



RAPOSO, Isabel

CAFARELL, Sonia

Colaboración: **Florencia Bessone**

Instituto de Investigaciones Económicas- IIE

Facultad de Ciencias Económicas y Estadística-UNR

LA GESTIÓN DEL AGUA Y EL SANEAMIENTO EN SANTA FE.

UN PROBLEMA DE AGENDA PÚBLICA.

1- INTRODUCCIÓN.

Los servicios públicos están hoy en el centro de la escena política nacional. No se trata simplemente de una discusión acerca de cuáles son las técnicas más adecuadas para producir y distribuir ciertos bienes, sino esencialmente qué posibilidades hay de acceder por parte de la población a los servicios, y en particular como lograr el sostenimiento y actualización de la condición prestacional. El agua, la energía, el transporte y las comunicaciones atienden necesidades esenciales a la vida de las personas y el modelo prestacional en lo que hace a la forma de administración y gestión, es el tema que focaliza la atención de cualquier estructura de gobierno.

Tradicionalmente, los servicios eran responsabilidad del Estado, quien garantizaba la reproducción social dentro de formas centralizadas y jerárquicas de gobierno; estos esquemas respondían necesariamente a una estructura de poder concentrado y organizado en base a principios de mercado, y se estructuraban sobre los principios de la transacción comercial. Estas estructuras resultaron desbordadas por exigencias que a través del tiempo pusieron en crisis sus funciones; la natural reacción fue la reestructuración en base a integrar o diluir componentes conflictivos dentro de nuevos esquemas prestacionales que aseguraran la funcionalidad de los servicios.

Muchos diagnósticos atribuyeron la crisis a una sobrecarga de demandas, que hizo imposible la gobernabilidad del sistema y recomendaban conducir los servicios hacia opciones de mercado, aislando el sistema político de las presiones sociales (Ibarra; 2005; 45). Más recientemente, nuevos conceptos organizan la práctica y la reflexión política en torno estos temas; la idea de gobernabilidad entró en la consideración para designar los límites de la capacidad del Estado en responder a las demandas y delinear políticas públicas (Corrales, 2004: 50). No sólo es el Estado, sino una sociedad a través de la capacidad de identificar problemas y afrontar retos quien debe encontrar soluciones y trazar el camino para superarlos.

En base al tratamiento de la agenda pública el gobierno debe elaborar políticas específicas para cada situación en particular. Es interesante remarcar que a este simple esquema está en continuo movimiento y a este se suman el conjunto de otros actores directamente relacionados a una temática específica, los que influyen con sus acciones y discursos, sobre ciertos actores importantes a tener en cuenta como: otras niveles de gobierno, actores internacionales (operadores del sector a nivel internacional), organismos Multilaterales de go-



bierno (PNUD, Foros, Derechos Humanos) o de crédito (BID o Banco Mundial), entre otros; todos ellos con fuerte poder de influir en la definición de políticas públicas en el sector.

Desde esta visión, este trabajo se encamina a tratar de reconocer los cambios en las políticas públicas orientadas hacia la dotación y mejor atención de servicios básicos a la población, especialmente en el caso del agua y el saneamiento urbano, como respuesta a una nueva concepción que busca garantizar la prestación de los servicios como un derecho social. La propuesta busca la reflexión en torno al problema de los servicios en general, y del agua y el saneamiento en particular, tema tan caro a los intereses y las necesidades de la población en el caso de Santa Fe. Se trata de evaluar los cambios en las políticas del sector y proponer desde un enfoque crítico mejoras a la situación.

2- POLÍTICAS Y SERVICIOS PÚBLICOS EN ARGENTINA.

El caso del sector del agua y el saneamiento.

La vida en sociedad se integra con distintos actores sociales, y contenidos definidos que les ocupan dentro de determinados contextos. De este modo los contenidos en proceso de discusión pueden convertirse en "asuntos", es decir cuando determinados temas adquieren notoriedad e interés. Para que ello ocurra los medios instalarán la discusión pública, los posicionan e instrumentarán la "agenda pública", transformando puntualmente las valoraciones de un momento determinado de la sociedad.

Los temas en torno a lo que discute, son aquellos sobre los que discurre el interés de la sociedad en un determinado momento; entre ellos los servicios públicos, temas que están en permanente mutación, son con frecuencia motivo de cambio de posicionamiento de los actores frente al tema, intercambio que suele adoptar distintas modalidades como el dialogo, la confrontación o la negociación.

Hoy en día, los medios son el canal habitual a través del cual se establecen los temas de la agenda pública; es también bastante frecuente que estos influyan directamente en su valoración, orientando la búsqueda de soluciones que generalmente tiene directa relación con la decisión de los órganos de Gobierno. De esta manera, hay ciertos asuntos que logran ocupar un lugar en la agenda pública de gobierno conformada así por el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, temas que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente, como cuestiones sobre las cuales han decidido actuar.

Para que un tema se convierta en asunto de interés y preocupación de la sociedad, e ingrese en la agenda de gobierno se entiende debe haber un objeto de atención o un amplio conocimiento del público respecto a la problemática a tratar; que se considere la posibilidad de algún tipo de acción como posible de llevar adelante; y que esa acción sea de competencia e incumbencia de un organismo público.

La agenda pública para el fortalecimiento de la sociedad civil tiene como propósito construir propuestas colectivas concretas que hagan precisamente a poder contar con políticas públicas que se apoyen en el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil como elemento fundamental para la evolución del medio bajo los principios de la democracia. Es decir, necesariamente se necesita acompañar la definición de una agenda con la construcción de un medio social receptivo, informado, educado y participativo para el tratamiento y la toma de decisiones. La construcción de agendas, la instalación de los temas y la búsqueda conjunta de soluciones así lo demandan.



Esta nueva forma de abordar soluciones viene a cuestionar la modalidad tradicional de hacer política en el país. En Argentina, y desde mediados del siglo XX el Gobierno central ejercía su rol de planificador, constructor y operador de los servicios sanitarios; hasta ese momento y a través de la Administración General de Obras Sanitarias era la responsable del 85% de la actividad del sector. Esta acción nunca fue concebida como una actividad plenamente rentable, sino ante todo como una responsabilidad ante la ciudadanía, manteniendo una política tarifaria (en base a subsidios) que no llegaba a cubrir los gastos corrientes de operación y mantenimiento.

Esta posición se resintió con el tiempo y el retraso tarifario derivó en la imposibilidad de hacer la actualización de los servicios, situación que a partir de los años cincuenta se agravó por la falta de respuestas ante el crecimiento de los asentamientos irregulares que comenzaron a proliferar en las grandes ciudades sin una clara estructuración urbana. La distorsión en las coberturas provocó desigualdad y exclusión de los sectores menos favorecidos y la falta de respuesta solo llevó al agravamiento de la situación. La distorsión en las coberturas provocó desigualdad y exclusión de los sectores menos favorecidos.

Finalizando la década de 1980, la crisis del endeudamiento de muchos países se volvió determinante, y desde los organismos internacionales se comenzó a insistir en la revalorización del agua como un bien económico; el mismo se puso en vigencia a través del discurso y se instaló la legitimidad del criterio en distintos países, logrando imponerse finalmente la privatización. Por esos años se sostenía una fuerte crítica al modelo burocrático del Estado centralizado en la explotación y gestión de los recursos hídricos (De la mano de este planteo tradicional usufructuaban -a través de viejas prácticas de corrupción- gobiernos, estructuras políticas y empresarios)

Se sostenía una fuerte crítica al modelo burocrático del Estado que ejercía centralizadamente la explotación y gestión de los servicios públicos, entre otros el manejo de los recursos hídricos. El planteo tradicional era el cuestionamiento a la ineficiencia estatal con prácticas poco transparentes o irregulares en beneficio de funcionarios de las estructuras políticas y empresarios asociados a sus negocios. Se intentó superar esa delicada situación con la descentralización de los servicios sanitarios, conformándose Empresas en la órbita pública provincial a las que se transfirieron la responsabilidad de los servicios.

En la década del noventa, la crisis de endeudamiento se volvió determinante, y desde los organismos internacionales se comenzó a insistir en la revalorización del agua como un bien económico; el mismo se puso en vigencia a través del discurso y se instaló la legitimidad del criterio, logrando imponerse finalmente la privatización como solución a la falta de financiamiento y de diligencia pública en el manejo de los servicios.

Habilitado por la Ley N° 23.696 el Estado dejó de ocuparse de los "servicios públicos" dando concesión a la iniciativa privada o la venta de las empresas; por otro lado, traslada la función de regulación y control de los servicios privatizados a través de - en gran parte- los Entes Reguladores (Azpiazu, et al., 2005)

Transcurrido el año 2001, casi todas las concesiones entraron en crisis producto de la devaluación del tipo de cambio, el congelamiento de tarifas y el aumento de costos por la inflación. Se abrió así una masiva instancia de renegociación de concesiones que se extendió a casi la totalidad de los servicios públicos a manos privadas. Como resultado de esta etapa, muchas concesiones fueron canceladas y la responsabilidad por la prestación de los servicios volvió - casi regularmente- a manos del Estado. A la par, y como consecuencia del fracaso de varias de las negociaciones para adecuar los contratos, surgieron reclamos ante el tribunal del Centro Internacional de Arreglos de Diferencias relativas a Inversiones- CIADI (perteneciente al Banco Mundial), muchos de los cuales están próximos a resolverse, siendo



previsible fallos desfavorables a los intereses locales. (El 19 % de los montos reclamados se centralizan en el sector "aguas" liderado por la francesa Suez)

Las consecuencias del cambio de modelo en este último período derivan en un escenario que se caracteriza por la multiplicidad de actores a cargo de las prestaciones, tanto de agua potable como de saneamiento, y de una amplia gama de alternativas en cuanto a gestión y administración de los servicios que incluye una fuerte presencia del sector público adquiriendo nuevamente la responsabilidad directa de la prestación a través de Empresa Pública Nacional (como en el caso de AYSA); Empresas Provinciales (con estructuras y alcances diferentes) y también Administraciones Municipales. A la par, en muchos casos como rémoras de las viejas estructuras que el Estado no atendía, y/o que en su momento no incluyó dentro de los procesos de concesionamiento de los servicios, persisten las tradicionales estructuras de cooperativas de servicios públicos, y en menor medida también las Asociaciones civiles y Entes Mixtos, que cubren un amplio espectro de pequeñas poblaciones y centros semi-rurales y que resultan ser modelos eficientes en la gestión de servicios.

