



**FLACSO**  
ARGENTINA

## **MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA**

Nuevo modelo público/estatal y democratización de la gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento.  
El caso de Aguas Santafesinas S. A. (2006-2016)

**Tesista:** Lic. Damiano Tagliavini

**Director de Tesis:** Dr. José Esteban Castro

Tesis para optar por el grado académico de  
Magíster en Ciencia Política y Sociología

**Fecha:** 19/12/2019

## Resumen

En la presente investigación se realiza un análisis del proceso de conformación y desarrollo del nuevo modelo público/estatal de la gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento y su vinculación con el proceso de democratización de la sociedad, a partir del caso de la creación de la empresa Aguas Santafesinas S. A. (ASSA) en la provincia de Santa Fe, Argentina y su desempeño entre los años 2006 y 2016. El interrogante que guía la Tesis refiere a la medida en que el nuevo modelo público de los servicios significó un cambio hacia una gobernabilidad más democrática en el sector.

Desde un abordaje metodológico que incorpora técnicas cuantitativas y cualitativas, se abordan dos dimensiones de la democratización. Por un lado, la “material”, relacionada a la cobertura y acceso equitativo a los servicios, y, por el otro, la de “gobierno”, relacionada a los aspectos político institucionales del modelo. A partir del análisis de ambas dimensiones se concluye que la definición del nuevo modelo público/estatal es todavía contradictoria y se encuentra en proceso de elaboración debido a la existencia de tensiones de gobernabilidad que limitan y obstaculizan el proceso de democratización.

# Índice

Resumen.....	1
Capítulo 1: Introducción .....	4
1.1 Problema de investigación y justificación .....	4
1.2 Antecedentes .....	7
1.3 Objetivos, hipótesis de investigación y abordaje metodológico .....	9
1.4 Estructura de la Tesis .....	11
Capítulo 2: Marco teórico .....	13
2.1 Introducción .....	13
2.2 La Ecología Política del agua como punto de partida .....	13
2.3 Democratización y gobernabilidad del agua: un vínculo poco explorado .....	15
2.4 En busca de lo público en la gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento .....	21
2.5 Regulación y control en el sector de agua y saneamiento.....	23
2.6 Alternativas a la privatización y Gestión Pública Progresista .....	26
2.7 Conclusiones.....	29
Capítulo 3: Historia de los servicios de agua y saneamiento en Argentina.....	30
3.1 Introducción .....	30
3.2 Situación previa al desarrollo del servicio.....	30
3.3 Primeras redes municipales de agua .....	32
3.4 Consolidación del modelo estatal-nacional .....	35
3.5 La descentralización de los servicios .....	39
3.6 El experimento neoliberal .....	41
3.7 Resistencias al modelo neoliberal .....	45
3.8 Conclusiones.....	46
Capítulo 4: Hacia un modelo post-neoliberal del agua y el saneamiento .....	47
4.1 Introducción .....	47
4.2 Análisis del contexto internacional en materia de servicios de agua y saneamiento .....	47
4.3 Nuevo rol del Estado en los servicios públicos de la Argentina post-convertibilidad .....	50
4.4 Nacimiento de Aguas Santafesinas S. A. (ASSA).....	55
4.5 Nuevo ordenamiento jurídico. ¿hacia una transición permanente?.....	57
4.6 Conclusiones.....	60
Capítulo 5: Tensiones de gobernabilidad del nuevo modelo .....	61
5.1 Introducción .....	61

5.2 Reforma del Marco Regulatorio y el rol del Ente Regulador .....	61
5.3 Debate por la descentralización del servicio .....	67
5.4 Participación ciudadana: beneficios y límites de las Audiencias públicas .....	70
5.5 Transparencia y rendición de cuentas .....	73
5.6 Conclusiones.....	75
Capítulo 6: ¿Hacia una democratización material de los servicios?.....	76
6.1 Introducción .....	76
6.2 Diagnóstico y planificación.....	76
6.3 Inversiones y obras. El rol del Estado provincial en el nuevo modelo.....	79
6.4 Nueva política tarifaria.....	84
6.5 Ampliación de cobertura.....	90
6.6 Problemas de calidad en el servicio y de sustentabilidad ambiental .....	96
6.7 Conclusiones.....	99
Capítulo 7: Reflexiones finales.....	100
Bibliografía .....	107

# Capítulo 1: Introducción

## 1.1 Problema de investigación y justificación

En la presente Tesis abordamos el proceso de conformación y desarrollo de un nuevo modelo público/estatal de la gobernabilidad de los servicios públicos de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe, Argentina, a partir del caso de la creación de la empresa Aguas Santafesinas S. A. (ASSA) y su gestión entre los años 2006 y 2016.

El acceso a los servicios de agua potable y saneamiento (en adelante SAPyS) es una necesidad básica de las personas que ha sido reconocido como un Derecho Humano por las Naciones Unidas (ONU, 2010) ya que es un elemento vital para la vida y necesario para el cumplimiento de otros derechos, y cuyo acceso deficiente tiene consecuencias directas en la salud pública. A pesar de su importancia para la vida humana, aún persisten desigualdades sistémicas que se reflejan en el hecho de que, en el mundo, tres de cada diez personas aún no tienen acceso a agua potable y más de la mitad no goza de un saneamiento seguro, lo cual incluye a 673 millones de personas que realizan defecación al aire libre (WHO/UNICEF, 2017).

Desde nuestra perspectiva, garantizar el Derecho Humano a los SAPyS no implica un problema de factibilidad técnica, sino, más bien, de política pública. La cuestión técnica sobre cómo proveer de dichos servicios básicos al conjunto de la población ya ha sido resuelta a principios del siglo XX, lo cual está demostrado en el nivel de cobertura que alcanzaron los países económicamente dominantes en ese período. Es por ello que el foco principal de nuestras indagaciones a la hora de desentrañar las causas de esas injusticias debe estar puestas en variables socio políticas. Tal como ha sido reconocido por la Organización Mundial de la Salud, la prestación sostenible y eficaz de los servicios agua y saneamiento no está determinada

únicamente por el estado de la infraestructura, sino también por complejos sistemas institucionales y de gobernabilidad (WHO, 2019).

Como analizaremos en el Capítulo 3, a lo largo de la historia de los servicios de agua y saneamiento modernos, es posible identificar una tensión entre dos modelos principales de gobernabilidad. Por un lado, un modelo en donde prevalece el rol del Estado, en sus diferentes niveles, como actor central en la provisión de los servicios, y, por otro, un modelo a través del cual los Estados buscan algún tipo de asociación con capitales privados, entrega en concesión o, directamente, privatización de los servicios, con el fin de depositar en actores externos la responsabilidad de brindar el agua potable y saneamiento a la ciudadanía. También debemos mencionar la importancia de un tercer modelo, bastante extendido en la Argentina, principalmente en ciudades pequeñas, que es el modelo cooperativo, en el cual son directamente los usuarios los que, de forma auto-organizada, administran el servicio.

Durante gran parte del Siglo XX, el modelo estatal fue hegemónico en casi todo el mundo, logrando buenos resultados de provisión en países de ingresos altos, en el marco de un proceso de democratización en términos de acceso a derechos sociales por parte de la ciudadanía. Sin embargo, a pesar del avance logrado durante esos años, dicho modelo comenzó a ser cuestionado hacia la década de 1980 como parte de la difusión de la ideología neoliberal, surgida en lo que se denominó como “escuela de Chicago” en la década previa. La misma partía de la idea de que el Estado era ineficiente y que la solución era abrir el sector al avance del libre mercado, promoviendo la privatización de las empresas proveedoras. En el sector de agua y saneamiento, la ideología neoliberal, luego de experimentar un momento de hegemonía en la década de 1990, rápidamente entró en crisis hacia comienzos del nuevo milenio. A partir de ese

momento podemos observar una contra tendencia en todo el mundo, caracterizada por la recuperación del Estado en la gestión de los servicios.

En la Argentina, uno de los países donde la hegemonía neoliberal en el sector se desarrolló con mayor profundidad durante los años '90, llegando a que más de un 60 % de la población nacional reciba el servicio a través de alguna empresa privada (Castro, 2014), el proceso de recuperación del rol estatal ha sido igual de importante, en particular a partir del año 2006. En enero de ese año, el Estado provincial de Santa Fe rescindió el contrato de concesión que otorgaba, desde el año 1995, el servicio de agua potable y cloacas de 15 localidades de la Provincia a la empresa francesa Suez, y creó una nueva empresa de capital mayoritariamente estatal denominada Aguas Santafesinas S. A. (ASSA).

Desde nuestra perspectiva de análisis, la privatización significó un retroceso en la democratización del sector, debido tanto a la ausencia de participación de la ciudadanía en la toma de decisión sobre la privatización y en la posterior gestión de la misma, como a un aumento del deterioro en la calidad del servicio, que ya acarrea problemas desde la década anterior (Marin y Forte, 2014; Pesce, 2006). A partir de ello, la nueva etapa abierta en 2006 generó expectativas respecto a la posibilidad de una mejora del sector, basado en principios de equidad y de universalidad, pero, al mismo tiempo, planteó desafíos de gobernabilidad que invitan a reflexionar sobre qué significa el retorno del Estado en la prestación y qué tipo de gobernabilidad pública es la más adecuada para afrontar el desafío de la implementación efectiva del Derecho Humano al agua y el saneamiento.

A partir de ello, en la presente Tesis analizamos el proceso de conformación y desempeño de la empresa ASSA, guiándonos e intentando dar respuesta al siguiente interrogante: ¿en qué medida el nuevo modelo público de los servicios significó un cambio hacia una gobernabilidad

más democrática en el sector? Para responder a esa pregunta resulta necesario analizar la medida en que se ha garantizado el acceso a los servicios a toda la población de forma equitativa, los espacios de participación efectiva de la ciudadanía que se hayan facilitado, el funcionamiento del modelo regulatorio y de control, el grado de transparencia de la gestión, así como el rol del Estado provincial en garantizar los fondos necesarios para expandir y mejorar los servicios.

## **1.2 Antecedentes**

El estudio de los servicios de agua y saneamiento desde la perspectiva de las ciencias sociales no es un área suficientemente explorada ya que ha sido, mayoritariamente, incumbencia de otras disciplinas, como la Ingeniería o la Economía. Sin embargo, en el caso argentino existen investigaciones muy valiosas que incorporan aspectos políticos, institucionales y sociales al análisis.

En lo que respecta a los primeros sistemas de abastecimiento y al posterior modelo estatal caracterizado por el rol de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), la bibliografía es escasa, aunque se desatacan trabajos de carácter histórico como los de Bordi de Ragucci (1997), Collado *et al.* (1999), Herz (1979), Regalsky (2010), Rey (2000), Tartarini (2007; 2010) y Lanciotti y Regalsky (2014), los cuales nos han servido para comprender el proceso de desarrollo de los primeros servicios de agua, los debates que ya existían hacia fines de siglo XIX sobre si la prestación debía ser pública o privada y las características que luego adquirió el modelo centralizado en el Estado Nacional a partir de 1912.

