuales ASSA (EnReSS, 2006–2020); entrevistas semiestructuradas a personal del organismo.
4. De comportamiento	Independencia en la toma de decisiones	• Registro de dictámenes técnicos divergentes con el Poder Ejecutivo o el prestador. • Grado de cumplimiento de las recomendaciones del EnReSS. • Resultados de procesos tarifarios y sancionatorios. • Capacidad de sanción y control efectivo sobre el prestador estatal.	Expedientes Aumentos tarifarios (EnReSS, 2006–2020); documentación institucional; entrevistas semiestructuradas a personal del organismo.
	Relación con usuarios y legitimidad social	• Cantidad y evolución de reclamos de usuarios. • Cumplimiento de plazos de resolución. • Registro de intervenciones y reclamos en audiencias públicas u otras instancias participativas.	Informes institucionales del EnReSS; actas de audiencias públicas; entrevistas semiestructuradas a personal de atención al usuario.

Nota metodológica. La presente matriz se deriva de la operacionalización de las dimensiones analíticas definidas en el Capítulo 1, articulando cada una de ellas con variables e indicadores observables. El análisis se sustenta en una estrategia de triangulación metodológica, mediante la combinación de diversas fuentes de información —normativas, documentales, estadísticas y cualitativas— con el objetivo de fortalecer la validez de los resultados. La evidencia proveniente de documentos institucionales y normativa (detallada en el Anexo B) fue contrastada con los testimonios obtenidos a través de entrevistas semiestructuradas a informantes clave del organismo.

Anexo B. Fuentes documentales y empíricas utilizadas.

Objetivo: Sistematizar el corpus de información primaria y secundaria utilizado en la investigación, garantizando la trazabilidad de las dimensiones analíticas definidas en el Capítulo 1 y operacionalizadas en el Anexo A.

1. Fuentes documentales directas (normativa y gestión)

Constituyen el núcleo principal de la evidencia para el análisis de la autonomía normativa, institucional y económico-financiera del EnReSS.

Marco normativo provincial

- Ley N.º 11.220 (1994).
- Decretos reglamentarios del Poder Ejecutivo Provincial.
- Resoluciones ministeriales (MOP, MASPyMA, MlyT).
- Resoluciones del Directorio del EnReSS.
- Sistema de Información Normativa de la Provincia de Santa Fe.
- Anteproyectos de reforma del marco regulatorio (Lacava, 2010; Bonfatti, 2019; CEyS, 2018).

Gestión y control

- Informes Anuales del EnReSS sobre ASSA (2006–2020).
- Informes técnicos y reportes de control del organismo.
- Actas de audiencias públicas (procesos tarifarios y revisiones).

Información presupuestaria

- Cuentas de Inversión (Gobierno de la Provincia de Santa Fe).
- Leyes de Presupuesto General de la Provincia.
- Ejecuciones presupuestarias e informes de la Gerencia de Administración.

2. Fuentes documentales indirectas (doctrina y antecedentes)

Corresponden al sustento teórico y contextual del análisis, desarrollado en el Capítulo

2.

- Doctrina especializada en administración pública, regulación y capacidades estatales (Oszlak, Majone, Azpiazu, Bertranou, entre otros).
- Doctrina jurídica y dictámenes relevantes en materia administrativa y regulatoria.
- Informes de organismos internacionales (BID, Banco Mundial) sobre regulación de servicios públicos.

3. Fuentes empíricas (entrevistas a informantes clave)

Constituyen una fuente cualitativa orientada a reconstruir el funcionamiento efectivo del organismo y complementar el análisis documental.

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave (funcionarios y ex funcionarios del EnReSS), seleccionados mediante muestreo intencional en función de su trayectoria y conocimiento del funcionamiento institucional.

De acuerdo con los protocolos de ética de investigación, se resguardó la confidencialidad de los entrevistados mediante la anonimización de la información.

Las entrevistas permitieron identificar dinámicas no captadas por la normativa formal, particularmente en relación con las limitaciones operativas, administrativas y políticas del organismo.