La experiencia privatista fracasó claramente por distintos motivos; entre otras cuestiones por los constantes conflictos en lo que hacía al incumplimiento de las inversiones comprometidas y a la constante fijación de tarifas "en alza" que acompañó en los últimos tiempos la renegociación de contratos de servicio y, nuevamente convocó a la necesidad de contar con aportes públicos importantes para sostener o aún reestablecer la calidad de los mismos.

Concluyendo, la necesidad de volver a la órbita del Estado tendencia que claramente se ha manifestado en muchos servicios durante la última década, no ha estado ajena a las fuertes inequidades que sostenía el sistema y que se agravaron con la crisis del tipo de cambio del año 2001 en el país. Muchos servicios privatizados debieron cancelarse, por el fracaso de la administración de muchas Concesionarias, por su propio retiro del país (demandando incumplimiento de pautas contractuales), y también, por las fuertes dificultades e inequidades del sistema en tratar de sostener los servicios básicos.

En el conjunto de los servicios urbanos a la población, la provisión de agua potable por red y saneamiento encabezan la agenda en cuanto a preocupaciones sociales, tanto desde el sector gubernamental que debe velar por garantizarlos como desde los usuarios dado que este tipo de servicios, por sus características y diferencias estructurales, resultan esenciales a la vida misma en sociedad. Respecto a las particularidades en relación al resto de los servicios públicos se pueden mencionar: (Urbiztondo, 2003)

1. Los servicios de agua, y particularmente de saneamiento tienen inversiones hundidas (no recuperables y específicas) particularmente importantes respecto del costo de operación y mantenimiento de la prestación. El avance tecnológico en las infraestructuras del sector en general es lento y por ende tiene bajas tasas de depreciación, lo cual agrava el problema de exposición a conductas oportunistas o sutilmente expropiatorias.
2. El hundimiento no sólo se da en términos económicos sino, literalmente, es muy difícil evaluar y cuantificar la vida útil y el valor de las redes subterráneas de difícil acceso.
3. Existen fuertes externalidades (particularmente en cuanto al campo de la salud) que adquieren alta valoración social, y a menudo, justifican llevar a un segundo plano el abandono de criterios económicos para evaluar las inversiones en el sector.
4. Las alternativas de competencia son limitadas. Ello se justifica en la integración vertical entre producción, transporte, distribución, disposición y tratamiento del agua y de los residuos líquidos, sin que ello implique otorgar la exclusividad en la comercialización del servicio, la reparación o la competencia en la frontera con concesionarios de áreas lindantes (en disputa de usuarios tratando de llegar primero al área no servida).
5. El servicio de saneamiento se caracteriza por tener un costo alto de medición del



consumo (vis-a-vis la reducción de costos de producción). Ello redundará en estructuras tarifarias en base a valores catastrales y no a una medición generalizada.

6. En igual sentido, la tradición de provisión pública y las implicancias sociales de la disponibilidad de agua potable y desagües cloacales han contribuido también a la supremacía de enfoques políticos (en sentido opuesto a un enfoque técnico) respecto de la regulación, dañando la credibilidad institucional y la eficiencia en el rol del Estado cuando el servicio se provee privadamente. Así por ejemplo, aún cuando esté medido, los cargos fijos suelen tener bases catastrales.

3- NUEVAS RESPUESTAS Y AVANCES DE POLÍTICAS EN EL SECTOR.

En los últimos años los servicios públicos han registrado algunos cambios favorables, que a nuestro criterio, indican que se avanza en la construcción de una agenda pública, que permitiría con mayor participación procurar la universalización de las prestaciones con criterios de equidad y eficiencia en la gestión.

- 1- El ordenamiento normativo.
- 2- Mayor importancia del agua, vista como un derecho humano a garantizar.
- 3- Regionalización y planificación estratégica en la definición de un modelo prestacional

3.1. a- El Ordenamiento normativo.

Dado que la problemática del agua y el saneamiento es un tema de creciente importancia tanto en el ámbito público como privado, y que el mismo cuenta con destacados espacios en los Foros internacionales tanto como en la prioridad de la ciudadanía, no podía estar ausente su tratamiento de los aspectos normativos y regulatorios presentes en el armado de la agenda pública.

A instancias de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación como receptora de esta situación, y con el objeto de definir una visión que construya una base jurídica capaz de garantizar una gestión eficiente y sustentable de los recursos hídricos en todo el país, las provincias argentinas convocaron a los sectores vinculados con el uso, gestión y protección de sus recursos hídricos a establecer lineamientos que armonicen los valores sociales, económicos y ambientales que la sociedad adjudica al agua.

El trabajo de varios años se plasmó en la publicación de los "Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina. Fundamentos del Acuerdo federal del agua", el cual sentaba las bases para que el Congreso de la Nación sancione, conforme a sus recomendaciones, una Ley Marco de Política Hídrica, coherente y efectiva, respetando las raíces históricas de cada jurisdicción y que conjugue los intereses provinciales, regionales y nacionales en una gestión integrada de los recursos del sector.

A través del Acuerdo Federal del Agua se firmó en septiembre de 2003 entre el Gobierno Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los llamados "Principios Rectores de la Política Hídrica de la República Argentina", mediante los cuales se establece el compromiso de compatibilizar e instrumentar dichos principios en las políticas, legislaciones y gestión de las aguas de sus respectivas jurisdicciones. La Provincia de Santa Fe demoró en darle fuerza de ley a esas coincidencias básicas a las que arribaron en forma conjunta; recién en octubre del 2010 y mediante la sanción de la Ley 13132, adhiere formalmente a los mencionados Principios.

Otra de las manifestaciones legales de la importancia creciente que adquieren las cuestiones relativas al agua puede verse plasmada en la legislación nacional a partir de la Ley



25.688- sobre "Régimen de Gestión Ambiental del Agua" del año 2002. En ella se establecen los presupuestos mínimos en torno a la preservación, aprovechamiento y uso racional del recurso así como la definición de cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión y la definición de los Comité de cuencas como autoridad de aplicación. (Rezk, 2005:30).

Dicha Ley ha generado cierta controversia y diferencias para su aplicación ya que "avanzó sobre legislaciones provinciales en la materia y desconoció tratados interprovinciales e internacionales vigentes, dando paso a la judicialización de la misma por parte de algunas provincias" (Resk, 2005; 37)

3.1. b-Ordenamiento administrativo

La importancia que la Provincia de Santa Fe le confiere a la problemática del agua se refleja en el ordenamiento de la estructura gubernamental actual. En el año 2007, se creó el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente como nueva dependencia creada en el ámbito del Ejecutivo provincial para atender y aplicar las normas relativas a los servicios y manejo del recurso. La Secretaria de Aguas, dependencia específica a cargo del tema, depende administrativamente de dicho Ministerio.

3.2. Importancia del agua vista como un derecho humano a garantizar.

El acceso a los servicios de agua por red y saneamiento es un derecho fundamental consagrado en el Art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Evaluar su disponibilidad en estos términos implica contar con agua suficiente, a precio asequible, físicamente disponible, segura y de calidad aceptable para usos personales y domésticos (se estiman 20 lts./día por persona). Su importancia es evidente tanto como su carencia actual alarmante, al punto de definir la condición de pobreza de una población. En el mundo hoy se estima, según el informe para el Desarrollo Humano (2006), que 1.000 millones de personas no tiene acceso al agua potable, en tanto son 2.600 millones los que no tienen un saneamiento adecuado (Ducci, 2007). En América Latina, esas cifras alcanzan a 49 y 120 millones de personas, respectivamente.

La situación Latinoamericana es favorable vista en el contexto mundial; con sólo el 12% de la población global, posee el 47% de las reservas de agua dulce en el mundo, lo que implica contar con una disponibilidad "potencial" esencial para encontrar una respuesta.