Probablemente, el modelo neoliberal haya sido el que mayor producción académica generó, en particular en términos de las características económicas de las privatizaciones, los arreglos institucionales y el rol del Estado durante las mismas, así como las consecuencias sociales que provocó. Aquí debemos citar los trabajos producidos desde el área de Economía y



Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) como los de Azpiazu *et al.* (2006; 2008) o, para el caso santafesino el trabajo de Pesce (2006), en los cuales se analiza críticamente el proceso privatizador como parte de una política neoliberal respecto a los servicios públicos y se detallan las negociaciones de los contratos de concesión. Por su parte, también podemos mencionar los importantes aportes realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (CEPAL, 1995; Jouravlev, 2004; Lentini, 2004; Solanes, 1999), enfocados en aspectos económicos, tarifarios y de regulación del sector, así como el proyecto de investigación internacional “PRINWASS” de la red Waterlat-Gobacit, en el que el caso argentino fue uno de los más relevantes (Castro, 2014).

Respecto al nuevo modelo público/estatal, la producción académica es menos abundante. A nivel internacional existen trabajos que han aportado elementos para analizar la nueva tendencia de alternativas públicas frente a la privatización, sobre todo los encarados desde el Transnational Institute (TNI), el Municipal Services Project (MSP) y el Public Services International Research Unit (PSIRU) (Hall, 2015; Hall y Lobina, 2006; Kishimoto y Petitjean, 2017; Lobina y Hall, 2013; McDonald, 2013, 2015a, 2016). Entre los trabajos que analizan los casos argentinos, si bien contamos con investigaciones sobre casos como los de Aguas Bonaerenses S. A. (ABSA) en la provincia de Buenos Aires (Cáceres, 2013, 2017), la mayoría de las investigaciones están enfocadas en el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y su empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos S. A. (AySA), lo cual se justifica en el hecho de que es, por lejos, la empresa más grande del país. Dicha bibliografía, si bien aborda un caso que tiene grandes diferencias con el de Santa Fe, nos es de mucha utilidad debido a que analiza variables similares, como son la nueva conformación de la gobernabilidad pública del sector, el rol del regulador, la participación ciudadana y las rupturas y continuidades respecto a la etapa anterior. Dentro de este conjunto de trabajos queremos destacar los de Nahón y Bonofiglio (2007) y de Rocca (2011),

que hacen hincapié en la problemática regulatoria, así como las investigaciones de Tobías (2014, 2017), que profundiza en el proceso de re-estatización del servicio, el desempeño de la empresa y su relación con la gobernabilidad hídrica en la cuenca Matanza Riachuelo.

En el caso de Santa Fe, los estudios sobre la conformación y desempeño de la nueva empresa estatal son aún más escasos y enfocados más a una comparación con el modelo privatizador en los primeros años de la gestión estatal, que a una evaluación profunda del nuevo modelo público. Aquí podemos mencionar los trabajos comparativos entre Santa Fe y el AMBA que realizan Florentín (Florentín, 2011) y Minaverry (2012), y la publicación de Raposo y Cafarell (2011) que realizan un análisis del gobierno del sector en toda la provincia, no sólo en el área de cobertura a cargo del gobierno provincial.

Si bien existe una vasta bibliografía sobre servicios públicos en las ciencias sociales, no contamos con suficientes estudios en profundidad sobre los casos de retorno a un modelo de gobernabilidad público/estatal, o “re-publicización”, como denominaremos aquí, de los servicios de agua y saneamiento fuera del AMBA. Por otra parte, consideramos que, todavía, no se ha indagado lo suficiente en el desempeño de estas nuevas empresas públicas de agua creadas como alternativa a la privatización con el fin de encontrar indicadores que caractericen el nuevo modelo de gobernabilidad del sector. En este sentido, esta investigación se propone avanzar en esa perspectiva para realizar un aporte al conocimiento y definición del nuevo modelo público del agua y el saneamiento.

### **1.3 Objetivos, hipótesis de investigación y abordaje metodológico**

Con el fin de acercarnos a una respuesta al interrogante planteado como problemática principal de la presente investigación, el objetivo general de la misma es analizar analítica y descriptivamente el nuevo modelo público/estatal de gobernabilidad de los servicios de agua y

saneamiento y su vinculación con el proceso de democratización a partir del caso de ASSA durante el período 2006-2016. A su vez, nos propusimos cumplir con una serie de objetivos específicos que aportan al objetivo general y consisten en describir el proceso histórico de los diferentes modelos de gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento que se desarrollaron en el país; analizar el proceso de creación de la empresa ASSA; explorar y evaluar las políticas de ampliación de los servicios desarrolladas durante el período analizado y sus resultados; analizar los debates y propuestas de reforma del marco jurídico y regulatorio en el que se inscribe la nueva empresa estatal y el rol que adquirió el Ente Regulador en el período; e indagar sobre los dispositivos y el nivel de participación de la ciudadanía en la gobernabilidad.

La principal hipótesis que ha orientado la investigación de esta Tesis es que el surgimiento de un nuevo modelo público/estatal de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe a través de ASSA significó una mejora en términos de democratización en el acceso a los mismos, pero que, sin embargo, ha sido insuficiente para garantizar el acceso universal a dichos servicios. Como segunda parte de nuestra hipótesis, consideramos que esa insuficiencia se debió, en parte, a los obstáculos existentes en el proceso de democratización del gobierno del sector, es decir, a la inexistencia de una definición sobre el nuevo Marco Regulatorio y el rol del Ente regulador, así como la falta de dispositivos participativos eficaces a través de los cuales la ciudadanía pueda definir las políticas del sector.

Respecto al abordaje metodológico empleado, este ha consistido en un enfoque cuali-cuantitativo, el cual nos permitió abordar los diferentes aspectos de la problemática trabajada. Principalmente, hemos orientado la investigación a partir de dos dimensiones de análisis, por un lado lo que denominamos como “democratización material”, esto es, la dimensión de cobertura de los servicios y acceso equitativo a los mismos por parte de la ciudadanía, para lo cual optamos

por un enfoque cuantitativo utilizando datos de cobertura, de inversión y tarifarios provenientes de fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS) y la propia empresa ASSA. Por otro lado, analizamos la dimensión de la “democratización del gobierno del agua y el saneamiento”, es decir, la dimensión político institucional del sector, para la cual apelamos a la revisión de la normativa provincial y de resoluciones del Ente Regulador, así como a la revisión de fuentes periodísticas provinciales y municipales. También utilizamos fuentes primarias a través de la realización de entrevistas en profundidad a informantes claves pertenecientes a los organismos involucrados en el sector y especialistas en la temática.

En relación al alcance de la investigación, se optó por el análisis de un caso en particular, el de Aguas Santafesinas S. A., por ser considerado un caso ejemplar y pionero en el nuevo modelo público/estatal de los servicios de agua y saneamiento en la Argentina. La elección del estudio de un caso intrínseco (Stake et al., 2003) nos permite, por un lado, explorar el caso en toda su complejidad, con sus diferentes dimensiones, y, por el otro, reconociendo que el mismo forma parte de un proceso global de giro hacia alternativas públicas de gobernabilidad del agua, el análisis del caso de Santa Fe nos permite poner a prueba algunas de las dimensiones trabajadas en la literatura especializada y generar un conocimiento que nos servirá como insumo para futuras investigaciones de carácter comparativo.

#### **1.4 Estructura de la Tesis**

La argumentación de la presente Tesis está organizada de la siguiente manera. Luego del presente capítulo introductorio en el cual exponemos la problemática trabajada, el enfoque metodológico, la hipótesis planteada y los antecedentes existentes sobre la cuestión, dividimos el cuerpo de la tesis en otros cinco capítulos. En el Capítulo 2 damos cuenta de las herramientas

conceptuales utilizadas para analizar los datos recolectados y comprender el contexto en el que se enmarca la problemática abordada. En el Capítulo 3, realizamos un recorrido histórico por los diferentes modelos de gobernabilidad de los servicios públicos de agua y saneamiento en la Argentina con el fin de entender cómo se llega a la etapa estudiada y cómo se vincula con el proceso de democratización. Por su parte, en el cuarto capítulo analizamos el contexto internacional de recuperación de la gobernabilidad pública en el sector, así como la situación de los servicios públicos en la Argentina luego de la crisis política social y económica del 2001 y la salida de la convertibilidad, para, finalmente, describir el proceso de cambio de modelo en la provincia de Santa Fe y la conformación de ASSA. En el Capítulo 5 analizamos los debates y tensiones de gobernabilidad atravesados por el nuevo modelo en relación al rol del Ente Regulador, las propuestas de municipalización, la relación con los usuarios y su participación, así como la rendición de cuentas de la empresa. En el Capítulo 6 nos adentramos en el análisis del desempeño de la nueva empresa estatal en términos de su eficacia para expandir y mejorar el servicio, la inversión en obras realizada por el Estado provincial y los cambios en la política tarifaria. Finalmente, en el último capítulo desarrollamos unas reflexiones finales, a modo de conclusión, intentando retomar algunas de los temas planteados, verificar la hipótesis trabajada y elaborar propuestas.

## **Capítulo 2: Marco teórico**

### **2.1 Introducción**

En el presente capítulo, realizamos un repaso de los conceptos teóricos que guían nuestra investigación. Uno de los principales desafíos ha sido generar puentes entre corrientes de pensamiento que han estado históricamente aisladas, pero cuya vinculación consideramos prioritaria a la hora de analizar un sector tan complejo como el de los servicios del agua y el saneamiento. En ese sentido, si bien nuestro enfoque es el de la Ciencia Política, consideramos que es necesario tender a hacia la trans-disciplinariedad en la investigación. En esta Tesis, intentamos dar un paso en ese sentido al vincular, de manera que sea significativa para nuestros objetivos, conceptos relacionados con la ecología política, los servicios públicos urbanos y su regulación y marcos conceptuales propios de la Ciencia Política.

### **2.2 La Ecología Política del agua como punto de partida**

Tomamos a la ecología política como punto de partida debido a que este enfoque propone traspasar los límites impuestos por las disciplinas científicas y analizar la interacción e interdependencia entre fenómenos naturales y hechos sociales desde una perspectiva de carácter político, donde las relaciones entre los seres humanos, y entre estos con la naturaleza se presentan como relaciones de poder (Leff, 2006). Una mirada ecológico-política de la gobernabilidad de los SAPyS implica re-politizar (Blanchon y Graefe, 2012) la problemática de la extracción y distribución del agua y entender que los cambios respecto su acceso no son independientes de las condiciones histórico-sociales, políticas y económicas específicas de la sociedad ni de sus respectivas instituciones (Swyngedouw et al., 2017).

Buena parte de la literatura ecológico política del agua, en especial aquella proveniente de la Geografía y heredera de la obra de David Harvey (2008), se ha orientado al análisis territorial y urbano y a la crítica de conceptos clásicos de la hidrología como el del ciclo hidrológico, redefiniéndolo a partir de la intervención social, la infraestructura y los diferentes usos del agua. A partir de ello, esta corriente propone conceptos como el de *ciclo hidro-social* (Linton y Budds, 2014), *territorios hidro-sociales* (Boelens et al., 2016) o *metabolismo urbano* (Gandy, 2004). Esta mirada permite entender que el control del agua a través de los *flujos de poder* (Swyngedouw, 2004) es una dimensión crítica para la producción social del espacio.