Ficha técnica de las entrevistas:

- Criterio de selección: muestreo no probabilístico de tipo intencional, orientado a cubrir las dimensiones de autonomía analizadas en la investigación.
- Saturación teórica: el número de informantes (N=7) se determinó bajo el criterio de saturación, permitiendo una reconstrucción densa del funcionamiento del EnReSS y la validación de los hallazgos documentales.

Perfil del entrevistado	Observaciones	Fecha	Modalidad
E1, funcionario de la gerencia de atención al usuario.	En el organismo desde 2005.	abr-25	Presencial
E2, funcionario de la gerencia de administración.	Personal Jubilado. En el organismo desde su creación.	may-25	Virtual
E3, funcionario de la gerencia de asuntos legales.	En el organismo desde su creación.	may-25	Presencial
E4, funcionario de la gerencia de administración.	En el organismo desde 2003.	jun-25	Presencial
E5, funcionario de la gerencia de control de calidad.	En el organismo desde su creación.	jun-25	Presencial
E6, funcionario de la gerencia de atención al usuario.	En el organismo desde su creación.	jul-25	Virtual
E7, funcionario de la gerencia económica-financiera.	Personal Jubilado. En el organismo desde su creación.	jul-25	Virtual

Anexo C. Guion de entrevista.

Objetivo del instrumento: Relevar percepciones y experiencias vinculadas al funcionamiento institucional y la autonomía sustantiva del EnReSS, bajo el marco de la triangulación metodológica definida en el Capítulo 1.

ENTREVISTA SEMI ESTRUCTURADA

Tesis de Maestría en Administración Pública – Universidad Nacional del Litoral

Tema de investigación: Autonomía de los entes de control en la regulación de los servicios públicos reestatizados. El caso del Ente Regulador de Servicios Sanitarios de Santa Fe (EnReSS).

Introducción para el entrevistado

Esta entrevista se realiza con fines exclusivamente académicos en el marco de la tesis de Maestría en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral. Su objetivo es relevar percepciones y experiencias vinculadas al funcionamiento institucional del Ente Regulador de Servicios Sanitarios de Santa Fe.

La información proporcionada será utilizada únicamente con fines de investigación. Se garantiza el anonimato de los informantes y el tratamiento confidencial de las respuestas.

Trayectoria y Rol Institucional

1. Describa brevemente su trayectoria profesional y el periodo de vinculación con el EnReSS.
2. En su opinión, ¿cuál considera que es el rol principal del EnReSS dentro del sistema de regulación del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia?
3. A su criterio, ¿cuáles han sido los hitos o fortalezas que han permitido al organismo sostener su operatividad técnica a lo largo del tiempo?

Autonomía institucional y gobernanza

4. ¿De qué manera la interacción con el Poder Ejecutivo provincial condiciona o facilita el cumplimiento de los objetivos del Ente?
5. ¿Cree que el marco regulatorio vigente (Ley 11.220) es adecuado para regular a una empresa estatal como ASSA?
6. ¿Cómo impacta el proceso de selección y designación de directores en la estabilidad y la pericia técnica del Directorio? ¿Qué efectos observa en periodos de vacaciones prolongadas?
7. Desde su experiencia, ¿los recursos con los que cuenta el EnReSS son suficientes para desarrollar sus tareas de control y regulación?

Capacidad Regulatoria y Control

8. ¿Cuáles considera que son las herramientas más eficaces del Ente para corregir desvíos en la prestación? ¿Existen limitaciones para que las sanciones se traduzcan en mejoras reales del servicio?
9. ¿El Ente cuenta con acceso irrestricto y oportuno a la información técnica de la prestadora para realizar un control preventivo?

10. Más allá de la cuestión tarifaria, ¿qué problemáticas críticas (calidad, expansión de red, mantenimiento) suelen priorizarse en la agenda de control del organismo?

Capacidad institucional

11. ¿Cómo evalúa la relación entre la dotación actual de personal y la complejidad de las tareas de supervisión en todo el territorio provincial?
12. Desde su experiencia, ¿cómo evalúa los mecanismos de ingreso y promoción del personal dentro del organismo?
13. ¿Existen mecanismos de carrera administrativa e incentivos que aseguren la retención de cuadros técnicos especializados?
14. ¿Qué limitaciones identifica en materia de infraestructura técnica, equipamiento o sistemas de información?