Para alcanzar las "Metas de Desarrollo del Milenio" en materia de agua, a las que ha adherido el país, se considera a nivel de los "Principios" (2003) que como punto 1 define... "El agua es un elemento insustituible para el sostenimiento de la vida humana y el resto de los seres vivos, siendo al mismo tiempo un insumo imprescindible en innumerables procesos productivos. A pesar de ser renovable, la escasez del agua se manifiesta gradualmente a medida que aumentan las demandas y conflictos por su uso. Su carácter de vulnerable se manifiesta en la creciente degradación de su calidad, lo cual amenaza la propia existencia de la vida."¹

... "El consumo de agua no potable y la falta de servicios de saneamiento adecuados constituyen causas principales de enfermedades que impactan negativamente en el desarrollo de las comunidades, la salud de la población y la integridad de los ecosistemas. La atención a estos problemas exige la integración de las cuestiones relativas al agua potable y al saneamiento en las políticas de gestión de los recursos hídricos y la disponibilidad de recursos financieros permanentes para mejorar y aumentar las coberturas de agua potable y sanea-

¹ Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina-Punto 1- El agua es un recurso renovable, escaso y vulnerable.



miento para la totalidad de la población urbana y rural. Asimismo, el impacto de la contaminación directa e indirecta sobre las fuentes de agua destinadas al consumo humano requiere el desarrollo de investigaciones sistemáticas sobre la incidencia de su calidad en los indicadores de salud de la población."²

El agua es tan importante para la vida y el desarrollo de la sociedad que ciertos aspectos de su gestión deben ser atendidos directamente por el Estado. La formulación de la política hídrica, la evaluación del recurso, la planificación, la administración, la asignación de derechos de uso y vertido, la asignación de recursos económicos, el dictado de normativas, y muy especialmente la preservación y el control son responsabilidades indelegables del Estado. Se requiere para ello contar con lineamientos claros para el desarrollo y protección del recurso hídrico y con marcos regulatorios y de control adecuados.³

Es evidente que en los últimos años se ha producido un cambio en la concepción del problema del agua y el saneamiento, que va más allá de las fronteras del país. El agua entendida como un factor esencial a la subsistencia humana ha adquirido una importancia extrema en este tiempo, condicionando a quienes trabajan en la gestión y administración del recurso como servicio básico a la población, a cambiar el encuadre lineal donde los criterios económicos primaban por sobre el resto para pasar a considerar el tema desde un enfoque multidimensional que tiende a posicionar al administrador frente al desafío de establecer procesos de buena gobernabilidad que resuelvan la problemática relativa a una gestión más justa, efectiva y en equilibrio.

La administración y manejo integral del agua dulce requiere de cambios en la concepción del modo de regulación de los servicios, transformando las viejas estructuras de prestación del agua y el saneamiento, y exigiendo el desarrollo de renovadas instituciones: más abiertas, con buena información, capaces de promover la participación y con mayor responsabilidad social.

Precisamente el uso del término "governabilidad" durante los años 90 (concepto tomado del Governance inglés), se lo asocia a la implantación y desarrollo de arreglos institucionales eficientes y estables para enfrentar diversos retos. Adoptamos de este modo el concepto de gobernabilidad definido por Corrales (2004; 50), por lo cual lo entendemos como la capacidad de una sociedad para identificar sus problemas y retos, diseñar las soluciones e implantar la institucionalidad que permita superarlos. El acceso a los servicios de agua por red y saneamiento es un derecho fundamental consagrado en el Art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

"El derecho humano al agua impone a los Estados la obligación de satisfacer las necesidades hídricas personales y domésticas a todos sus habitantes". Esto último no implica la gratuidad para todos de los servicios, sino que su precio pueda ser solventado por la mayoría de la población. De esta forma quienes puedan hacerlo deberían pagar tarifas que reflejen el costo eficiente del servicio y, contrariamente, quienes no estén en condiciones de hacerlo, deberían tener acceso a un sistema de subsidios que les garantice los consumos mínimos básicos a la vida humana (Hantke- Domas y Jouraviev, 2011; 43).

3.3 Regionalización y planificación estratégica en la definición de un modelo pres-tacional.

² Ibid.-Punto 8-. Agua potable y saneamiento como derecho humano básico

³ Ibid.-Punto 14-. Responsabilidades indelegables del Estado



La Secretaría de Aguas de la Provincia, a partir de una metodología básica para organizar el aprovechamiento, control y preservación de los Recursos Hídricos (2011), se constituye en un "Marco de referencia de la Política Hídrica Santafesina", la cual se integra siguiendo tres líneas directrices:

- a.- Saneamiento urbano: Comprendiendo la provisión de agua potable y la recolección y tratamiento de los desagües cloacales (tema que esencialmente nos ocupa en este trabajo)
- b.- Protección urbana contra inundaciones: Incluye el conjunto de obras de desagües pluviales urbanos y las obras de defensa regionales.
- c.- Saneamiento rural: Incorpora en este caso los drenajes retenciones, vías fluviales y programas estratégicos tales como los Bajos Submeridionales⁴ y la laguna La Picasa.

Según el mencionado documento de Política Hídrica y Marco de referencia general, la Autoridad del Agua se crea para interpretar y aplicar las políticas definidas por el Poder Ejecutivo relativa a los recursos hídricos provinciales y compartidos por otras jurisdicciones: integrar todas las incumbencias del sector hídrico en una única conducción con el objeto de hacer factible la planificación y gestión integrada de las aguas.

La Estructura de la Autoridad del agua se piensa a partir de los siguientes organismos:

- "Aguas Santafesinas Sociedad del Estado" (ASSE) cuya función es operar y mantener los Sistemas de Acueductos, es decir, captar el agua cruda, potabilizarla, transportarla y entregarla en bloque a cada una de las poblaciones de más de 100.000 habitantes.
- "Servicio Provincial de Agua Rural" (SPAR) que debe ejecutar las obras de saneamiento que le asigne la Autoridad de Agua, la alimentación de Parajes, Colonias y Escuelas Rurales no alcanzadas por los Acueductos y controlar las obras construidas por medio de la figura de la Administración Delegada.
- "Ente de Defensa Urbana Contra Inundaciones" (EDUCI) Ejecutar las obras destinadas a defensa de áreas urbanas contra inundaciones, que defina la Autoridad del Agua. Controlar el funcionamiento, operación y mantenimiento de los sistemas de alerta a tiempo real, así como de los radares.
- "Ente de Control de Drenajes y Retenciones" (ECODYR) Ejecutar las obras de drenajes y retenciones y aquellas correspondientes a programas estratégicos, que se le asigne a la Autoridad de Agua. Controlar el funcionamiento, operación y mantenimiento de las obras de drenajes y retenciones a cargo de Municipios, comunas, organizaciones de cuenca y organizaciones de usuarios.

Se proyectaron 8 (ocho) Regiones Hídricas Provinciales, en base a la definición de cuencas hídricas o grupos de subcuencas. Se establecieron las organizaciones de cuenca como órganos especializados en el desarrollo de las funciones relativas a la gestión integrada del agua, para la previsión y solución de los conflictos relacionados con el aprovechamiento múltiple de los recursos hídricos.

Se proyecta el Consejo Interinstitucional, que tendrá a su cargo la función de brindar asesoramiento técnico e informativo a la Autoridad del Agua en cuestiones vinculadas con las competencias de cada uno de sus integrantes, y que se encuentre relacionada con las disposiciones de la presente ley y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política hídrica provincial.

⁴ Los Bajos Submeridionales son un humedal ubicado al norte de la provincia de Santa Fe, en los departamentos 9 de Julio, San Cristóbal, Vera y San Justo, y también parte de las provincias de Chaco y Santiago del Estero.



Se proyectan Consejos Hídricos Consultivos representativos de cada una de las regiones, quienes actuarán como personas jurídicas de derecho público no estatal dentro de la jurisdicción de la Autoridad de Agua. Tales consejos consultivos revestirán el carácter de órganos asesores consultivos no vinculantes y tendrán la finalidad de colaborar en la planificación y gestión integrada de los recursos hídricos dentro de los límites de su ámbito territorial. Más allá de esta propuesta a mediano plazo de la Secretaría de Agua la provincia de Santa Fe presenta actualmente una marcada dualidad en las prestaciones, es decir por una parte concentra en una única Empresa y con "subsidios" estatales para atender los centros más poblados de la provincial, y por otro, el resto atomizado sin subsidios y tarifas por lo general más altas, que deberá ser analizado para implementar cambios importantes.

Más allá de la Planificación a nivel del Ministerio específico, donde la programación técnica financiera adquiere una dimensión integral no habitual a nivel de la definición de políticas provinciales, se avanzó significativamente en la instrumentación de instancias de planificación estratégica mediante la definición del Plan Estratégico Provincial (2008) y la instrumentación de cinco regiones que cubren todo el territorio. En cada una de ellas se instrumentaron las Asambleas Ciudadanas como instancias participativas.

A través de reuniones periódicas de las Asambleas se consulta a la población, se captan demandas y se programa y definen "asuntos" que conforman una suerte de Agendas Regionales. Sin duda estas instancias constituyen un avance considerable para captar los reclamos, y en suma definir políticas públicas regionales. Cabe hacer notar que la problemática del agua ocupa un lugar importante entre los requerimientos relevados regionalmente por la Provincia, especialmente en los Nodos Reconquista, Rafaela y Venado Tuerto.

4- PERSISTENCIA DE CONFLICTOS Y TRABAS A LA EVOLUCIÓN.

La prestación de los servicios de agua y saneamiento urbano a nivel provincial da cuenta de la persistencia de trabas que dificultan o restringen poder contar con adecuados niveles de servicio en la población, existiendo cierta conflictividad al tratar de superar los mismos. Desde esta lectura podemos reconocer:

1. Vaivenes en el modelo de prestación de los servicios.
2. Heterogeneidades en el nivel prestacional:
3. Necesidad de fuertes inversiones para la ejecución de infraestructuras.
4. Descoordinación escalar de las políticas Nación—Provincia – Municipio.