Otra parte de la literatura ecológico política se ha orientado a arrojar luz sobre el fenómeno de mercantilización del agua y, en particular, sobre la privatización de las empresas proveedoras de agua potable y saneamiento básico, característico de las políticas económicas neoliberales (Bakker, 2005, 2010; Loftus y McDonald, 2001; Roberts, 2008). Dicha literatura nos sirve como referencia para comprender el fracaso del modelo privatizador del agua que dio origen al surgimiento de una tendencia pública a nivel global.

Desde esa perspectiva, retomando los conceptos desarrollados por Harvey (2004), Erik Swyngedouw (2005) propone que luego de la crisis económica de la década de 1970, un fuerte cambio en la relación público/privado y la privatización de sectores que estaban monopolizados por el Estado, se transformó en el elemento central para las dinámicas de acumulación capitalista a través de la *desposesión*. La política neoliberal aplicada a los servicios de agua y saneamiento significó la instauración de un modelo basado en la hegemonía de los principios mercantiles y una cultura fundada en la exclusión que contribuyó a exacerbar las condiciones de desigualdad y polarización social (Castro, 2005). El Estado y sus instituciones han sido un actor central y contradictorio a la hora de llevar a cabo la estrategia neoliberal de desposesión.

Por su parte, Karen Bakker (2003, 2010) plantea que más que una desregulación, el modelo privatizador significó una re-regulación del sector, en la cual el Estado ha tenido un rol activo para la transición de lo que denomina un modelo *hidráulico estatal* a uno *conservacionista de mercado* (Bakker, 2003b). Asimismo, Bakker afirma que, a pesar de la enorme influencia que ha tenido la ideología neoliberal en el sector, por sus características naturales, el agua es un bien difícil de mercantilizar y es susceptible de ser monopolizado por el Estado, ya que requiere grandes inversiones de capital en infraestructura (Bakker, 2003a). A eso se le suma el hecho de que tiene una importancia simbólica y cultural por sus características de bien vital para la vida.

### **2.3 Democratización y gobernabilidad del agua: un vínculo poco explorado**

La vinculación entre democracia y gobernabilidad del agua no abunda en la literatura dedicada a los SAPyS. Esto se debe a que, históricamente, los problemas asociados a la gobernabilidad de dichos servicios han sido identificados como problemas de tipo técnico. El término gobernabilidad suele utilizarse con una multiplicidad de significados y desde perspectivas diversas, incluso con dificultades de traducción de los conceptos ingleses de *governance* y *governability* (Allen, Dávila, y Hofmann, 2005; Kooiman, 1993; Zurbriggen, 2014). Para los fines de esta investigación, no consideramos pertinente profundizar en ese debate y hemos optado por utilizar el concepto de gobernabilidad entendiéndolo como los fines y valores que orientan a la sociedad y en base a los cuales se configuran y mantienen arreglos institucionales y de poder desde los que se toman decisiones y se implementan políticas públicas (Hanf y Jansen, 1998). Esta definición nos permite analizar el sector desde una perspectiva más amplia que el de la “gestión”, incorporando la relación y roles de los diferentes actores.

Por otra parte, proponemos analizar el desarrollo y expansión de los servicios desde la perspectiva de la democratización de la sociedad, indagando sobre los vínculos que existen entre



la gobernabilidad del agua y el concepto de democratización. Para ello, analizamos la democratización del agua desde un doble enfoque: por un lado, la noción de democratización en términos materiales, esto es, de igualdad social en el acceso a los servicios; y, por el otro, democratización en términos de gobernabilidad del agua, esto es, el grado de participación ciudadana en la planificación, gestión y control de los servicios de agua y saneamiento, así como en las luchas ciudadanas por su acceso. En este sentido, nuestra perspectiva se orienta a analizar la democratización del agua en términos de *democracia integral* (Rosanvallon, 2012), la cual combina los ideales históricos del socialismo de igualdad redistributiva y los ideales de la democracia liberal de igualdad cívica y política.

En las sociedades capitalistas, la democracia presenta una contradicción entre la lógica de igualdad cívica y política de la ciudadanía, que propone el ideal democrático, y la lógica de distribución desigual de derechos de propiedad, propia de los principios mercantiles del capitalismo (Merkel, 2014). En el mismo concepto de ciudadanía, en su clásica concepción desarrollada por Marshall en la conferencia de 1949 (Marshall y Bottomore, 2004), se destaca la tensión existente entre el principio de igualdad formal del proceso de ciudadanía y la reproducción de desigualdades de clase reales. Esta contradicción básica de las democracias liberales tiene su correlato en la problemática del agua, donde las desigualdades sociales estructurales, sumado a la orientación neoliberal que tuvo lugar en las políticas del sector durante el modelo anterior, han significado un condicionamiento para la implementación del Derecho Humano al agua (Castro, 2009). Sin embargo, esa contradicción entre igualdad formal y desigualdad real no implica que debemos desatender el proceso de democratización y ampliación de derechos de ciudadanía a lo largo de la historia del capitalismo, ya ha sido fruto de luchas, con avances y retrocesos en donde la construcción de ciudadanía se presenta como un constante *territorio en disputa* (Castro, 2002).

En el marco de esa disputa, la implementación de políticas de orientación neoliberal significó un retroceso en el proceso de democratización, en particular en el sistema de ciudadanía social, o acceso a derechos sociales, que durante buena parte del Siglo XX, en especial en Europa y EE.UU. y, en menor medida, en países de América Latina, había garantizado la provisión de servicios públicos para toda la ciudadanía, por parte de un Estado que los convirtió en *bienes ciudadanos* (Iazzetta, 2007).

A pesar de que muchos países de América Latina vivieron un proceso de democratización política y el fin de regímenes autoritarios durante la década de 1980, esas nuevas democracias convivieron y conviven con un importante aumento de la desigualdad social (Strasser, 2005), a partir de la cual la brecha entre la democracia como régimen y la democracia como sociedad se profundizó (Rosanvallon, 2012) y, al mismo tiempo, el Estado fue demonizado y achicado en favor de una mayor libertad de mercado. En ese contexto, se ha definido a las nuevas democracias como *democracias sin ciudadanos* (Strasser, 2013) o *ciudadanías de baja intensidad* (O'Donnell y Wolfson, 1993). Sin embargo, para Pierre Rosanvallon (2007), la idea de un ciudadano pasivo es un mito y el gran problema de nuestro tiempo no es la apatía política sino la erosión de la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Ese desencanto, lejos de frenar la democracia, la expande, impulsando nuevas formas de organización de la comunidad que conforman una *contrademocracia*. Esa organización de la desconfianza en forma de contrademocracia se manifiesta, según Rosanvallon, a través de tres tipos de poderes: de control (vigilancia, denuncia y calificación de la actividad gubernamental por parte de la ciudadanía); de obstrucción (en forma de rechazo ante las decisiones gubernamentales); y de juicio (relacionada con la judicialización e imputación de la política) (2007). En el análisis específico de la gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento, serán los dos primeros de estos poderes los que encontraremos.

Oswaldo Iazzetta (2007) plantea que Estado y la democracia son construcciones históricas y sociales con trayectos y orígenes independientes que responden a lógicas diferentes. Mientras que el Estado tiende a la centralización del poder, la democracia propone su descentralización. Sin embargo, plantea el autor, Estado y democracia se necesitan mutuamente. La democracia necesita del Estado para garantizar la universalización de los derechos de la ciudadanía, pero el poder que este reúne para tal fin debe ser sometido a un riguroso control democrático, o contrademocrático, en términos de Rosanvallon.

Desde esta perspectiva enfocada en el rol del Estado, profundizar la democracia implica entender la democratización en relación con la existencia de un Estado que garantice la universalidad de los derechos ciudadanos. Ahora bien, un Estado más extenso no necesariamente asegura su *democraticidad*, por lo cual el proceso debe estar acompañado del robustecimiento de los mecanismos de control y por innovaciones institucionales que permitan traducir la desconfianza en participación ciudadana (Iazzetta, 2007), es decir, profundizar el carácter público del Estado. En ese sentido, a partir de la crisis socio-económica y política de 2001/2002 en la Argentina, en la cual la hegemonía neoliberal entró en cuestionamiento y se revalorizó el rol del Estado, uno de los desafíos de la gobernabilidad de los SAPyS en Argentina es responder al interrogante respecto a cuáles deberían ser las características de dicho Estado *post neoliberal* (Thwaites Rey, 2008) y cómo se vincula con la desconfianza ciudadana.

En esa línea, la noción de participación es central a la hora de pensar modelos públicos democráticos de gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento. Sin embargo, el concepto de participación requiere de cierta precisión conceptual ya que puede ser utilizado para casos muy disímiles y desde perspectivas antagónicas. Pero es importante resaltar que, si bien en los últimos años la noción de participación en la gobernabilidad del agua ha sido incorporada

al lenguaje cotidiano de organismos oficiales, esta tiene su origen en las luchas ciudadanas y de los movimientos sociales por la expansión de derechos.

En términos generales, la idea de democracia participativa, así como las teorías de la *democracia deliberativa* (Schvartzman, 2014), surgen como un cuestionamiento a la distancia entre gobernantes y pueblo soberano que caracterizan a la democracia representativa y ponen el eje en el fortalecimiento de la esfera pública a través de la actividad ciudadana (Ferree et al., 2002). Estas teorías hacen un llamado a politizar a la sociedad en todas las esferas de la vida en comunidad, incluido los lugares de trabajo (Pateman, 2014). Esta perspectiva crítica de la democracia liberal tuvo su auge en las décadas de 1960 y 1970 en Europa y EEUU, pero en los últimos años ha sido rescatada y revitalizada a partir de las experiencias de espacios participativos en América Latina, con el caso de la experiencia del gobierno municipal de Porto Alegre, Brasil, como mayor exponente (Avritzer, 2014; Hilmer, 2010).

Por otra parte, la noción de participación, que otros autores han definido como una “nueva tiranía” (Cooke y Kothari, 2001), también tiene aspectos que pueden resultar negativos. Lejos de democratizar la democracia, algunas experiencias participativas pueden profundizar la desilusión cívica si se las considera fraudulenta o si no se cumplen los resultados que se esperan de ella (Font et al., 2014) o pueden servir como excusa para que el Estado desatienda sus responsabilidades. Asimismo, algunos dispositivos participativos pueden quedar restringidos a temáticas inmediatas y despolitizadas atravesadas por intereses individuales, con lo cual lejos de fomentar una ciudadanía activa se conforma una *ciudadanía disminuida* (Annunziata, 2015). En ese sentido, más allá de los procedimientos participativos en sí mismos, los resultados de estos serán muy diferentes según el contexto socio político, con lo cual es importante conocer el lugar que ocupan el mercado y el Estado (Sintomer y Ganuza, 2011).