Cierre y Prospectiva

15. Si tuviera que proponer una reforma estratégica para fortalecer la autonomía del EnReSS, ¿cuál sería?

Anexo D. Cronología normativa y organizacional relevante (síntesis).

Objetivo. Sintetizar los principales hitos normativos e institucionales que marcaron la evolución del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EnReSS) y del modelo de gestión de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe.

Año	Norma / Hecho	Descripción del contenido o impacto institucional
1909	Primer Plan Nacional de Saneamiento	Define las bases de la política sanitaria y de obras públicas de alcance nacional.
1912	Ley N.º 8.889	Creación de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) como organismo responsable del servicio de agua y saneamiento a nivel nacional.
1973	Ley N.º 20.324	Transforma OSN en empresa estatal con autarquía financiera y personería jurídica.
1979–1980	Ley N.º 8.711 (Santa Fe)	Transferencia de competencias a las provincias. En Santa Fe se crea la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS), asumiendo funciones locales.
1989	Leyes N.os 23.696 y 23.697	En el plano nacional se habilita el ciclo de reforma del Estado, privatizaciones y desregulación. Estas normas constituyen el contexto político-institucional que enmarca la transformación posterior del sector en Santa Fe.
1994	Ley N.º 11.220 (Santa Fe)	Norma central del sistema santafesino: dispone la transformación del sector de agua y saneamiento, habilita la privatización del servicio y crea el EnReSS como ente regulador. Es el hito fundacional del objeto de estudio.
1995	Decreto PEP N.º 2.141	Inicia la concesión privada de los servicios a cargo de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., bajo control del EnReSS.
2002	Ley N.º 25.561	La emergencia pública y la ruptura del régimen de convertibilidad alteran el contexto contractual y tarifario de los servicios públicos. Es un hito de crisis que impacta directamente en la concesión santafesina.
2006	Decreto PEP N.º 243/06 y Decreto PEP N.º 193/06	Rescisión del contrato con APFS; fin de la concesión privada. Inicio del modelo estatal con ASSA como empresa mayoritariamente pública.
2006	Contrato de Vinculación Transitorio	Instrumenta la relación entre ASSA y el Estado provincial en la transición post-concesión. Es relevante para analizar la persistencia del marco regulatorio previo.
2010	Resolución A/RES/64/292 de Naciones Unidas	Reconoce el derecho humano al agua y al saneamiento. Es un hito normativo internacional incorporado al marco argumental de la tesis.
2010–2018	Proyectos de reforma del marco regulatorio	El EnReSS continúa formalmente regido por la Ley 11.220, pese al cambio de modelo de gestión. Se produce una tensión entre diseño regulatorio privatizador y control de empresa estatal. Discusiones legislativas para un nuevo ente regulador (no sancionado).
2020	Consolidación de prácticas de control en contexto estatal.	Año de cierre del recorte empírico de la tesis. Permite evaluar la persistencia de continuidades y tensiones del modelo reestatizado bajo el mismo marco legal de 1994.

Anexo E. Flujo procedimental del proceso de revisión tarifaria Flujo Procedimental de revisión tarifaria.

Objetivo. Esquematizar el procedimiento de revisión tarifaria aplicado al servicio de agua y saneamiento bajo regulación del EnReSS, conforme a la práctica institucional observada (2008–2020).

Flujo procedimental del proceso de revisión tarifaria



Nota. El esquema se elaboró a partir del análisis de normativa, documentos institucionales y entrevistas realizadas, y se presenta como una reconstrucción sintética del procedimiento efectivamente observado. Se incluye como apoyo visual del análisis desarrollado en el Capítulo 4.

Anexo F. Procesos de Revisión Tarifaria.