4.1. Vaivenes en el modelo de prestación de los servicios.

La historia reciente de los servicios del agua y el saneamiento como responsabilidad de la Provincia puede identificarse a partir del traspaso de los mismos desde la Nación – quien los brindaba hasta entonces a través de Obras Sanitarias de la Nación. Por entonces la Provincia, constituyó la Dirección Provincial de Obras Sanitarias-DIPOS (Ley 8711) en el año 1980, siendo su función atender todo lo relativo a obras de agua, saneamiento y evacuación de efluentes cloacales y residuales así como la interconexión con el sistema de acueductos. Esta Dirección prestó sus servicios hasta la transferencia a la empresa concesionaria, ejerciendo el control sobre la calidad del agua de consumo y sus efluentes hasta 1995, fecha en la que se dejó de brindar el servicio en 15 localidades (casi el 60% de la población provincial).



La prestación de los servicios brindados por la administración pública no gozaba de prestigio entre la población justificado por la falta de respuesta a los reclamos ante la deficiente presión de agua en el suministro, extensiones "clandestinas" de las redes y utilización política de la empresa entre otras cuestiones; sin embargo, para la decisión de privatizar no se tuvo en cuenta el punto de vista de los usuarios, ni de las autoridades municipales afectadas, mucho menos se consideró como opción la reestructuración de la DIPOS u otros posibles entes administradores.⁵

Como salida política respondía a un planteo de política nacional, que tras la provincialización, se hizo fuerte al amparo de los programas de apoyo financiero externo y el endeudamiento con déficit fiscal. Un Estado "debilitado" instaló las condiciones para el cambio en los primeros años noventa, con una rápida y masiva transferencia de los servicios de varias Provincias al capital privado, llegando a participar del proceso los grandes prestadores internacionales del sector. La Ley 11220 en el año 1994 fue el medio jurídico para que Santa Fe estableciera el marco regulatorio general del sector, dispusiera la disolución de la DIPOS y la concesión a capitales privados y definiera la constitución del Ente Regulador de Servicios Sanitarios como entidad autárquica a cargo.⁶

El consorcio ganador de la licitación se constituyó como Aguas Provinciales de Santa Fe-APSF, integrada por el Grupo SUEZ Lyonnaise des Eaux (Francia) con 51.69 % convertido en socio mayoritario⁷. Con la privatización, el servicio se dejó de sustentarse en criterios de universalidad y prevención sanitaria y ambiental como política social, haciendo uso de subsidios cruzados, para pasar a ser el agua un bien comercializado y por el cual se debía pagar para tener acceso. Según la lógica empresarial, la expansión de la red se daría buscando la mayor rentabilidad, y los sectores de bajos ingresos - no rentables para la empresa- serían un problema de política social a cargo del Estado.

El Contrato definido en origen como de "Metas y Objetivos", obligaba al concesionario a cumplir más allá de los "medios" utilizados; ello implicó que APSF S.A. no pagaba canon por la explotación del servicio sino que la contraprestación a su cargo eran las obras.⁸

Durante el período que duró la concesión (aprox.10 años), los mecanismos de renegociación y solución de controversia se hicieron frecuentes (en el primero -1997- se llegó a un acuerdo por los cargos fijos de conexión aunque tuvo poca duración; tiempo después, año

⁵ El Art. 18° de la ley 11.220 de privatización en la provincia de Santa e llegó incluso al extremo de afirmar que "para la selección del concesionario no son de aplicación las preferencias conferidas en el artículo 31° de la ley 10.798", lo que quiere decir en la práctica que quedan descartados municipios, comunas, cooperativas, uniones de usuarios o empleados y PyMES (Muñoz, 2006; 109)

⁶ Se fijaba la transferencia del personal de la DIPOS al concesionario, se preservaban los derechos de los usuarios en general y se estimulaba la medición de los servicios junto a las normas de actualización tarifaria. También se fijaban los criterios para la preservación del recurso; y se decidió la transferencia del SPAR- Servicio Provincial de Agua Rural a la órbita de Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda de la Provincia, -entre otras medidas. Finalmente, de los 1.400 empleados que tenía la DIPOS, 72 pasaron al ENRESS, 200 a la DIPOS residual y 1130 a Aguas Provinciales SA; de ellos quedaron sólo 400 porque 700 se fueron "bajo la modalidad de retiro voluntario".

⁷ El resto del Consorcio se integraba con el Banco de Galicia S.A. (Argentina) 12.5%, el grupo Interaqua Ser. Int. de Agua S.A. (España) 14.92%, el Programa de Propiedad Participada - PPP (Argentina) 10%, y la empresa Aguas de Barcelona S.A. (España) 10.89%.

⁸ En su momento se cuestionó la no valoración de la "llave" de negocio. En la Empresa de Córdoba la valoración alcanzó 400 mill U\$S abonados por el mismo consorcio. Ver TM ediciones "El saqueo" del 17-06-03. <http://elpjdesantafeesunaasociacionilicita.blogspot.com/2009/06/recuerdo-de-la-dipos.htm>



2000, se cayó en una segunda renegociación sin resolución efectiva). Las renegociaciones derivaron prácticamente en el diseño de un nuevo contrato con beneficios para la Empresa. Las discusiones estaban en torno a la incorporación y sostenimiento de poblaciones carenciadas, instalación de tarifas sociales, exenciones a jubilados, escuelas, etc.; en uno y otro caso, eran la justificación para demorar o suspender metas y objetivos, y con ello las inversiones comprometidas.

A la par del servicio concesionado, existían en el resto del territorio provincial un total de 117 Cooperativa y 75 Municipios y Comunas que se hacían cargo de las mismas prestaciones en poblaciones menores y/o rurales. (Roitman M. y Ferro G., 2003) En todos estos casos, las prestaciones eran producto de la situación y condiciones que permitía ofrecer cada sitio en particular, sin embargo como regularidad podría indicarse que tanto el mayor costo de los servicios como la menor calidad y cantidad de prestaciones ofrecidas eran una constante para estas poblaciones, comparadas con aquellas servidas por la Empresa que coincidentemente eran las ciudades donde se registraba la mayor rentabilidad económica).

El fracaso del modelo a imponer tuvo que ver con sus mismas debilidades: la ganancia individual antes que el derecho hacen pensar que nuestros países no cuentan con las condiciones para implementar estos esquemas (Castro, 2005). Es posible afirmar que los marcos legales e institucionales de control de las prestaciones, además de ser precarios, improvisados y carentes de transparencia, debilitaron el rol del Estado como garante del ciudadano y se transformaron en defensores de la ganancia empresarial.⁹

Finalmente, el Dec. N° 243/2006 rescindió el Contrato de Concesión de Servicios de Agua y Desagües cloacales con Aguas Provinciales de Santa Fe SA; a partir de entonces se constituyó "Aguas Santafesinas SA", una empresa pública bajo la forma de Sociedad Anónima (días antes, en una reunión de accionistas de la Empresa resolvía la disolución y la retirada del grupo Suez). A través de la misma disposición se determinó que la Empresa constituida en virtud de Dec. N° 193/06 y modificatorio, se hiciera cargo de las prestaciones en las localidades incluidas en el ámbito de la concesión, según disponía la Ley N° 11220.

4.2. Heterogeneidad en el nivel prestacional

La situación en Argentina, si bien muestra indicadores aceptables respecto al resto de los países de la Región, de acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda 2001-INDEC daba cuenta de un total de 8,5 millones de habitantes sin agua potable y más de 21 millones sin redes de cloacas. Estos valores ocultan además otra realidad, la heterogeneidad en la distribución de la población carente en el territorio; en particular las provincias que integran el NEA, como Chaco, Misiones o Formosa, exhibían valores muy por debajo de la media nacional.

⁹ Los fracasos en varias concesiones se repitieron al igual que los juicios contra el Estado en la órbita del Banco Mundial - en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones-CIADI- a cargo de resolver controversias internacionales (entre ellos los contratos de Aguas Argentinas (GBA) y Aguas Provinciales de Santa Fe). La resolución de los juicios es en general favorable a las privatizadas. El 30/07/10 el CIADI reconoció la violación de derechos a la empresa Suez en Argentina; a este fallo inicial seguirá la determinación de los montos de indemnización.

http://www.ieco.clarin.com/economia/Fallo-Argentina-rescision-contratos-agua_0_154800017.html



El análisis por Provincia reproduce un panorama similar al nacional, donde algunos departamentos y - municipios- con mayores niveles de pobreza replican a su interior bajos niveles de cobertura de servicio. Por su parte, las provincias que privatizaron los servicios (más frecuente en las más pobres) el resultado del proceso resulta negativo en cloacas y poco significativo en el caso de agua de red. Donde hay mayor participación municipal se logran resultados favorables en la provisión de agua, en tanto a mayor protagonismo provincial se evidencia una mejor cobertura en cloacas. (Maceira et al, 2007).

Existe escasa relación entre vulnerabilidad de la población y evolución de las inversiones en el sector; ello nos advierte acerca de la necesidad de tomar en cuenta indicadores socio sanitarios para priorizar iniciativas y diseñar políticas de acceso a los servicios. Los "hacedores" de política sanitaria o de obras públicas del área, deberían tomar en cuenta estos indicadores para proponer estrategias de acceso.