En el caso de los SAPyS, la evidencia histórica sugiere que su gobernabilidad se ha caracterizado por formas tecnocráticas y jerárquicas, monopolizadas por los expertos hidráulicos, sin participación de ciudadanos y usuarios. Castro (2012) propone tres tipos de gestión del agua según el grado de participación: a) formas de gestión tecnocráticas que excluyen la participación de la población tanto en su carácter ciudadano como en su carácter de usuario-cliente-consumidor de los servicios públicos; b) formas de gestión tecnocrática que permiten espacios de participación restringidos; c) participación social desde abajo, promovida por organizaciones sociales. Este tipo también puede ser denominada como *no institucionalizada* (Rodríguez Blanco, 2011).

Ahora bien, esta clasificación diferencia entre dispositivos participativos propiamente dichos, aunque limitados, impulsados desde arriba, y las formas participativas autónomas de la sociedad, que suelen desenvolverse en momentos particulares, como formas de estallidos frente a una determinada política. Es por ello que creemos necesario sumar un cuarto tipo de participación, caracterizado por la combinación entre movimientos ascendentes de participación autónoma de la sociedad civil y movimientos descendentes de reconocimiento de esa participación en la gestión por parte del Estado. Ejemplo de esto son las Mesas Técnicas de Agua en Venezuela (Lacabana y Cariola, 2007) y los Comités de Agua Potable y Saneamiento en Nicaragua (Kreimann, 2013), donde el tipo de participación no es ni una gestión tecnocrática con participación restringida y dirigida desde arriba, ni tampoco es una participación social impulsada únicamente desde abajo. En estos casos hay una relación de ida y vuelta, de *botton-up top-botton* (Bacqué, Rey y Sintomer, 2005), con un cierto grado de equilibrio entre el grado de autonomía de la ciudadanía y el grado de institucionalización y reglamentación del ámbitos de participación.

Si bien debemos reconocer que una mayor participación no significa automáticamente decisiones políticas más efectivas, sí consideramos que es un camino de aprendizaje democrático de la ciudadanía. Talpin (2011) plantea que los actores cambian durante el proceso participativo ya que adquieren nuevos hábitos democráticos. Es por ello que, independientemente de sus resultados, existe una preferencia normativa en la búsqueda de una gobernabilidad participativa.

#### **2.4 En busca de lo público en la gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento**

En momentos en dónde la ideología neoliberal estaba en pleno auge y el modelo estatista se encontraba en crisis y era cuestionado por sus fallas, Portantiero (1989) planteaba la necesidad de introducir una tercera dimensión, que supere la dicotomía entre lo estatal y lo privado, esa dimensión era la de lo público, como espacio que asegure una mayor información, participación y descentralización de las decisiones. Dicho planteo adquiere un nuevo significado tras la crisis del modelo neoliberal y el surgimiento del proceso de recuperación de derechos sociales que caracterizó a gobiernos progresistas de Sudamérica (García Delgado, 2014), en el cual se enmarca el nuevo modelo público/estatal del agua y saneamiento.

En la noción misma de servicio público, tanto en su tradición francesa, orientada al monopolio estatal de la gestión, como en la estadounidense, donde el Estado tiene un rol menos predominante, pero con presencia en el control y regulación del servicio, con una participación destacada del poder judicial, o en la inglesa, donde también el Estado se ha centrado en la regulación a partir de los cambios introducidos en la década de 1980, la idea de público alude al carácter de interés colectivo, que atañe a toda la ciudadanía, y que debe cumplir con condiciones de regularidad, continuidad, generalidad y uniformidad en su prestación (González Moras, 2004).

Sin embargo, esa noción acotada de lo público no alude a las características de su gestión sino a que el servicio esté destinado al conjunto de la ciudadanía, independientemente de por

quién sea gestionado. Esta concepción refiere sólo a uno de los posibles significados de la distinción entre público y privado, aquella que alude a lo que es de interés colectivo en oposición a lo individual. Rabotnikof (2005) plantea que, además de ese, existen otros dos sentidos básicos que se asocian a lo público: el que distingue lo visible de lo oculto o lo manifiesto de lo secreto, donde lo público refiere a publicidad de los actos, y el que asocia a lo público con lo accesible y abierto. Según la autora, estos tres sentidos convergen cuando pensamos en *espacio público*.

Sin embargo, esa noción ampliada de lo público no se encuentra reflejada en la dicotomía público/privado relacionada a la gobernabilidad de los servicios públicos de agua y saneamiento. Como analizaremos en el siguiente capítulo, a lo largo de la historia se puede evidenciar que dicha dicotomía se presenta en términos de dos alternativas principales, por un lado, una donde el servicio público se encuentra a cargo del Estado y, por el otro, una donde el mismo está a cargo de una empresa privada. Si bien existen casos intermedios, modelos mixtos (Pírez, 2000) o formas cooperativas (Spronk et al., 2012), esas son las dos tendencias principales predominantes. En dicha dicotomía, en términos generales, se pueden evidenciar principios de gobierno del agua divergentes. En el modelo estatal de gobernabilidad del agua priman los principios de universalidad y equidad social en el acceso a los servicios, mientras que el modelo privado se encuentra atravesado por criterios mercantiles, en donde la rentabilidad empresarial y la eficiencia financiera cumplen un rol central (Castro y Lacabana, 2005).

Tal como plantea Nancy Fraser (1990), la privatización y los intentos de separación entre la sociedad civil y el Estado, no han sido beneficiosos para un buen funcionamiento de la *esfera pública*, retomando la idea clásica de Habermas (1991). La reducción de lo público a lo estatal ha resultado útil para los análisis críticos del modelo neoliberal. Sin embargo, no creemos que sea suficiente a la hora de analizar las características y diferentes formas que adquieren las

alternativas a la privatización en el período post-neoliberal. En ese sentido, coincidimos con lazzetta (2002) en que lo público designa un entramado que excede los límites del Estado ya que mientras que lo estatal es por definición público, no todo lo público es estatal. Según el autor, en lo público confluyen energías tanto de la sociedad civil como del Estado, por lo que generar bienes públicos desde el Estado y someter a este al control de la ciudadanía son dos caras complementarias de lo *público-estatal*, una orientada a garantizar derechos ciudadanos y la otra a transparentar el poder del Estado (lazzetta, 2008). Si aceptamos que existe una *energía pública* (lazzetta, 2002) que no es generada desde el Estado, entonces debemos rastrear cuánto de esa energía pública existe en la gestión público-estatal del agua, en términos de participación y control ciudadano. Como plantea lazzetta, *“el principal reto para lo público-estatal se resume en la doble exigencia de garantizar ciudadanía y un modo de ejercer el poder que promueva la publicidad, la rendición de cuentas y el apego a criterios universalistas”* (2002; 50).

## **2.5 Regulación y control en el sector de agua y saneamiento**

Según la CEPAL (1995), desde el punto de vista económico, los servicios públicos de agua y saneamiento tienen como principal característica ser economías de escala, conformadas como monopolios naturales que requieren de altos niveles de inversión en infraestructura, por lo cual la regulación pública se torna indispensable, en particular cuando intervienen capitales privados. Ahora bien, en esta investigación, partimos del concepto de que el esquema de regulación de los servicios públicos se define en forma asociada a los arreglos institucionales de prestación de cada momento histórico, por lo cual, el modelo regulatorio no puede ser analizado de manera aislada, sino en el marco de un modelo de gobernabilidad general de los servicios públicos, así como de una concepción sobre el rol del Estado en su prestación (Nahón y Bonofiglio, 2007). A pesar de que el concepto de regulación comenzó adquirir relevancia durante lo que denominamos



período neoliberal, si entendemos por esta la capacidad estatal de definir reglas obligatorias de cumplir en el marco de una determinada política pública, se puede concluir, siguiendo a Nahón y Bonofiglio (2007), que los servicios públicos estuvieron regulados desde sus comienzos.

Durante el período caracterizado por la intervención del Estado, el tipo de regulación existente era el modelo denominado *regulación endógena*, en el cual se entiende por regulación a la capacidad del Estado de definir los reglamentos para el sector y planificar una política (Azpiazu et al., 2008). Frente a eso, en su versión más radical y crítica del Estado interventor, el neoliberalismo proponía una total desregulación, donde las fuerzas del mercado sean totalmente libres para actuar ya que solas tenderían al equilibrio y a la eficiencia en la prestación. Sin embargo, los riesgos de dejar en manos de la voluntad del Capital, servicios públicos que se destacan por su condición de monopolio natural, eran demasiado elevados, incluso para los promotores del libre mercado, y generaron resistencia en varias partes del mundo. Es así que una versión más moderada del neoliberalismo promovió una especie de reacomodamiento estatal, más que su total desvinculación del sector. En ese marco, nace la idea de *Estado regulador*. El Estado Regulador implica que el gobierno abandona su carácter de productor y se concentra en un rol de generador y garante de las reglas de juego que la sociedad ha acordado como régimen de convivencia (Stark, 2001).

El concepto contemporáneo de regulación se consolida con la implementación del modelo neoliberal y la reforma del Estado que lo acompañó. El abandono del Estado de su participación en el sector productivo y en la prestación de servicios públicos en los cuales había tenido por décadas un papel dominante, implicó una modificación de su rol, pasando de prestador y productor a mero regulador y controlador del mercado. Supuestamente, la delegación de la actividad regulatoria de una actividad en un ente autónomo, haría que la

regulación dependa menos de contingencias electorales y tenga menos problemas de gobernabilidad, generando una mejor prestación de los servicios (Majone y La Spina, 1993) .

El reconocimiento de que el mercado podía tener fallas, en especial en los servicios de monopolio natural, y de que el Estado debía marcar las “reglas de juego”, generó un modelo teórico de regulación que debería generar un mejor funcionamiento de los servicios bajo las clásicas premisas de la economía liberal, defender la competencia, crearla cuando no exista o sustituirla cuando sea imposible su creación (Ariño Ortíz, 1996).

Sin embargo, la regulación también puede ser concebida desde otras dos dimensiones además de la económica, la dimensión social, abocada a establecer normas y lineamientos para garantizar el acceso de la ciudadanía a ciertos bienes y servicios, y la administrativa, la cual alude a la acción del gobierno orientada al suministro de información para el control ciudadano (Stark, 2001). Ambas adquieren especial interés cuando se trata de servicios públicos. En ese sentido, el concepto de *regulación social* le da al Estado un rol que no se limita sólo a controlar un tipo de industria que suele tener fallas de mercado, sino que involucra al Estado como orientador de la oferta de bienes públicos (López y Felder, 1997). Esta ampliación del concepto de regulación posibilita que la misma no se limite a regular aspectos económicos de un servicio, sino que, a su vez, el Estado pueda intervenir en aspectos como los impactos ambientales de la prestación.

En la práctica, el sistema regulatorio contemporáneo no cumplió con las expectativas, sino que, más bien, tuvo grandes dificultades para ejercer su capacidad regulatoria ante un sistema de liberalización del mercado y desprotección de los usuarios. La bibliografía que ha trabajado el tema, demuestra una gran debilidad por parte de los entes reguladores para poder cumplir con sus funciones de regulación, control, fiscalización y sanción (Azpiazu *et al.*, 2008; López y Felder, 1999). La tendencia general de estos organismos ha sido la de caer en lo que

Vispo (1999) ha denominado *cooptación bifronte*, a partir de la cual las empresas privatizadas se aseguraron condiciones favorables para la obtención de ganancias extraordinarias debido a la existencia de una agencia reguladora cooptada tanto por la empresa a la cual debe regular como por la autoridad política del Estado. El nivel de autonomía de los entes reguladores, producto tanto de su diseño como del contexto en el que se enmarca, es considerado un elemento clave para el desempeño de las empresas prestadoras (Urbiztondo *et al.*, 1998) .