Año	Etapas	Audiencia pública	Solicitud del Prestador	Dictamen Técnico del EnReSS	Decisión del Ejecutivo	Norma / Expediente	Observaciones	
1999 - 2000	Privatizada (APSF)	—	Solicitud de revisión extraordinaria para incluir nuevos cargos fijos argumentando "pérdidas operativas no previstas" y la necesidad de realizar obras de expansión del servicio de cloacas y mejora del agua potable.	No se detalla.	Avalló subir el precio base del m3 (que originalmente era de \$0.2865) a \$0.3262 en 1999, y luego a \$0.3392 en el año 2000. Además, acordó un cargo compensatorio extra del 13.85% sobre el precio del m3.	Acta-Acuerdo del 28/4/99. Se enmarcó en las facultades otorgadas al Ejecutivo por la Ley 11.665 de renegociación.	El cargo compensatorio para obras de agua y cloacas se continuó cobrando a los usuarios pese a que las obras se suspendieron.	
2001- 2005				Congelamiento tarifario				
2006			Transición (Fin concesión privada / Creación de ASSA)					Se estableció legalmente como premisa no trasladar a los usuarios las consecuencias económicas negativas provenientes de la rescisión.
2008	Estatalizada (ASSA)	—	Aumento del 81% en costos. Solicitó elevar el factor de ajuste tarifario "K" a 1.20, 1.30 o 1.35 para paliar un déficit operativo creciente por aumentos de insumos y personal.	Concluyó que los recursos propios no alcanzaban para cubrir los costos operativos, generando dependencia del Estado. Consideró razonable modificar los valores para reducir el déficit pero no dictaminó con valores exactos ni topes porcentuales.	Consideró que aunque el incremento no cubría todos los costos, un 29% sobre el factor K era razonable para equilibrar los objetivos públicos.	Decreto PEP N.º 184/006 (rescisión)	Primera revisión bajo gestión estatal; ASSA buscaba achicar la dependencia del Tesoro Provincial.	
2010		En Santa Fe y Rosario, diciembre marzo 2010.	Aumentos escalonados: Solicitó aumentos progresivos y acumulativos en 5 bimestres consecutivos (19%, 12%, 12%, 12%, 12%).	Rechazó el aumento plano. Propone fijar Factor K en 2.18, exigió que el subsidio estatal sea progresivo (según consumo) y condicionó la medida a la instalación de 100.000 medidores.	Aprobó la revisión, fija factor K en 2.33 y adopta el sistema de subsidios segmentados sugerido por el EnReSS.	Res. 345/10 EnReSS; Res. 134/10 MASPOMA.	Marcó un cambio de paradigma: se abandonó la "tarifa plana" para empezar a subsidiar según capacidad socioeconómica.	
2011		En Santa Fe y Rosario, diciembre 2011.	Aumento superior al 100%. Solicitó modificar el factor K de 2.33 a 5.55 en tres escalones (80%, 15%, 15%).	Aprobó un aumento menor al pedido, escalonado (30% al 70% inicial, más dos de 10%); fija Factor K en 4.79. Condicionó el último tramo al cumplimiento de la instalación de 66.000 medidores.	Fijó el factor K en 4.79 con escalonamientos similares a los del EnReSS, subordinando el último aumento a las obras y medidores.	Res. 816/11 EnReSS; Res. 092/11 MASPOMA.	El EnReSS criticó fuertemente a ASSA por retacear información contable durante este proceso.	
2013		En Rosario, Rafaela y Santa Fe, mayo 2013.	Aumento del 25%. Solicitó aumento en dos tramos: del 15% y 10% para absorber inflación y paritarias.	Aprobación dividida. La mayoría aprobó un incremento del 9.22% para mantener la cobertura existente. La minoría rechazó el aumento porque ASSA incumplió la meta de colocar medidores de 2011 (solo instaló el 29%).	Desoyó las advertencias por ineficiencia de ASSA y aprobó el aumento total solicitado (15% + 10%) por la empresa para evitar el desfinanciamiento.	Res. 456/13 EnReSS; Res. 358/13 MASPOMA.	Se evidenció una fuerte tensión: el EnReSS exigió que la tarifa refleje un "costo eficiente" y no ineficiencias empresariales.	
2014		En Rosario, Santa Fe y Reconquista, julio 2014.	Solicitó un incremento fundamentado en la inflación y devaluación, dividido en dos tramos acumulados del 21% cada uno sobre la base original.	Declaró procedente la revisión, pero recomendó topes máximos del 16% y 10% para cuentas medidas (y menores para no medidas), condicionando cualquier tramo adicional a la colocación de 20.000 medidores	Aprobó un 17% y un 13% para el 2014, superando los topes sugeridos, y además sumó un 11% extra aplicable desde 2015	Res. EnReSS 632/14 y Res. MASPOMA 577/14	El EnReSS constató un rechazo casi unánime en audiencias.	