La disponibilidad de fuentes de provisión y del recurso base en el caso de Santa Fe hace pensar que existe un escenario inicial inmejorable. La situación de privilegio que domina el territorio provincial, facilita las tareas de conexión por proximidad al recurso tanto como a la base social que lo requiere; sin embargo, la población enfrenta serias deficiencias producto de la inconsistencia y falta de inversiones en el tiempo que explican el "porque no" hay adecuados niveles de servicios, más aún, porque se dificulta encontrar una alternativa de valor.

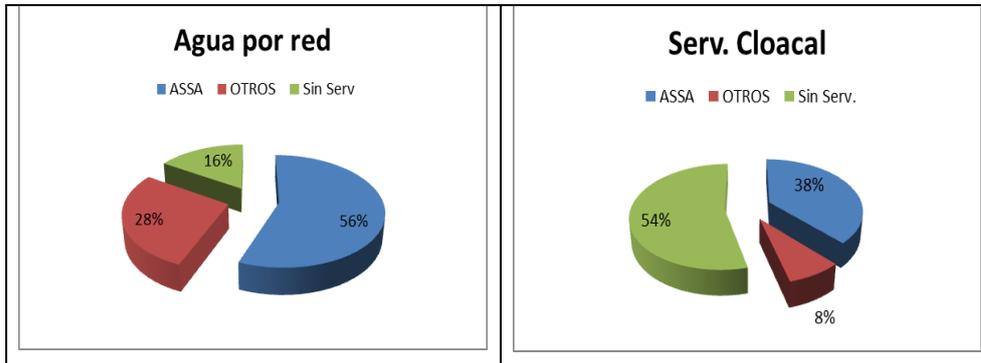
Actualmente en Santa Fe conviven tres sistemas:

Sistema A: comprende la Concesión de los Servicios Sanitarios en 15 localidades: Cda.de Gómez, C.Bermúdez, Casilda, Esperanza, Firmat, Funes, Gálvez, G. Baigorria, Rafaela, Reconquista, Rosario, Rufino, San Lorenzo, Santa Fe y V.G. Gálvez, antes a cargo de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (período 05-12-1995 al 08-02-2006) y a partir del 08-02-2006, a cargo de ASSA S.A.

Sistema B: diferentes prestadores, entre los que se encuentran (art. 67 Ley 11.220): 173 Comunas, 124 Cooperativas y 4 -Otras formas asociativas.

Sistema C: áreas rurales y sin prestación, órbita de responsabilidad de la Provincia.

Aguas Santafesinas SA Antigua concesión.	Cooperativas-Comunas y Municipios. Total prestadores- no concesionados	Población Rural (sin servicio)
15 ciudades	347 ciudades y pueblos	
1.988.000 habitantes	1.254.000 habitantes	
Con subsidio del Estado	Sin subsidio del Estado	
Población Total Provincial = 3.242.000 Habitantes		



Servicios de Agua y Cloaca por red según tipo de prestador en Santa Fe.

Fuente: Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente Santa Fe. 2011.

Hoy se trabaja sobre una propuesta de cambio institucional por parte del actual Gobierno Provincial que permita pasar de un modelo "híbrido" como el actual a un planteo de prestación pública con criterios claramente diferentes. En principios, se plantea reformular la Ley 11.220 dado que esta norma que no se adecúa a la nueva situación. La iniciativa es amplia y contempla pasar de un régimen de tarifa plana a un sistema de bandas de consumo, con tarifas escalonadas en forma creciente (a mayor consumo mayores costos).

Otra iniciativa clave corresponde a la transformación de la empresa ASSA en su estructura legal, pasando de Sociedad Anónima a Sociedad del Estado. Está previsto abrir una instancia de revisión del proyecto con distintos sectores de la sociedad, incluyendo a organizaciones no gubernamentales vinculadas al medio ambiente y defensa de los consumidores, cooperativas de servicios, comunas y municipios, ENRESS, etc. La iniciativa debe ser discutida en la Legislatura, y es allí donde se definirán los cambios.

El marco regulatorio introduciría otros criterios: considerar el agua como un "derecho humano", incorporar la participación ciudadana y el acceso a la información, desagregación tarifaria por bandas y cargos específicos por obras de expansión (desagregando gastos e inversiones), y revisión anual, tarifas sociales y micro- medición progresiva de usuarios, la creación de un Fondo de Saneamiento y un régimen sancionatorio diferencial por mora (corte o disminución de servicios), y permitiría a los Municipios estarían facultados para fijar tarifa de distribución. La propuesta oficial a ser tratada en la Legislatura provincial menciona que en el corto plazo deben instalarse medidores en comercios e industrias, para en el mediano plazo, extenderlos a todos los usuarios residenciales de viviendas unifamiliares.

Otro aspecto no menos controvertido será la creación de una Autoridad de Control de los Servicios Sanitarios integrada por tres directores a ser elegidos por representantes de la gobernación, los municipios y los partidos políticos con representación parlamentaria. Este organismo absorbería a la planta de trabajadores del Enress y sus actuales funciones.¹⁰

Desde nuestra visión de usuarios parece una cuestión de simple resolución, sin embargo la problemática - desde la óptica del prestador toma la dimensión de su complejidad que pasa fundamentalmente por lograr la infraestructura necesaria que se requiere para brindar adecuadas prestaciones.

¹⁰<http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/aguas-fijaran-la-tarifa-de-acuerdo-al-consumo-y-la-zona-de-residencia-20110818-0012.html>



SANTA FE		1991		2001		2010	
Provisión y procedencia del agua Por tipo de instalación	Total vi-	%	Total de	%	Total de	%	
	viendas		hogares		hogares		
Por cañería dentro de la vivienda	625.327	81%	741.332	88%	932.433	91%	
Fuera de la vivienda pero dentro del terreno	107.196	14%	86.329	10%	74.843	7%	
Fuera del terreno	26.618	3%	18.888	2%	16.501	2%	
Desconocido	15.457	2%					
Total	774.598	100%	846.549	100%	1.023.777	100%	
Provisión y procedencia del agua Según origen del recurso	Total vi-	%	Total de	%	Total de	%	
	viendas		hogares		hogares		
Red pública	548.457	71%	682.983	81%	864.206	84%	
Perforación con bomba a motor	143.620	19%	103.670	12%	130.405	13%	
Otras	82.521	11%	59.896	7%	29.166	3%	
Total	774.598	100%	846.549	100%	1.023.777	100%	
Tipo de desagüe	Total de	%	Total de	%	Total de	%	
	hogares		hogares		hogares		
A red pública (cloaca)	245.378	31%	373.029	43%	514.822	50%	
A cámara séptica y pozo ciego	263.625	33%	204.381	23%	219.420	22%	
A pozo ciego	163.802	20%	175.845	20%	264.334	26%	
Otros	130.216	16%	118.877	14%	25.201	2%	
Total	803.021	100%	872.132	100%	1.023.777	100%	

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991-2001-2010

Nación		1991		2001		2010	
Provisión y procedencia del agua	Total vi-	%	Total de	%	Total de	%	
	viendas		hogares		hogares		
Por cañería dentro de la vivienda	6.591.173	77%	8.473.529	84%	10.777.695	89%	
Fuera de la vivienda pero dentro del terreno	1.282.707	15%	1.260.367	13%	1.125.797	9%	
Fuera del terreno	435.948	5%	339.729	3%	268.183	2%	
Desconocido	205.613	2%					
Total	8.515.441	100%	10.073.625	100%	12.171.675	100%	
Provisión y procedencia del agua	Total vi-	%	Total de	%	Total de	%	
	viendas		hogares		hogares		
Red pública	5.985.953	70%	8.066.400	80%	10.215.586	84%	
Perforación con bomba a motor	1.351.970	16%	1.161.368	12%	1.417.959	12%	
Otras	1.177.518	14%	845.857	8%	538.130	4%	
Total	8.515.441	100%	10.073.625	100%	12.171.675	100%	
Tipo de desagüe	Total de	%	Total de	%	Total de	%	
	hogares		hogares		hogares		
A red pública (cloaca)	3.412.968	38%	4.754.438	47%	6.473.354	53%	
A cámara séptica y pozo ciego	2.686.300	30%	2.447.126	24%	2.992.460	25%	
A pozo ciego	1.228.396	14%	1.173.263	12%	2.190.295	18%	
Otros	1.599.625	18%	1.698.798	17%	515.566	4%	
Total	8.927.289	100%	10.073.625	100%	12.171.675	100%	

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991-2001-2010

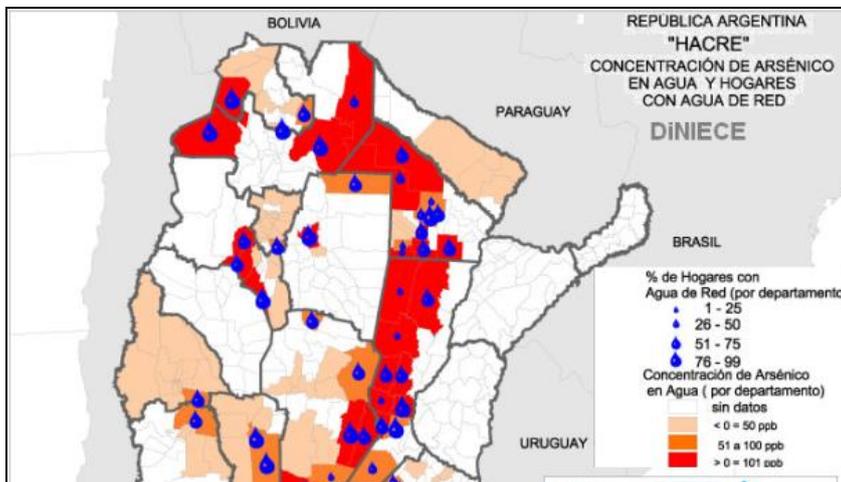
Con formato: Sangría: Primera línea
1 car.