Por otro lado, algunos autores han intentado evaluar el desempeño de los entes reguladores contemporáneos desde la noción de *capacidades estatales* (Oszlak *et al.*, 2000; Rocca, 2011). Las capacidades de regulación del Estado pueden ser analizadas desde dos dimensiones: la técnica administrativa, concernientes al funcionamiento interno del aparato estatal en términos de regulación, y la dimensión relacional, vinculada a las interacciones que se efectúan entre los diferentes actores sociales y económicos que se relacionan con las agencias estatales y de alguna manera intervienen en el proceso regulatorio. Esto nos brinda elementos para realizar una evaluación sobre el accionar de un ente regulador en particular, más allá de la evaluación general sobre el modelo regulatorio imperante.

## **2.6 Alternativas a la privatización y Gestión Pública Progresista**

Según el Transnational Institute (TNI), en el año 2017, la tendencia a des-privatizar las empresa de agua y saneamiento alcanzaba 267 casos en todo el mundo (Kishimoto y Petitjean, 2017), aunque esta cifra esta subestimada ya que no toma en cuenta algunos casos de Argentina, como el de Mendoza y el de Salta. Dicha compilación de casos, que varían entre ciudades grandes y chicas, así como de altos o bajos ingresos, está basada en un criterio amplio de gestión pública en la que caben diversas formas de des-privatización. A pesar de ello, la magnitud del fenómeno y la diversidad de casos permite caracterizar al proceso como un cambio de ciclo.

Una de las primeras diferencias que se encuentran entre los casos es el relacionado al nivel gobierno. Mientras que en Europa y EEUU es común hablar de “remunicipalización”, debido a que el alcance geográfico de las empresas es de nivel municipal, en la Argentina se lo denomina re-estatización, o, dependiendo del caso, re-nacionalización y re-provincialización. En nuestro caso, optamos por la denominación “re-publicización” ya que nos permite englobar los diferentes niveles administrativos y, a la vez, incorpora el concepto de público, no solamente estatal.

El desafío consiste en definir el fenómeno no sólo por la negatividad del rechazo al modelo privatizador, sino por sus características propias. En ese sentido, no sólo se trata de discutir si la prestación debe ser estatal o privada, sino reflexionar sobre cuáles son las características de esa nueva gobernabilidad público/estatal (Pigeon et al., 2013). Al respecto, Hachfeld et al. (2009) proponen el concepto de *gestión pública progresista del agua*. Esta definición conceptual está construida como una elección normativa sobre cómo debería ser una gestión pública del agua, pero a partir de ella construyen una serie de dimensiones de análisis que creemos importante rescatar. Dichas dimensiones son: a) la universalización y buena calidad del servicio, b) la efectividad en cubrir las demandas de la población y la capacidad de generar procesos de democracia participativa vinculados al sector; c) la equidad en la prestación, lo que supone que el acceso al agua no debe depender del status social del ciudadano; d) la solidaridad y colaboración entre prestadores públicos del sector, e) la sustentabilidad del servicio; f) las buenas condiciones laborales para sus trabajadores; g) la presencia de estructuras de control democráticas y, por último, h) la existencia de una legislación progresista que considere el carácter público del servicio y reconozca el Derecho Humano al agua (Hachfeld et al., 2009: 5).

En un intento similar, McDonald y Ruiters (2012) intentan clasificar las diferentes *alternativas a la privatización* a las cuales dividen en tres grupos: 1) entidades públicas; 2)

entidades sin ánimo de lucro; y 3) asociaciones entre dos entidades públicas o sin ánimo de lucro. A su vez construyen “criterios de éxito”, esto es, dimensiones que sirvan para analizar el desempeño de esas alternativas. Estas dimensiones son: a) la equidad; b) participación; c) eficiencia; d) calidad del servicio; e) rendición de cuentas; transparencia; f) calidad del lugar de trabajo; g) sostenibilidad; h) solidaridad; i) ética pública; j) transferibilidad. Estas herramientas permitan evaluar el nuevo modelo público/estatal con criterios enfocados en lo público y en el Derecho Humano al agua, diferentes a modelo de “Benchmarking” (indicadores de evaluación comparativa), creado para comparar a las empresas desde la óptica de la eficiencia financiera.

Uno de los aspectos que se destacan como peligrosos a la hora de analizar el desempeño del nuevo modelo público/estatal es el de la *corporatización* (McDonald, 2015). Por esta se entiende a aquellas agencias de propiedad o administración estatal, que cuentan con cierto grado de autonomía, con régimen jurídico propio y una estructura parecida a una empresa privada. En dichas compañías, los gastos e ingresos se contabilizan como si correspondieran a una empresa autónoma del Estado, con una supuesta reducción de las injerencias políticas. Desde una perspectiva heredera de la “New Public Management” (Nueva Gestión Pública), esto serviría para mejorar la capacidad de obtención de préstamos financieros. Sin embargo, el eje problemático es que dichas empresas funcionan con principios orientados al mercado a pesar de ser de propiedad estatal. Esto ha sido catalogado como una forma de privatización encubierta, sin los riesgos asociados con la participación directa del sector privado (Magdahl, 2012; Van Rooyen y Hall, 2007). Según Boag y McDonald (2010), la corporación puede incluso llegar a reemplazar los principios tradicionales del sector público, colocando como prioritarios a los objetivos de eficiencia económica en lugar de los de la equidad.

## **2.7 Conclusiones**

Aquí hemos expuesto las líneas conceptuales que guían nuestro análisis de las diferentes dimensiones del caso estudiado. La variedad de las perspectivas teóricas incorporadas responde tanto a la complejidad de la problemática de los servicios de agua y saneamiento, como a nuestra voluntad de realizar un análisis integral que vincule aspectos relacionados a la democratización de la gobernabilidad del agua con procesos políticos, sociales, económicos y ambientales.

Luego del desarrollo conceptual, en el siguiente capítulo realizaremos un análisis histórico de la evolución de la gobernabilidad del sector, con el fin de comprender el proceso que derivará en la “re-publicización” del servicio.

## **Capítulo 3: Historia de los servicios de agua y saneamiento en Argentina**

### **3.1 Introducción**

En el presente capítulo realizamos un breve recorrido histórico por los diferentes modelos de gobernabilidad de los SAPyS en la Argentina con el objetivo de identificar algunas de sus principales características. La relevancia de un capítulo histórico radica en que nos permite tener una visión más amplia del desarrollo de estos servicios y su vínculo con la democratización, al tiempo que nos ayuda a comprender la preexistencia de algunos de los debates actuales.

La conformación del Estado y la democratización forman parte de procesos diferentes y, por momentos contradictorios, (Iazzetta, 2007), lo cual se demuestra en el hecho de que los primeros sistemas de abastecimiento y distribución de agua potable por red en Argentina fueron impulsados por un Estado no democrático. Por otro lado, el proceso de democratización de la sociedad también está caracterizado por el acceso a derechos por parte de la ciudadanía. En este caso, si bien buena parte de la sociedad no gozaba de derechos civiles ni políticos, el desarrollo de redes de agua potable significó un avance en el proceso de ampliación de derechos sociales.

En ese sentido, en el caso de los SAPyS observamos que la democratización de la sociedad en términos de acceso al agua como un derecho social avanzó de manera más o menos continua durante buena parte del siglo XX, a pesar de que los derechos civiles y políticos hayan sido interrumpidos por gobiernos autoritarios. Dicho proceso evidenció un quiebre con la implementación de políticas neoliberales a partir desde fines de la década de 1970.

### **3.2 Situación previa al desarrollo del servicio**

Durante la primera mitad del siglo XIX, las ciudades de la flamante nación argentina no habían experimentado un crecimiento que justificara que el Estado tuviera como prioridad

resolver el problema de la distribución de agua potable. Los pobladores de las ciudades se encargaban ellos mismos de obtener dicho bien, sea a través de extracción de agua subterránea o de agua superficial. En algunas ciudades, como Córdoba o Mendoza, el Estado sólo facilitaba las condiciones en que se obtenía el agua a partir de pequeñas obras de infraestructura como la construcción de acequias para aprovechar las crecidas de ríos caudalosos o el agua de deshielo.

En las ciudades litoraleñas, cercanas a grandes fuentes de agua superficial, como Buenos Aires, Rosario o Santa Fe, uno de los métodos más utilizados era el acarreo de agua desde el río, lo cual promovió la aparición de un sujeto social particular, encargado de brindar dicho servicio, este era el aguatero. Este actor tuvo especial importancia en la ciudad de Buenos Aires debido a la mala calidad que tenía el agua de pozo en la zona. El aguatero se encargaba de cargar agua en barril desde las orillas del río, sin demasiado control sobre la calidad del mismo, para luego venderla en las casas de la ciudad, lo cual generaba importantes conflictos con los clientes por el precio abusivo en que se vendía. Esto llegó a tal punto que el Estado debió regular la actividad con el fin de controlar tanto que no juntaran el agua en zonas insalubres, como que el precio que cobraban por el servicio no fuera excesivo, de modo de evitar posibles abusos. De esta manera, el fenómeno del aguatero significó un primer ejemplo incipiente de mercantilización del agua y de necesidad de control por parte del Estado.

Otra de las formas de acceder al agua durante la primera mitad del siglo XIX era a través de los aljibes, construcciones ubicadas en los patios de las casas y que consistían en un pozo con cisterna que recogía el agua de lluvia para su posterior aprovechamiento. Si bien la calidad del agua de lluvia era mayor que la de los pozos comunes, las instalaciones de dichos sistemas de captación constituían un gasto que la mayoría de la población no podía afrontar.



La precariedad general del acceso al agua durante ese período se manifestó a través de la proliferación de graves enfermedades como las epidemias de cólera y fiebre amarilla, que fueron frecuentes en las ciudades más importantes del país durante las décadas de 1850, 1860 y 1870 (especialmente en Buenos Aires), y que afectaron a gran parte de la población, sin distinción de clases sociales. Esta situación, sumado al hecho de que las ciudades comenzaban a crecer a partir de la inmigración, aumentando el riesgo de insalubridad, llevó a los sectores urbanos dominantes a estudiar la posibilidad de modernizar el sistema de provisión de agua, así como estaba sucediendo en las principales ciudades europeas y de EE.UU.

El gran interés por la salud pública y el desarrollo de redes de distribución de agua potable de fines del Siglo XIX fue fomentado por el movimiento *sanitarista* (Goubert, 1986), el cual resaltaba la importancia de los servicios urbanos de agua para la salud de la población y vinculaba, por primera vez, la legislación sanitaria con la urbanística. De esa manera, si bien durante la primera mitad del siglo en la ciudad de Buenos Aires ya se habían estudiado algunas formas de desarrollar un sistema de abastecimiento de agua, será recién a partir de la epidemia de cólera del año 1867 y en el marco de un proceso de estabilización política del país en que el Estado comenzará darle prioridad al desarrollo de dichos servicios. Tanto la identificación de la falta de una red segura de agua potable como un problema de salud pública, como la consolidación del Estado nacional en el marco de un modelo de desarrollo agroexportador, generaron las condiciones para el desarrollo de las primeras redes de agua del país.