AÑO	Etapas	Audiencia pública	Solicitud del Prestador	Dictamen Técnico del EnReSS	Decisión del Ejecutivo	Norma / Expediente	Observaciones
2016	Evaluada (ASSA)	En Rosario, Santa Fe y Ruffino, diciembre 2015.	Pidió un incremento escalonado del 26%, 11% y 11% argumentando la modificación del tipo de cambio y habilitación de nuevas unidades	Consideró procedente el pedido, pero aconsejó aplicar un tope menor escalonado de 24%, 10% y 10%.	El Ejecutivo aplicó ajustes porcentuales no acumulativos, respetando los topes sugeridos y manteniendo los subsidios. Alineamiento con el ente.	Res. EnReSS 041/16.	En las audiencias públicas los usuarios marcaron un fuerte descontento por problemas de baja presión y demoras en conexiones
2017		En Rosario, Casilda y Santa Fe, noviembre 2016.	Solicitó un ajuste fundamentado en un incremento proyectado del 41% de sus gastos operativos, lo que derivó en un pedido de aumento del 38% acumulado, proyectado en 4 etapas	Fue muy crítico con las proyecciones de la empresa. Ordenó reducir \$305.223.000 en gastos que consideró no eficientes o mal imputados (como la amortización acelerada de bienes y ciertos insumos). Como ejercicio de gradualidad, el Ente calculó que la tarifa podría ajustarse un 18% en el 2° bimestre, y luego un 9% consecutivo en los bimestres 3°, 4° y 5°.	Aprobó la aplicación de la revisión en solo dos etapas: un 28% en la facturación del bimestre 02/2017 y un 10% en la facturación del bimestre 04/2017	Res. EnReSS 1507/16 y Res. MlyT 054/17 y 782/17.	El ente regulador insiste a la necesidad de no trasladar ineficiencias operativas de la empresa hacia los usuarios
2018		En Rosario, Galvez y Santa Fe, febrero 2018.	Solicitó un aumento del 56,25% acumulado, proponiendo elevar el factor "K" a 38,50 en dos tramos del 25% cada uno, justificó este pedido en los incrementos de precios relativos derivados de la inflación, los acuerdos paritarios y el tipo de cambio.	Aprobó la revisión, pero insistió a excluir gastos que no sean reales y eficientes, sugiriendo etapas menores del 5% y 25%.	Aprobó un aumento del 18% para el primer tramo (K=29,12) y otro 18% acumulativo, llevando el factor K final a 34,36, aplicando criterio de "gradualidad".	Res. EnReSS 120/18 y Res. MlyT 214/18 y 597/18	El Ministerio fundamentó su decisión apelando a la doctrina de la Corte Suprema (Fallo CEPIS) sobre la "gradualidad" y razonabilidad en el aumento de tarifas. El Ente determinó que solo era procedente trasladar a la tarifa los costos "reales y eficientes" y rechazó que los usuarios debieran pagar por los costos de operación del Sistema de Acueductos, que se encontraban fuera del área de las 15 ciudades concesionadas
2019		En Santa Fe y Rosario, noviembre 2018.	Aumento del 69% acumulado. ASSA solicitó elevar el factor K a 58,07 en dos etapas del 30% cada una. Lo fundamentó en el drástico desfase de sus costos críticos por el salto cambiario y la inflación.	Validó el atraso tarifario pero no dictaminó con valores exactos ni topes porcentuales. También advirtió sobre la desproporción entre el aumento pedido y los salarios de los usuarios (citando el fallo CEPIS de la CSJN). Sugirió excluir Gastos Operativos de Acueductos y aplicar las subas con extrema prudencia.	Aprobó un único tramo del 28%, fijando el factor K en 43,98 para el primer bimestre de 2019, y difundió la aplicación de la segunda etapa dejándola sujeta a evaluación futura.	Res. EnReSS N° 1048/18 y Res. MlyT N° 955/18.	La fuerte crisis macroeconómica obligó al Ejecutivo a desdoblar la decisión para moderar el impacto social, reteniendo la aplicación de la segunda etapa.
2020		— (*)	Requirió que se disponga el segundo tramo de incremento que había quedado pendiente del 2018, argumentando que el déficit operativo se agravó por el congelamiento tarifario y la pandemia.	No Aplica.	Otorizó un incremento del 32% que elevó definitivamente el factor K a 58,05 basándose en el dictamen técnico que el EnReSS del año 2018, donde se reconocía la existencia de un déficit estructural proyectado del 56%.	Res. MISP/PH N° 806/20 (Apoyada en Res. EnReSS 1048/18 y MlyT 955/18).	Con esta resolución se concreta y cierra el ciclo tarifario que había quedado trunco en 2018/2019; el aumento en las tarifas se aplicó en el primer bimestre de 2021.