La información del último CNPyV 2010 nos indica que la provisión de agua ha mejorado ligeramente en la Provincia - al igual que en la Nación- llegando a un 84 % de hogares con provisión de agua por red pública en tanto los hogares que cuentan con red de cloaca sólo llegan a 50%, Este indicador, incluso más bajo que el promedio nacional, es una media que da cuenta de las necesidades que restan cubrir en este aspecto en la provincia.

Estos datos bien ilustran un aspecto parcial del problema: el cuantitativo, es decir se puede saber con cierto nivel de precisión cuantos hogares son los que aún demandan la instalación de redes sanitarias y también saber su ubicación. El otro aspecto, el cualitativo -de no menor importancia- esta relacionado a la calidad del agua, así como la cantidad y condiciones de entrega al usuario.

Desde esta perspectiva, Santa Fe es una de las provincias con gran concentración de arsénico en el agua producto de la conformación geológica del suelo (muchas aguas de consumo son de perforación). Si bien se amplió considerablemente el número de comunas y municipios que tomaron medidas para evitar casos de intoxicación, el problema es grave ya que mucha gente consume directamente de estas aguas dado que muchas localidades aún no instalaron plantas de tratamiento para eliminar el arsénico.¹¹



Concentraciones de arsénico en las aguas-

La Organización Mundial de la Salud (OMS) bajó el índice permitido de arsénico en el agua de 0,10 a 0,01 microgramos/litro, condición que toma la Argentina y aplica a la regulación. Santa Fe en forma oficial consideraba aceptable hasta 0,50 microgramos /litro; a nivel nacional se elevó recientemente la exigencia a 0,10 y debería cumplirse en el transcurso del próximo año. Se han detectado localidades con hasta 200 microgramos/litro¹².

¹¹ El arsénico es un químico que se presenta de modo natural en el agua, en general en concentraciones más altas en aguas subterráneas que en superficiales; generalmente quienes beben agua de pozo o tanques están más expuestos con riesgos que van desde alteraciones en la piel de las manos y plantas de los pies y manchas en el tórax hasta tumores malignos cutáneos y eventualmente en pulmón, estómago, hígado y próstata.

¹² http://www.lacapital.com.ar/contenidos/2011/08/17/noticia_0046.html



Población en riesgo potencial de consumir agua con concentración de arsénico superior a 50 ppm						
Dptos Afectados	Concentración (As)	%NBI	Analfab.	% agua/red	Superficie afectada	Población En riesgo
Belgrano	140	9.8	1.9	66	92,125	828,877 (Pobl..total 3.135.972)
Castellanos	110	11.1	1.8	73		
General López	60	10.7	2.2	39.5		
Iriondo	80	10.6	2.4	84		
Las Colonias	100	7.6	1.4	71.5		
9 De Julio	110	31.1	7.9	24.5		
San Cristóbal	130	16	3.5	10		
San Jerónimo	140	14.3	3.2	79		
San Martín	120	7.8	1.9	21		
Vera	100	32.1	7.2	73		

Fuente: Epidemiología del Hidroarsénico Crónico Regional Endémico en la Argentina. Estudio Colaborativo Multicéntrico. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Asociación Toxicológica Argentina; Comisión Nacional de Programas de Investigación Sanitaria 2006.

*1- Riesgo potencial de acuerdo a concentraciones de arsénico: Bajo riesgo: Menor o igual que 50 ppb
Mediano riesgo: Entre 51 y 100 ppb- Alto riesgo: Concentraciones mayores a 101 ppb

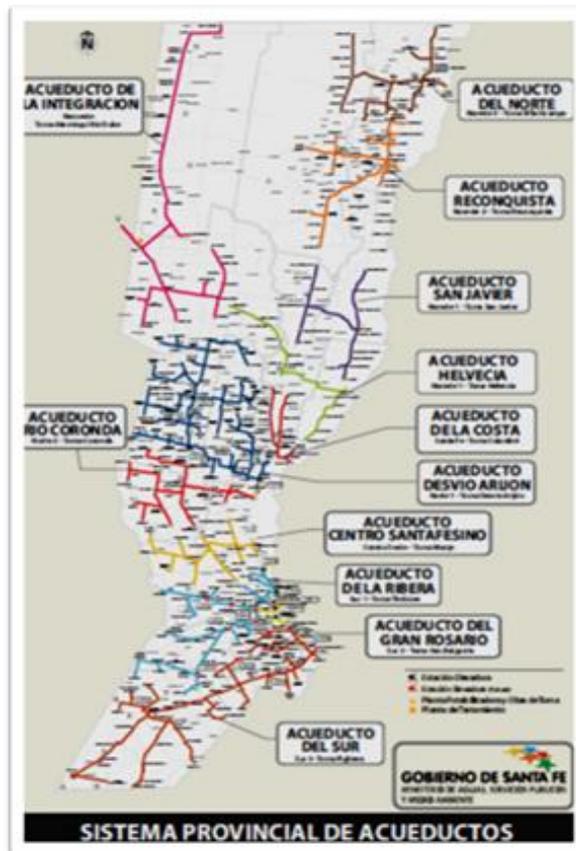
4.3. Necesidades de inversiones para la ejecución de infraestructuras.

En la provincia de Santa Fe la ausencia de una política de saneamiento y la consecuente falta de inversión en las tres últimas décadas, se ha traducido en enfermedades hídricas (infecciosas e intestinales por encima de la media nacional), pérdida de vidas humanas durante las inundaciones y fuertes pérdidas materiales urbanas y en las producciones agrícolas y ganaderas. Por esta causa, sobre todo en grandes ciudades se compromete seriamente la continuidad y eficiencia de los servicios sanitarios.

Probablemente por la disponibilidad del río Paraná, y el privilegio que ello representa, no se ha apreciado en la verdadera dimensión el valor del agua como recurso disponible. La Provincia tiene actualmente demandas que cubrir, además de serias dificultades para sostener los servicios de agua potable y cloacas. Renovar las redes, en muchos casos al borde de colapsar, o ampliarlas a zonas que aún carecen de la provisión de agua y desagües, planteándose la necesidad de inversiones de magnitud difícilmente financiable con recursos propios (por facturación a los usuarios o fondos provinciales). Por su escala algunas inversiones necesariamente requieren de otras fuentes de financiamiento, como podrían ser fondos del ENOHSA (Ente de obras Hídricas y Saneamiento de la Nación) u otros Organismos internacionales, para poder hacer frente a los planes de ejecución y /o reposición de grandes infraestructuras que demanda el sistema.

En el caso del agua potable, donde, como se ha visto es tan importante la preservación de las fuentes para evitar la degradación así como atender las demandas de aquellas áreas con altos contenidos de arsénico se hace necesario trabajar en un plan de grandes acueductos para llevar agua desde el frente fluvial a la franja oeste santafesina donde el problema es realmente grave. (Infoagua, 2008) El denominado Sistema Provincial de Acueductos puesto en marcha desde el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente ha sido pensado como un ambicioso plan de obras de infraestructuras que atraviesa distintas etapas: formulación de proyectos, en cartera a la espera de financiación, en licitación y/o ejecución, o como el caso del Acueducto Centro-Oeste, ya en servicio¹³ (Ver Gráfico)

¹³ http://www.nuestromar.org/noticias/politica_y_economia/19_07_2011/38496_acueductos_de_santa_fe



El Plan de acueductos es una vieja aspiración en la que se venía trabajando desde la década de los 90, años en los que se habían logrado incluir como obras prioritarias en el Plan Nacional de Inversiones. El gobierno actual suspendió a comienzos del 2008 el proceso licitatorio provincial – como una primera etapa del Plan de entonces- para introducir fuertes cambios de diseño llegando a reemplazar las 3 trazas troncales por un total de 12 acueductos. El Congreso provincial paralizó el proceso para que las obras "tuvieran un proyecto ejecutivo" ya que una experiencia anterior había demostrado que sin presupuesto eran altas las posibilidades de sobrecostos durante la ejecución; además, el cambio de escala y modalidad de contratación permitiría el inmediato llamado a licitación.¹⁴ Es esta una apuesta fuerte que aplica todo el potencial que tiene la provincia, en conocimientos, maquinaria, empresas y mano de obra.

El emprendimiento actual se constituye en el más significativo emprendido en la Provincia. A través del mismo se buscan salvar definitivamente las deficiencias de provisión de servicios por perforación y llegar con la solución definitiva al conjunto de 365 localidades. Para el

¹⁴ Dos empresas trasnacionales cumplían las pautas de la licitación; de esa manera era una obra inviable de asumir para la provincia: 1.800 mill.\$ (62 % arriba del precio oficial". Ambas destinaban parte de la financiación "para la compra de insumos y mano de obra proveniente de Brasil". Además, la financiación que se prometía quedó desvirtuada, lo cual hizo dudar del real compromiso de los Entes financieros de afrontar la licitación.



mismo, según fuentes del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, se requiere un desarrollo mínimo de 15 años, estando prevista la segmentación en módulos o etapas, lo cual permite su ejecución a través de empresas de menor escala. Hoy las etapas de gerenciamiento bien pueden ser llevadas adelante por ASSA y el Ministerio de Aguas en conjunto.