### **3.3 Primeras redes municipales de agua**

El primer sistema de potabilización y distribución de agua en el país comenzó a desarrollarse en la ciudad de Buenos Aires a partir del año 1867 con la creación de la Comisión de Aguas Corrientes, Cloacas y Adoquinado en el ámbito del gobierno de la Provincia de Buenos

Aires. Si bien habían existido iniciativas previas por parte de los gobiernos municipales, la falta de capacidad financiera de la ciudad hizo que fuera finalmente el gobierno provincial el que se hiciera cargo del servicio. Un año después, en marzo de 1868, se iniciaron las obras para construir el Establecimiento Recoleta, el cual consistía en la captura, purificación, bombeo y distribución de agua proveniente del Río de la Plata (Tartarini, 2010), a partir del plan diseñado por el ingeniero irlandés John Coghlan. Posteriormente, durante la década de 1870, el establecimiento Recoleta sería ampliado en función de un nuevo plan de saneamiento, creado por el ingeniero inglés John Bateman, para una ciudad que crecía de forma acelerada.

Durante estos primeros años ya se puede observar una concepción social, no mercantil, del acceso al agua. Esto se demuestra, por ejemplo, en que el primer reglamento para la provisión de agua de la ciudad de Buenos Aires, redactado en 1869, se plantea la gratuidad de la toma de agua para consumo doméstico desde surtidores públicos. Las elites locales, influidas por el movimiento sanitarista de Europa y EE.UU., comprendieron la importancia de la expansión del servicio para la higiene pública. Asimismo, el desarrollo de las redes de agua acompañó una nueva concepción de la ciudad, en donde los edificios públicos, los grandes parques y las fuentes majestuosas debían reflejar el crecimiento del país. Quizás la obra que mejor reflejó ese embellecimiento de la ciudad y su relación con el agua fue el Palacio de las Aguas Corrientes en la ciudad de Buenos Aires, que, en realidad, en su interior no era más que un depósito de agua filtrada ubicado en la parte más alta de la ciudad, para su posterior distribución, pero que fue recubierto con un edificio de gran belleza arquitectónica de estilo europeo.

En 1880, a partir de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires, las obras de salubridad de dicha ciudad pasan a ser competencia del Estado Nacional para lo cual se crea una “Comisión Nacional de Obras de Salubridad” bajo la órbita del Ministerio del Interior, dando comienzo a un

proceso de nacionalización de la gestión del servicio. Durante este primer período de competencia nacional surgió, además, un experimento fallido de gestión privada a través de la Ley 1992 de 1887, durante el gobierno del Presidente Miguel Ángel Juárez Celman (1886-1990), con la cual se entregó, mediante un “Contrato de arrendamiento”, la gestión del servicio de la Capital Federal a una empresa de capitales ingleses. La excusa para dicha privatización fue, como lo sería un siglo después, la falta de recursos del Estado para hacer frente a las obras necesarias para mejorar el servicio (Bordi de Ragucci, 1997).

Durante ese período, la situación de salubridad de la ciudad era todavía muy precaria, según un censo de 1891 de las 30.367 casas que tenía Buenos Aires, sólo 8.151 tenían agua corriente (Herz, 1979). Los antiguos aguateros se encargaban de distribuir el agua de red en los barrios no cubiertos, siendo muchas veces perjudicados por el precio que debían pagar a la empresa durante su experiencia privada, lo cual llevó a que realizaran una huelga en el año 1890. El precio del servicio también generó malestar entre los usuarios residenciales, los cuales debían pagar una tarifa que incluía los tres servicios (agua potable, desagües cloacales y desagües pluviales) a pesar de contar, en la mayoría de los casos, con uno sólo de ellos (Rey, 2000). Ese primer intento privatizador fracasó y el contrato fue rescindido cuatro años después.

Por su parte, en el caso de Rosario, ciudad que también comenzaba a crecer aceleradamente de la mano de su actividad portuaria, el desarrollo del servicio estuvo desde sus comienzos asociado al modelo privado. Luego de algunos intentos fallidos por proveer de agua potable a una ciudad que había sido fuertemente afectada por la epidemia de cólera, en 1887 se dio en concesión los servicios de saneamiento a dos empresas con sede en Londres, controladas por el grupo River Plate Trust: la “Rosario Water Works Co.” y la “Rosario Drainage Co.” (Lanciotti y Regalsky, 2014). A diferencia de la efímera privatización en la ciudad de Buenos

Aires, la privatización de los servicios rosarinos se mantuvo durante seis décadas, hasta el año 1948, a pesar de experimentar resistencias y conflictos con la ciudadanía, en particular en la década de 1930 (Suárez, 2016). Al momento de inaugurarse el servicio, la red abastecía a 1.107 casas, lo cual significaba alrededor de 10.000 habitantes servidos, sobre un total de 51.000 que tenía la ciudad.

Durante este período inicial de los SAPyS en la Argentina ya se evidenciaban dos cuestiones que serán recurrentes a lo largo de la historia. Por un lado, el debate en torno a si el servicio debe ser brindado por el Estado o a través de una empresa privada, debate que también se estaba dando en Europa y EE.UU., tendiendo hacia la primacía del modelo estatal; y, por el otro, si la cuestión del abastecimiento de agua era de incumbencia municipal, provincial o nacional. Al comienzo se destacaba el interés de los gobiernos locales por modernizar y mejorar la salud pública de las ciudades que crecían aceleradamente a través de la inmigración, pero, paulatinamente, la cuestión de la salubridad comenzó a transformarse en un problema nacional.

Por otra parte, al contrario de lo que sucedía en Europa, donde el acceso a los bienes y derechos sociales, como el agua potable, fueron posteriores a la ampliación de los derechos políticos de la ciudadanía, en la Argentina, el incipiente desarrollo de sistemas urbanos de provisión de agua potable y desagües cloacales significó una ampliación de los derechos sociales a través de la democratización del acceso a la higiene y la salud por parte de la población, a pesar de que los derechos políticos y civiles todavía estaban reservados a una minoría.

### **3.4 Consolidación del modelo estatal-nacional**

Mientras que en los países centrales se propagaba la influencia del movimiento sanitarista o higienista en las políticas urbanas, y en países como Inglaterra esto se reflejaba en que el Estado comenzaba a hacerse cargo de los servicios públicos de agua y cloacas que habían

sido desarrollados originalmente por empresas privadas, en la Argentina, en el comienzo del Siglo XX este proceso se reflejó en la creciente importancia que comienza a tener el Estado nacional en el desarrollo de dichos servicios en las ciudades más grandes del país.

Uno de los primeros indicios del carácter nacional que comenzaba a adquirir la política de saneamiento es la sanción de la Ley N° 3.967 en el año 1900, a partir de la cual se amplió a todo el territorio nacional el ámbito de aplicación de la Comisión de Obras de Salubridad. Luego, en 1903, se crea la Dirección Nacional de Obras de Salubridad, la cual estaba a cargo de implementar lo dispuesto en la Ley N° 4.148 de 1902, tendiente a la construcción de obras para proveer de agua potable a la población en varias capitales de provincias: San Salvador de Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero, Salta, Corrientes, Mendoza y Santa Fe, y ampliar las ya existentes de San Luis, San Juan y Catamarca (Collado et al., 1999). A su vez, en 1903, se dicta la Ley N° 4.196, la cual declara la obligatoriedad del servicio de agua potable. También existía el antecedente de la Ley N° 1.371 de 1883 que autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional a contratar la construcción de pozos en las provincias de La Rioja, Córdoba, Santiago del Estero, Mendoza, San Juan, San Luis y Catamarca.

Sin embargo, el hito más importante de este segundo período histórico del desarrollo de los SAPyS en la Argentina será la creación de la empresa Obras Sanitarias de la Nación S. E. (OSN) en el año 1912, mediante la ley Nacional N° 8.889. La creación de la nueva empresa estatal, símbolo del modelo nacional centralizado de saneamiento, coincidió con un proceso de apertura democrática del país caracterizado por la sanción de la Ley Sáenz Peña, N° 8.871, la cual amplió los derechos políticos de ciudadanía en un contexto de crecimiento demográfico y que derivaría en la victoria de la Unión Cívica Radical en las elecciones presidenciales de 1916.

En el año 1919 se sancionó la Ley N° 10.998, denominada “Ley Candiotti” por uno de sus impulsores, el ingeniero santafesino Marcial Candiotti, quien fuera Presidente de OSN desde 1914 hasta 1924. A partir de dicha Ley se habilitó a OSN al estudio, proyección y construcción de las obras de provisión de agua y desagües cloacales en todas las ciudades del país que tuvieran más de 8.000 habitantes y sólo de provisión de agua a las que tuvieran más de 3.000. A partir de dicha ley, en la provincia de Santa Fe se llevaron a cabo las obras en Cañada de Gómez (1931), Casilda (1933), Esperanza (1937), Reconquista (1937), Rafaela (1937) y Rufino (1943). En el caso de la ciudad de Rosario, OSN tomó a su cargo los servicios que estaban en manos de capitales ingleses recién en el año 1948, para lo cual el Concejo deliberante municipal debió sacar una Ordenanza por la cual aprobó pasar los servicios de la competencia municipal a la nacional.

Este desarrollo del rol del Estado Nacional en el sector fue acompañado de un modelo social del agua (Catenazzi, 2006), caracterizado por el principio de universalidad del acceso a un costo bajo y de manera irrestricta para la ciudadanía, dando prioridad a criterios sociales y no financieros del sistema tarifario, lo que ha sido denominado como *sistema de canilla libre* (Brunstein, 1989). Es por ello que durante esos años no se promovió la medición del consumo, sino que la tarifa se basó en el “consumo presunto” según catastro y diferencias geográficas (Acuña *et al.*, 2017). Dicho modelo se corresponde con la idea de ciudadanía social y sustentada a partir de un fuerte financiamiento de infraestructura realizada por el Estado Nacional.

En términos de gobernabilidad, este período se caracterizó por la conformación de una burocracia estatal especializada nucleada alrededor de OSN, lo cual Castro (2006), retomando a John Dryzek (2005), denomina modelo de *racionalismo administrativo*, caracterizado por el desarrollo de una fuerte vinculación entre el conocimiento científico de los procesos físico-naturales y de la pericia técnica involucrados en el gobierno y la gestión del agua y la

profesionalización burocrática del Estado. Durante estos años, acompañando el crecimiento de OSN, se desarrolló una gran capacidad técnica de la Ingeniería sanitaria e hidráulica.

Esta etapa se caracterizó por el hecho de que todas las funciones del sector estaban a cargo del Estado Nacional. Desde la planificación de la política pública de agua y saneamiento y las obras prioritarias a desarrollar hasta la prestación efectiva del servicio en cada ciudad eran responsabilidad del Estado nacional. La regulación y el control de la prestación se realizaba sin participación de entes u organismos externos, sino que era interna a la propia prestadora y mecanismos propios de fiscalización del Estado, lo cual se ha denominado modelo de auto-regulación o de *regulación endógena* (Nahón y Bonofiglio, 2007).