(*) El proceso se validó y sustentó en las audiencias públicas que ya se habían celebrado en noviembre de 2018.

Fuente. Elaboración propia en base a resoluciones del EnReSS y del Ministerio competente.

Anexo G. Recursos del EnReSS y Fuentes de Financiamiento.

AÑO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Recursos Totales	4.119.033	4.207.947	4.367.204	4.769.885	4.994.924	5.049.144	4.715.886	6.232.996	5.654.532	6.869.915	7.013.281	9.225.023	11.401.811
Part. de F.F. 111 en % s/ el Total del Presupuesto	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	33 %	29 %
Part. de F.F. 201 en % s/ el Total del Presupuesto	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	99 %	67 %	71 %

AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recursos Totales	11.485.462	16.983.967	21.561.307	30.679.023	34.868.944	41.130.527	53.405.692	73.417.865	98.294.932	144.421.537	228.298.991	214.866.299
Part. de F.F. 111 en % s/ el Total del Presupuesto	29 %	24 %	24 %	28 %	7 %	6 %	7 %	6 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Part. de F.F. 201 en % s/ el Total del Presupuesto	71 %	76 %	76 %	72 %	93 %	94 %	93 %	94 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fuente: Elaboración propia en base a informes de Ejecución Presupuestaria de Recursos-Cuenta de Inversión.

Anexo H. Ejecuciones Presupuestarias.

Año	Ejecución Total	Ejecución por partida		
		Personal	Bienes y Servicios	Bienes de Capital
2000	89,83 %	94,92 %	94,85 %	58,86 %
2003	75,93 %	94,63 %	72,96 %	45,44 %
2004	93,17 %	96,87 %	95,83 %	74,10 %
2005	90,05 %	98,95 %	94,05 %	49,93 %
2006	92,91 %	98,06 %	97,14 %	52,94 %
2007	86,65 %	93,59 %	71,60 %	32,33 %
2008	75,90 %	93,61 %	56,50 %	4,99 %
2009	77,15 %	98,85 %	56,43 %	0,42 %
2010	91,61 %	98,95 %	86,29 %	70,23 %
2011	96,82 %	99,91 %	92,74 %	79,52 %
2012	88,56 %	90,26 %	93,55 %	50,03 %
2013	88,64 %	89,07 %	91,74 %	61,85 %
2014	83,79 %	81,93 %	98,10 %	54,01 %
2015	89,11 %	92,89 %	86,31 %	28,56 %
2016	96,29 %	97,55 %	90,51 %	98,55 %
2017	92,88 %	98,71 %	84,32 %	18,19 %
2018	85,52 %	93,53 %	78,58 %	41,98 %
2019	93,37 %	97,08 %	82,22 %	88,82 %
2020	88,35 %	99,26 %	79,45 %	4,05 %

Fuente: Elaboración propia en base a informes de Ejecución Presupuestaria de Gastos-Cuenta de Inversión.