El plan de obras 2010– 2015 prevé beneficiar a 1.430.000 santafesinos, llegando a 23 localidades, con una inversión estimada para la provincia de 600 mill.\$ en los próximos 4 años. La urgencia en solucionar el problema en algunas localidades requiere se ejecuten obras en forma transitoria hasta tanto se concluya la totalidad de los proyectos e imponen un doble gasto. La ventaja esencial es que al ser obras modulares, son de costos más acotados y hace factible el financiamiento. Al no estar "atado" a una única operación, permite una diversidad de formas: recursos propios a instrumentos como letras del tesoro, títulos públicos, ingeniería financiera propia que deja en manos del gobierno la totalidad de las decisiones.

Las obras avanzadas en programación son:

1.-Acueducto Norte I: Con toma de agua en Desvío Arijón y planta potabilizadora en la ciudad de Santa Tomé, terminará su recorrido en Rafaela. Hasta tanto se concluya la construcción –prevista al 2015– en el caso de Rafaela, se instalarán cuatro nuevos módulos de tratamiento de agua por ósmosis inversa.

2.- Acueducto Sur II: Este acueducto tendrá su toma de agua potable del río Paraná en el límite de Gdro Baigorria con Rosario y contará con una nueva planta potabilizadora. La obra sobre la traza de Avda de Circunvalación, alimentará a la periferia de Rosario y localidades del Aglomerado urbano.

3.- Planta Potabilizadora Rosario. El programa prevé, también en distintas etapas, a lo largo de cuatro años, la ejecución de obras en la Planta Potabilizadora Rosario, destinadas a mejorar su producción.

4.-Etapas iniciales de dos Acueductos en el extremo norte: Reconquista y del Norte; se trata de aliviar las consecuencias prolongadas de la sequía persistente en los últimos años. (Distintas localidades que quedaron sin agua).

5.-Acueducto para la toma de agua del Río Salí, en Santiago del Estero; se gestiona en forma conjunta ambas provincias ante el ENHOSA los fondos para su ejecución.

Finalmente en el campo del Saneamiento cloacal, hay dos obras emblemáticas cual son las plantas de tratamiento de residuos cloacales para las ciudades de Santa Fe (1) y en Rosario (2), sobre las que se avanza en licitaciones para la ejecución de proyectos definitivos, estudios de impactos ambientales y reservas de suelo necesarias. Estas obras requieren de financiamiento que excede la escala provincial. (Actualmente se hace el vertido de líquidos al Río Paraná sin tratamientos previos).

En cuanto a las inversiones en obras de menor escala, a nivel urbano de distribución del agua o de recolección y tratamiento de efluentes sanitarios, resulta prioritaria la ampliación, y en muchos casos la renovación de redes que están ya en muchos casos en avanzado período de obsolescencia. (Uno de esos casos es el antiguo radio centro de Rosario, donde se impone la renovación de gran parte de la red existente).

4.4. Descoordinación escalar de las políticas. Nación –Provincia – Municipio.

Las consecuencias del cambio de modelo de la última década en el país, ha derivado en un escenario que se caracteriza por la multiplicidad de actores a cargo de las prestaciones, tanto de agua potable como de saneamiento, y de una amplia gama de alternativas en cuanto a gestión y administración de los servicios, a nivel nacional:



1. La nueva empresa pública AySA en la Ciudad de Buenos Aires y 17 partidos del conurbano bonaerense (que atiende a más de 25% de la población). En este caso se volvió a un modelo público estatal, donde la Empresa pública nacional ha tomado a su cargo la administración del servicio;
2. Unas 14 Empresas públicas de la Provincias con un grado variable de autonomía según los instrumentos de creación de las mismas (no todas atienden la totalidad de la población y tienen diferentes estructuras organizacionales);
3. Empresas públicas municipales (de los municipios –o comunas-) a cargo de la prestación directa de los servicios (que cubren 20% de la población aproximadamente);
4. Sólo 4 Empresas privadas permanecían al año 2008 a cargo de concesiones de servicios en el país; entre ellas las que corresponden a las provincias de Salta, Corrientes, Formosa y Mendoza (atendidas parcialmente).
5. Un total superior a las 2.000 cooperativas (que atienden al 11% de la población);¹⁵ también asociaciones vecinales.

El Gobierno Nacional se comprometió con las llamadas "Metas del Milenio", y estableció como valores de referencia por alcanzar en el período 1990- 2015, reducir en las dos terceras partes la proporción de población sin acceso al agua potable, e igual medida la población sin acceso a desagües cloacales. Los niveles de acceso fijado como metas son:

	2007	2011	2015
Agua potable (conexiones domiciliarias)	80%	83%	90%
Acceso a desagües cloacales (alcantarillado)	48%	62%	75%

Fuente: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación - Informe País 2007, con datos de Metas definidas por ENOHSA.

Tal como se desprende de los valores analizados de acuerdo a la información del último CNPyV. la cobertura de servicios en la actualidad indica que no se está cumpliendo con las metas definidas en el plano nacional, particularmente en el plano de alcantarillado (desagües cloacales) donde la "deuda social" es muy grande. En la actualidad, el Gobierno a través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento- ENOHSA¹⁶, lleva a cabo buena parte de los programas específicos y las grandes inversiones en el sector. (Generalmente se recurre a complementar fondos nacionales con otros que provienen de algunos organismos internacionales con líneas de crédito aplicados en esta materia).¹⁷

¹⁵ Hay una fuerte presencia de las cooperativas de servicio, lo que convierte al país en el de más cooperativas de agua y saneamiento de América Latina. Estas prestan múltiples servicios como venta de electricidad, telefonía, manejo de desechos sólidos, negocios de venta de productos de consumo y otros. Las cooperativas de agua y saneamiento se crearon durante las décadas de los 60 y los 70 y en 2001 eran responsables del suministro de agua en la mayoría de las localidades menores a 50.000 Hab., prestando servicios a más de 4 mill. Hab. o un 11% de la población.

¹⁶ Creado en 1995, en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas.

¹⁷ Los programas de ENHOSA son: 1- Plan Agua+Trabajo; 2- PROMES- Programa de Obras Menores de Saneamiento; 3- PROESA- Proyectos Especiales de Saneamiento; 4- PROARSA- Programa de Asistencia en Áreas con Riesgo Sanitario; 5- PROAS- Programa de agua potable y Saneamiento para comunidades menores; y 6- PAYS-Programas para centros urbanos y suburbanos)



El cumplimiento de las metas del milenio implica un compromiso del gobierno nacional de planificación, de financiamiento y de coordinación de obras con las provincias que no se verifica en los planes de inversión pública ni en los presupuestos nacionales.

Si bien los esfuerzos son importantes, la distribución de los recursos nacionales asignados resulta fuertemente concentrada en algunas provincias en tanto otras en las que las necesidades son también importantes, no están entre las prioridades.

Inversiones según el PNIP 2010-2012, (recursos por Pcias)

Ubicación	Total	Participación %
Chaco	1.515.655.108	39,60%
Buenos Aires	576.100.456	15,10%
Tucumán	274.737.183	7,20%
San Juan	160.460.000	4,20%
Entre Ríos	157.201.375	4,10%
Ciudad Autónoma Bs.As.	151.348.786	4,00%
Resto 16 Provincias (Promedio 1,6%)	991.231.611	25,80%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del PNIP.
Finalidad-Función: 3.08 - Agua Potable y Alcantarillado

El país no cuenta aún hoy con una Ley Nacional de agua y saneamiento, aunque si la tienen algunas provincias; ello dificulta la definición de políticas coherente en lo que se refiere a financiamiento, subsidios, tarifas y normas generales de servicio. Si bien buena parte de la Provincias (14 sobre 23) han llegado a instrumentar Entes Reguladores (reunidos en AFERAS¹⁸), éstos se caracterizan por una capacidad limitada en el accionar y responsabilidades institucionales no claramente definidas; todo ello lleva a caracterizar a este sector de servicios esenciales en el país como deficiente en cuanto a la asignación de responsabilidades entre las instituciones.

En el caso de Santa Fe en particular, muchas son las necesidades y es evidente la falta de coordinación de políticas entre Nación y Provincia. Se pudo verificar que no sólo no se programan tareas en conjunto ni se definen estrategias a futuro, sino que además no se coordinan acciones interescales ni se respetan las jerarquías de decisión (pueden existir acciones Nación –Municipio en los cuales la Provincia quede marginada).

En general, y tratando de salvar las dificultades para obtener financiamiento, se tratan de explorar opciones asociativas para contar con más peso en la negociación, con por ejemplo el Acueducto que se plantea en conjunto con Santiago del Estero, o el reciente acuerdo firmado para reaprovisionar de agua potable a Córdoba capital mediante la construcción de un acueducto desde el río Paraná; en las dos provincias vecinas es escaso el recurso básico al cual Santa Fe accede directamente.¹⁹

¹⁸ Los reguladores de todo el país están reunidos en AFERAS, la Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de la República Argentina.