Para mediados del Siglo XX, OSN había llegado a ser la empresa de agua más importante de América Latina, tanto por el alcance de su cobertura como por su capacidad técnica y por los servicios sociales que proveía (Tartarini, 2007). En esa etapa se alcanzó la universalización de la cobertura en la Capital Federal y una extensión de la red muy aceptable en el resto del país, comparada con el resto de la región. Este modelo de gran empresa estatal jerárquica, no se caracterizaba por la participación de los usuarios en su gestión sino por su función social, casi paternalista. OSN no sólo se encargaba de ampliar la red de agua potable y de saneamiento, sino que, también formaba a sus trabajadores y a sus hijos, y les daba un ámbito de sociabilidad y de desarrollo de deportes y recreación a través de un Club Social propio de la empresa.

Durante este período de hegemonía del Estado nacional en la gobernabilidad de los SAPyS en la Argentina, la ampliación de los servicios bajo el principio rector de la universalización formó parte de un proceso de democratización material de los bienes públicos y su conversión en derechos sociales de la ciudadanía. Sin embargo, eso no significó una democratización en el

gobierno de los mismos, ya que este se basó en un modelo jerárquico dominado por los expertos sanitarios del Estado nacional, sin participación ciudadana y sin regulación ni control externos.

### **3.5 La descentralización de los servicios**

Junto con el debate respecto al carácter estatal o privado de la gestión de los servicios públicos, otra de las dimensiones que caracteriza un modelo es el nivel de gobierno en el que recae la responsabilidad. En la Argentina, si bien el Estado nacional, a través de OSN, fue un actor fundamental en la expansión del servicio de agua y saneamiento, ya desde la década de 1960 comenzaron a aparecer intentos por traspasar la responsabilidad de los servicios a los Estados subnacionales. Así, en 1960 se sancionó la Ley N° 15.021, la cual facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a crear convenios con los gobiernos provinciales para la transferencia de los servicios públicos, y, en 1962, a través del decreto N° 941/62, se dispuso que OSN mantuviera únicamente bajo su responsabilidad la prestación de los servicios en la ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires (Decreto N° 941/62). Sin embargo, esta transferencia no logró llevarse a cabo debido a que los gobiernos provinciales no estaban dispuestos a hacerse cargo de la operación de los servicios, con lo cual la normativa se vio derogada.

La descentralización de los servicios operados por OSN se logró llevar a cabo recién en 1979 a través de resoluciones de la última la dictadura cívico militar (1976-1983), y luego de una década en que el sector sufrió un proceso de disminución de la inversión que provocó un lento crecimiento de las redes y un deterioro de la calidad del servicio. Mediante el Decreto N° 258/80 se ratificó la descentralización y transferencia de los servicios públicos a las provincias. Esto implicó que el Estado nacional pasara a gestionar únicamente el servicio en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Capital Federal más 13 partidos del conurbano). Este territorio



metropolitano se mantuvo bajo jurisdicción nacional bajo el argumento de ser técnicamente imposible dividir el sistema en un aglomerado urbano que atraviesa diferentes jurisdicciones.

Uno de los mayores inconvenientes de la descentralización, y razón por la cual las provincias previamente eran reticentes a aceptarla, es que la transferencia de la prestación se efectuó sin asignarles financiamiento específico para la misma, con lo cual la calidad de la prestación pasaba a depender de la capacidad de inversión de cada Estado subnacional. Bajo el modelo nacional previo, la existencia de una administración central y una política nacional provocaba que las grandes diferencias existentes en los niveles de desarrollo de la infraestructura de cada región, así como los diversos contextos físico-naturales y socio-demográficos del país, pudieran ser contrarrestados con políticas de subsidios cruzados a través de los cuales se podía mejorar la inversión en regiones de menor desarrollo relativo (Azpiazu *et al.*, 2004). A partir de la descentralización, cada provincia debió crear su propia administración y afrontar los costos del servicio con sus propios recursos, creando fuertes asimetrías entre provincias. La carencia de una política nacional y la falta de preparación técnica y financiera de los estados provinciales derivó en un notable deterioro de la inversión (de Gouvello, Lentini, y Brenner, 2012).

En el caso de la provincia de Santa Fe, mediante Ley N° 8.711, se creó la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS) a través de la cual el Estado provincial continuó con la provisión de los servicios que brindaba OSN en 15 ciudades santafesinas<sup>1</sup>. El resto de las localidades menores siguieron haciéndose cargo ellas mismas de sus propios servicios a través de empresas municipales o de cooperativas. Según su Ley de creación, la DIPOS tenía por finalidad la operación de las obras de provisión de agua, saneamiento urbano y evacuación de efluentes cloacales y residuales, así como el suministro de agua por interconexión mediante

---

<sup>1</sup> Rosario, Santa Fe, Rafaela, Villa Gobernador Gálvez, San Lorenzo, Rufino, Cañada de Gómez, Firmat, Casilda, Funes, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Gálvez, Esperanza y Reconquista.

acueductos, y planteaba la obligatoriedad de la dotación de agua potable y cloacas de todos los inmuebles dentro de la zona en donde se hayan instalado las cañerías correspondientes.

Si bien la recaudación tarifaria le permitió a la DIPOS no ser una Dirección deficitaria para el Estado provincial, sí era deficiente en relación a las inversiones que se necesitaban para ampliar el número de conexiones de los servicios a la población no servida (Pesce, 2006). Es por ello que a inicios de la década de 1990 la empresa presentaba problemas de déficit en la cobertura de los servicios y falta de obras de mantenimiento. Esta situación fue caracterizada como un vehículo para desprestigiar al organismo (Pesce, 2006) y, así, crear las condiciones políticas y sociales que permitieran formar una opinión pública proclive a la privatización.

### **3.6 El experimento neoliberal**

A partir de la década de 1980, el agua se convirtió en un terreno de prueba para la implementación de las políticas neoliberales en los países centrales, con particular énfasis en Inglaterra bajo el gobierno conservador de Margaret Thatcher (1979-1990) (Bakker, 2003). Los servicios urbanos de agua se convirtieron en uno de los campos de batalla en los que se expresó el proceso de *acumulación por desposesión* (Harvey, 2004) y en uno de los ámbitos en que las empresas multinacionales buscaron aumentar sus ganancias a través del corrimiento de las fronteras de inversión del capital a sectores que solían ser monopolio estatal (Swyngedouw, 2005). Este giro neoliberal en los servicios públicos se efectuó a través de un Estado activo, comprometido en la organización que permitió la introducción de criterios mercantiles y brindó incentivos para que el Capital invierta en el sector (Swyngedouw, 2005).

Los principios en los cuales se basaba la nueva hegemonía neoliberal en las políticas de agua y saneamiento giraban en torno a la mercantilización de los recursos hídricos, a la consideración del servicio como un bien económico (lo cual se expresó en los “principios de

Dublín”<sup>2</sup>), a una supuesta mayor eficiencia de los operadores privados, a la idea de que los servicios de agua no son un monopolio natural y a la conversión de los ciudadanos en clientes-consumidores. Sin embargo, esos principios no se correspondían con la evidencia histórica que indicaba que las metas universalistas sólo se lograron a partir de un rol fuerte de los Estados (Castro, 2005), y que la gran mayoría de la inversión en el sector tanto en Europa como en EE.UU, fue llevada a cabo a través del sector público (Castro, Hall y Lobina, 2014).

En la Argentina, la implementación de estos nuevos principios de gobierno del agua requirió de un proceso previo de generación de condiciones a través de un cambio en la cultura política y valores fundantes de la ciudadanía. La imposición del modelo neoliberal se asentó sobre una subjetividad construida hacia fines de la década de 1980, especialmente desde los medios de comunicación, de que las empresas estatales eran ineficientes y que el modelo privado era la única solución (Marin y Forte, 2014). En ese sentido, coincidimos con Iazzetta (2007;33) en que en el momento en que la Democracia era revalorizada en el país, fue el Estado el que comenzó a ser demonizado, con el fin de generar los consensos necesarios para la implementación de medidas neoliberales en el gobierno de los SAPyS.

Bajo el gobierno del Presidente Carlos Saúl Menem (1989-1999), quien asume el gobierno de forma adelantada en un contexto de fuerte crisis económica e hiperinflación, se llevaron adelante reformas estructurales que incluyeron una Reforma del Estado (Ley N° 23.696), y la Emergencia Económica (Ley N° 23.697), centradas en redefinir las relaciones entre el sector privado y el sector público, imponiendo restricciones al Estado y brindándole libertad de acción

---

<sup>2</sup> Los “principios de Dublín” son 4 principios rectores sobre agua declarados como conclusión de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente celebrada en la ciudad de Dublín, Irlanda, en enero de 1992. Luego de plantar la finitud del agua dulce, la importancia de la participación y el rol de las mujeres, el cuarto principio declara al agua como un bien con valor económico. Ver en <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html>

a los capitales privados. Dichas políticas económicas significaban un alineamiento del país al programa del “Consenso de Washington” y a las medidas económicas promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En ese marco, el discurso basado en una supuesta mayor eficiencia de mercado en relación a lo público fue ganando terreno en la agenda pública.

Durante la década de 1990, las privatizaciones en el sector se extendieron sobre gran parte del territorio nacional, llegando a que en el año 2001 las empresas privadas atendieran a cerca del 60% de la población del país (Azpiazu et al., 2008). Esta política generó un fuerte impacto en los sectores sociales más vulnerables, ya que la introducción de principios mercantiles en la provisión de servicios esenciales significó que, en proporción, aumentara de manera significativa el gasto total familiar destinado al consumo de los mismos (Arza, 2002).

En el caso de Santa Fe, como paso previo a la privatización, la administración del Gobernador Carlos Reutemann (1991-1995) dispuso la intervención de la DIPOS, la cual estuvo a cargo de Roberto Gaya, hombre cercano al dirigente radical y ex Intendente de la ciudad de Rosario, Horacio Usandizaga. Durante los cuatro años que duró la intervención, la DIPOS incrementó sus gastos de manera injustificada, en especial en los relacionados a gastos de personal, generando las condiciones para poder demostrar la ineficiencia de la gestión estatal (Pesce, 2006). En ese contexto, y bajo la presión del gobierno nacional que impulsaba las políticas privatizadoras en todo el país, se aprobó la Ley N° 11.220 que habilitaba la privatización del servicio, establecía el marco regulatorio de la prestación y creaba el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS), con el objetivo de regular la prestación de la concesionaria. De esta manera, al igual que lo sucedido a nivel nacional, el Estado de la provincia de Santa Fe pasaba de ser proveedor y garante de un derecho a regulador. La DIPOS fue finalmente entregada en concesión

en 1995 a un consorcio liderado por la empresa francesa Suez por un período de 30 años bajo el nombre de Aguas Provinciales de Santa Fe S. A. (APSFSA).