¹⁹ En noviembre 2011 se firma un acta de cooperación mutua entre Córdoba y Santa Fe para avanzar en la planificación estratégica de un acueducto interprovincial, que servirá para proveer agua potable a ambas poblaciones. El acuerdo plantea que teniendo Santa Fe el dominio originario del río Paraná, se analizará conjuntamente con las restantes provincias que limitan con éste la posibilidad de disponer parte del caudal para abastecer algunas de sus poblaciones. Prevé estudios básicos y un estudio de factibilidad de soluciones alternativas para captar, transportar, potabilizar y entregar de agua en bloque a las poblaciones. Ambos Estados coordinarán acciones de manera de "gestionar los recursos económicos destinados al financiamiento de los estudios y proyectos" de las



Al interior de la provincia de Santa Fe hay un intento de llevar a cabo un plan de recursos hídricos con una visión integral, mientras hoy la coordinación regional para prestar el servicio de agua potable y cloacas en calidad y costo medianamente uniforme es débil.

5- LA SITUACIÓN ACTUAL. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES.

El agua y saneamiento es actualmente un tema de agenda pública porque el interés social lo ha puesto en ese lugar. En base al tratamiento de la agenda pública el gobierno debe elaborar políticas específicas para atender las situaciones planteadas.

La gestión de los recursos hídricos, tanto al nivel nacional como provincial, se caracteriza por su fragmentación sectorial e institucional, con fuertes inequidades, poblaciones sin servicios y distintos niveles de prestación. También al interior de las Provincias se hace evidente una fuerte fragmentación y falta de articulación interinstitucional, a lo cual se suman las debilidades en términos de marco regulatorio, capacidad de recursos humanos, acceso a nuevas tecnologías, y fundamentalmente, acceso limitado al financiamiento que permita salvar la falta de infraestructuras actuales y llevar adelante lo que hoy si parecen demandas concretas con soluciones programadas.

Para revertir esa situación, en los últimos años se ha comenzado a trabajar en la planificación de los recursos y en el ejercicio del poder de regulación pública. El objetivo es transformar un sistema de prestaciones con fuertes inequidades consolidando un modelo con mayor presencia del sector público.

Actualmente no se desarrollan actividades coordinadas de planeamiento de los recursos hídricos en forma sistemática e institucionalizada, tanto en el ámbito nacional como provincial. Sin embargo la legislación demuestra avances en este sentido, y particularmente a nivel provincial, se ha comenzado a instalar procesos participativos donde la Construcción de Agendas regionales e instancias de programación integral del agua, han dado lugar a cierta racionalidad que el tema requería.

Santa Fe ha avanzado en el tema del agua, sin embargo tiene una pesada carga por delante. Las debilidades de su programación tienen que ver esencialmente con:

- 1- La falta de financiamiento necesario para llevar adelante las inversiones básicas y esenciales que se requieren para asegurar mayor equidad y calidad en el servicio. Los problemas del arsénico, la obsolescencia de las redes, la necesidad de acueductos, o la falta de plantas de tratamiento de líquidos cloacales en las grandes ciudades, son demandas concretas, largamente postergadas que requieren ser atendidas. El Estado Nacional necesariamente debe dar respuestas y cubrir estas demandas, particularmente cuando se trata de un recurso tan importante que proteger y distribuir en territorios "abiertos", que incluso escapan los propios límites provinciales.
- 2- Otra cuestión que atender son las debilidades del modelo administrativo y de gestión de los servicios que en la actualidad reclama ser transformado. El Congreso provincial debe tratar la reforma de la Ley 11220, considerar la transformación de APSA. en empresa del Estado y definir una nueva regulación para el sector.
- 3- Finalmente, se deben fortalecer vínculos con la adecuada coordinación de metas y objetivos entre los distintos niveles de gobierno para sumar esfuerzos y fundamentalmente disponer de los recursos técnicos y financieros suficientes para superar el retraso que hasta ahora se observa en las políticas y la gestión del sector.



6. Bibliografía

- Azpiazu D, Schorr M. y Crenzel E. (2005) Agua potable y Saneamiento en Argentina: Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura. CDC. [online] Vol.22, N°59 [citado 14 abril 2011] pag.45-68 <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?scarttext&pid=S1012-25082005000200004&lng=es&nrm=iso>
- Calcagno, A.; Mendiburo, N.; Gaviño Novillo, M. (2002); "Agua para el siglo XXI: de la visión a la acción. Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina" <http://www.cap-net-esp.org/document/document/120/S6 - Gestion del Agua en Argentina.pdf>
- Castro, José E. (2005); Agua y Gobernabilidad; entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. Cuadernos del Cendes, Año 22-N°59 Venezuela [Consultado: 02-10-2010] http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1012-25082005000200002&script=sci_arttex
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2007. <http://www.undp.org.ar/docs/ODM2007.pdf>
- Corrales, María E. (2004); Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina. Revista REGA – Vol. 1, no. 1, p. 47-58. Colombia
- Ducci, Jorge (2007) Acceso al Agua potable, Saneamiento y Pobreza. IFHC- Instituto Fernando Henrique Cardozo
- Garnier, L. (2005); El espacio de la política en la Gestión Pública. –Cuaderno de Ciencias Sociales N° 139. Costa Rica, FLACSO- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. ISSN 1409-3677-1º Ed. (Consultado: 18-03-2011) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan030181.pdf>
- Gobierno de Santa Fe. Portal de la Provincia de Santa Fe. [Fecha consulta: 25- 08-11] En línea. [http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/120736/\(subtema\)/93824](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/120736/(subtema)/93824)
- Hantke-Domas, M. Jouraviev, A. (2011) Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento. CEPAL- Colección Documentos de proyectos. http://www.eclac.org/dmni/noticias/noticias/7/42407/Draft_11_03_2011_MHD.pdf
- Ibarra, Luis (2005); "De la resistencia al poder constituyente. La reforma del agua" Realidad Económica N° 215 –Octubre- Noviembre. Pgs.45
- Jouraviev André (2001); Administración del Agua en América Latina y el Caribe en el umbral del Siglo XXI. CEPAL – Serie Recursos Naturales e Infraestructura N°27. Naciones Unidas, Santiago de Chile. <http://www.eclac.cl/DRNI/proyectos/samtac/InAr00200.pdf>
- Ley 11220 (1994). Regulación de la prestación de Servicios Sanitarios en el ámbito de la Provincia de Santa Fe http://www.enress.gov.ar/areas_ley-11220.asp?seccion=con
- Maceira D., Kremer P. y Finucane H. (2007): El desigual acceso a los servicios de agua corriente y cloacas en la Argentina. CIPPEC-Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. –Políticas Públicas Análisis N° 39. Bs As. <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02077.pdf> [Fecha de consulta: 10-12-2010].
- Medina, M; Grando, J (2004): La participación ciudadana en la gestión del agua potable: límites y oportunidades; Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas. UNNE, Corrientes
- Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (2011) Política Hídrica Santafesi-



na. Secretaria de Aguas. Marco de Referencias. 23/02/2011. (Inédito)
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas- Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial, - Memorias de las Privatizaciones. [Fecha consulta: 25- 11-10]
http://www.mepriv.gov.ar/Obras_Sanitarias/Res-Hist-OSN.htm

Muñoz, A. y Vaccaro, V. (2006); Informe Suez en Santa Fe. Argentina. Unión de Usuarios y Consumidores, Filial Rosario. Asamblea Provisional por el Derecho del Agua ante el Tribunal Permanente de los Pueblos. Audiencia sobre Políticas Neoliberales y Transnacionales Europeas en América Latina y Caribe, Viena, Austria.
<http://www.enlazandoalternativas.org/IMG/pdf/water1fullcasesp.pdf>

Muñoz, Alberto (s.f.c.) Cooperativas de agua en Argentina. Pag.107-112
<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/books/aquargentina.pdf>

Plan Nacional de Inversión Pública (2010) Período 2010-2012 (versión definitiva)
http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/plan_invpub2.html#

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo- UNDP. (2006) Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis. Summary. En Human Development Report 2006.
<http://hdr.undp.org/hdr2006/>

Rezk, Ernesto (2005) Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal, United Nations, UN. ECLAC. Serie medioambiente y Desarrollo 115.

Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (2011) Política Hídrica Santafesina. Marco de referencia- -Febrero 2011. Santa Fe. (Inédito)

Roitman, M. y Ferro, G. (2003); La concesión de Aguas Provinciales de Santa Fe. Texto de discusión N°43. Centro de Estudios Económicos de la Regulación. UAE-Universidad Argentina de la Empresa.

Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación. (2002) Principios rectores de la Política Hídrica de la República Argentina. [Consultado: 10-11-11]
http://www.corebe.org.ar/NORMATIVA/principios_rectores_de_politica_hidrica.htm

Urbiztondo, Santiago (2003) "Algunas reflexiones sobre la singularidad del servicio de saneamiento", Indicadores de coyuntura, FIEL, N° 439-Nov.

Entrevistas

Juan Carlos Gianni. Director del ENRESS- Ente Regulador de Servicios Sanitarios de la Provincia de Santa Fe (con fecha 18 de Abril 2011 en Sede Rosario).

Ing. Hugo Orsolini. Secretario de Aguas de la Provincia de Santa Fe.- Ministerio de Aguas y Servicios Públicos de Santa Fe (con fecha 01-09-2011 en Sede Ministerio- Rosario)

Diarios

<http://www.enrosario.com/noticias.php?sec=region¬icia=>

http://www.ieco.clarin.com/economia/Fallo-Argentina-rescision-contratos-agua_0_154800017.html

<http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/aguas-fijaran-la-tarifa-de-acuerdo-al-consumo-y-la-zona-de-residencia-20110818-0012.html>

http://www.lacapital.com.ar/contenidos/2011/08/17/noticia_0046.html