Así como sucedió con otras privatizaciones a nivel nacional, se traspasó el 90% del paquete accionario a manos privadas, dejando un 10% para el “Programa de Propiedad Participada” (PPP). Este programa estaba destinado a que los trabajadores y trabajadoras de la empresa formaran parte de la propiedad de la misma a través de acciones, sin embargo, en realidad, implicaba una estrategia para incorporar a los sindicatos al proceso privatizador. La concesión consistió en el traspaso al sector privado de los servicios de “la captación, tratamiento, acopio, transporte, distribución y comercialización” de agua potable y agua cruda y la colección, tratamiento, disposición y comercialización de efluentes cloacales y pluvio-cloacales en 15 municipios que representaban el 60% de la población provincial (Pesce, 2006).

Si bien los argumentos con los que se alentó la privatización del servicio giraban en torno a la necesidad de generar una mayor eficiencia e inversión en la gestión, este no fue el resultado al que se llegó luego de una década de prestación privada. Durante los 10 años que finalmente duró la concesión, el desempeño de la empresa evidenció desviaciones respecto al contrato original con incumplimiento en las pautas propuestas de niveles de inversión y ampliación de la red, e imponiendo incrementos tarifarios desde su primer año de gestión (Azpiazu et al., 2008). El contrato de concesión fue varias veces reprogramado en favor de la Concesionaria, y, a pesar de ello, los niveles de incumplimiento fueron altos respecto a lo estipulado en el “Plan General de Mejoras y Desarrollo del Servicio”. Por otra parte, los aportes que la empresa realizó con recursos propios fueron bajos, ya que utilizó el mecanismo de endeudamiento en el exterior.

En relación al régimen tarifario, principal fuente de ingresos de la empresa, si bien los aumentos no fueron demasiado altos, si se tiene en cuenta la situación deflacionaria del período

y el estado socio económico del país, el aumento repercutió fuertemente en la capacidad de pago de los usuarios, quienes, a su vez, debían afrontar un costo adicional para la conexión del servicio en las zonas de expansión, provocando mayores dificultades para los sectores de bajos ingresos (Pesce, 2006). A su vez, el Marco Regulatorio le otorgó al Concesionario la facultad de cortar el servicio por falta de pago, lo cual fue fuertemente cuestionado por diversos sectores, en especial por su impacto durante la crisis que vivió el país durante los años 2001 y 2002.

### **3.7 Resistencias al modelo neoliberal**

Al igual que en otras partes del mundo, con el claro ejemplo del caso de la ciudad de Cochabamba en Bolivia (Laurie, 2004), en la Argentina el modelo privatizador de los SAPyS fue resistido por buena parte de la ciudadanía. Al contrario de otros sectores privatizados, como el de la telefonía o el de la luz eléctrica, el sector de agua y saneamiento estatal gozaba de una relativa buena consideración por parte de la sociedad. Es por ello que, en la medida en que las empresas privatizadas comenzaban a tener falencias en el servicio o se veían incrementadas las tarifas, creció la insatisfacción y el malestar de la ciudadanía y se generaron espacios de organización y de participación no institucionalizada (Rodríguez Blanco, 2011).

Uno de los casos más significativos fue el de la provincia de Tucumán, en donde en 1995 se otorgó una concesión a 30 años a “Aguas del Aconquija”, un consorcio encabezado por la empresa francesa Vivendi. La falta de transparencia en el proceso privatizador, problemas en la calidad del servicio y el posterior aumento de la tarifa, generó una reacción de desobediencia civil en una campaña por el no pago de la boleta. El movimiento de protesta creció hasta llegar a que el 86% de los usuarios, incluyendo empresas y organismos provinciales deje de pagar la

tarifa. Finalmente se rescindió el contrato de concesión y la empresa inició un juicio ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI)<sup>3</sup> (Crenzel, 2014).

En Santa Fe, la resistencia a la privatización se manifestó a través de la constitución de la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua en el año 2002. Dicha Asamblea unió reivindicaciones de diferentes sectores, desde grupos ecologistas a vecinos que no podían pagar las tarifas, y una de las acciones realizadas que obtuvo mayor impacto fue un plebiscito provincial en el cual más de 250 mil ciudadanos votaron a favor de la rescisión del contrato (Muñoz, 2006).

### **3.8 Conclusiones**

El proceso histórico de la gobernabilidad de los SAPyS adquirió características pendulares, variando entre modelos estatales o privados, y centralizados o descentralizados. A su vez, formó parte de un proceso más amplio de ampliación de derechos sociales que no estuvo directamente asociado a la evolución de los derechos civiles y políticos, varias veces interrumpidos entre los años 1930 y 1983. La primacía del rol del Estado nacional se mantuvo como modelo hegemónico durante buena parte del Siglo XX y, si bien no se caracterizó por ampliar los niveles de participación, fue un modelo eficiente en la ampliación de la cobertura.

Luego de la instauración de una política económica neoliberal y la descentralización de los servicios de agua a través de la dictadura cívico militar, el retorno de un orden democrático en 1983 no se correspondió con una recuperación del rol activo del Estado Nacional en el sector, sino que el modelo neoliberal se profundizó en la década siguiente con una privatización masiva de las empresas de agua y saneamiento. Sin embargo, este modelo demostró sus falencias a los pocos años y abrió las puertas para una nueva etapa que analizaremos a continuación.

---

<sup>3</sup> El CIADI es una institución del Banco Mundial dedicada a arbitrar en disputas entre Estados Nacionales y empresas privadas.

## **Capítulo 4: Hacia un modelo post-neoliberal del agua y el saneamiento**

### **4.1 Introducción**

Luego de haber realizado un repaso de los diferentes modelos de gobernabilidad de los SAPyS en la Argentina, el objetivo del presente capítulo es analizar el período abierto a partir de la crisis del modelo neoliberal, período que se caracteriza por la vuelta del control estatal a las empresas que habían sido privatizadas, focalizando el análisis en el caso de la empresa ASSA.

En primer lugar, realizaremos una descripción del contexto internacional en la gestión de los servicios de agua y saneamiento, en el cual se evidencia una tendencia creciente a la recuperación de la hegemonía del sector público-estatal en diferentes ciudades del mundo. El objetivo de dicho apartado es demostrar que lo acontecido en la Argentina forma parte de un proceso global que evidencia el fracaso de las políticas privatizadoras en el sector. Posteriormente analizaremos el contexto socio-político y económico de la Argentina en el cual se enmarca el cambio de modelo con el fin de encontrar los elementos característicos que se dan en el país, para, finalmente, adentrarnos en las particularidades del caso santafesino.

### **4.2 Análisis del contexto internacional en materia de servicios de agua y saneamiento**

La crisis del modelo neoliberal de gobernabilidad de los SAPyS y el consecuente giro hacia diferentes alternativas público/estatales es una tendencia creciente desde comienzos del Siglo XXI, con un claro aceleramiento a partir del año 2010, alcanzando a 267 casos en 37 países, según estimaciones del Transnational Institute<sup>4</sup> del año 2017 (Kishimoto y Petitjean, 2017).

---

<sup>4</sup> Organización no gubernamental dedicada a la investigación. <https://www.tni.org/en>



Uno de los elementos más llamativos que se observan al indagar sobre los diferentes casos particulares es la diversidad económica social, política y cultural de los mismos, abarcando ciudades y países de diferentes regiones y de bajos medios o altos ingresos. Asimismo, la vuelta a lo público se ha dado en casos de empresas que podríamos describir como “exitosas”, debido a contar con un porcentaje alto de cobertura, así como de empresas cuyo fracaso en brindar los SAPyS ha sido notable (Lobina, Kishimoto y Petitjean, 2014). Dicha magnitud y variedad de casos nos invita a pensar que no se trata de un fenómeno coyuntural, sino que se trata de un verdadero cambio de paradigma en el modelo de gobernabilidad del sector.

Este proceso adquiere incluso más relevancia, cuando se expande a casos emblemáticos, como significó el de la ciudad de París en el año 2010. La remunicipalización en la capital francesa significó un hito en el proceso de desprivatización, ya que dicha ciudad es la sede internacional de las empresas Veolia (ex Vivendi y ex Compagnie Générale des Eaux) y Suez (ex Lyonnaise des Eaux), las dos grandes multinacionales del sector con más de 150 años de historia y protagonistas de privatizaciones de los servicios de agua y saneamiento a lo largo de todo el mundo, y que eran, también, las concesionarias de los servicios de agua y saneamiento en París desde el año 1985. En ese sentido, dicha remunicipalización significó una *derrota simbólica* (Pigeon, 2013), para los promotores de la privatización y, de alguna manera, sirvió como ejemplo para el resto de las ciudades que mantenían sus servicios bajo control privado. Tal es así que Francia es el país que mayor cantidad de casos de remunicipalización ha experimentado. Desde el renombrado caso de la ciudad de Grenoble en el año 2000, donde se demostró que la privatización del año 1989 había sido facilitada por la corrupción (Lobina y Hall, 2007), más de medio centenar de ciudades volvieron a tomar control de sus servicios.

Además del singular caso de París, muchas otras ciudades importantes de Europa han revisado el paradigma privatizador y han experimentado diferentes alternativas públicas. En el caso de Berlín, por ejemplo, en el año 2013 el Estado optó por comprar las acciones de la “Berlín Water Company” que estaban en manos de Veolia. A través de esa acción, apenas una década después de haber sido privatizados, los servicios de agua y saneamiento de la capital alemana volvían a control público. Este cambio de orientación se debió, en parte, a un proceso de *re-politización del agua* (Beveridge et al., 2014) y creciente movilización de la ciudadanía en contra de los efectos negativos de la gestión privada, como el aumento de las tarifas y el hecho de que el contrato de concesión tenía carácter secreto. La movilización de la ciudadanía en contra de la privatización del agua derivó en un referéndum a favor de que el Estado haga público los términos del contrato con la empresa (Beveridge et al, 2014).

Otros casos europeos destacados han sido los de Stuttgart (2010), Budapest (2012), Nápoles (2012), Niza (2013), Montpellier (2014), y, más recientemente, Valladolid (2016). Asimismo, en los Estados Unidos, principal impulsor de los principios del libre mercado y promotor de las políticas económicas de carácter neoliberal, también se han producido remunicipalizaciones de servicios en varias ciudades, destacándose los casos de Atlanta en 2003, que se encontraba a cargo de Suez desde 1999, e Indianápolis en 2010, que había sido privatizada y otorgada a Veolia en el año 2002. El dato más relevante respecto a los Estados Unidos es que, a pesar de promover políticas privatizadoras hacia fuera de sus fronteras, en especial hacia América Latina, dentro de su territorio la amplia mayoría de las ciudades mantienen gestión pública del agua desde principios del siglo XX, abarcando al 86% de la población (Grant, 2015).

Por otro lado, en los países del Sur Global, las políticas neoliberales en el sector también entraron en crisis desde inicios del Siglo XXI, sin embargo, las implicancias del fracaso del modelo

privatizador son más preocupantes que en Europa o América del Norte debido a los bajos niveles de cobertura alcanzado en las décadas previas. Algunos de los casos han sido los de Dar es Salaam en 2005, Johannesburg en 2006, Accra en 2011, Kuala Lumpur en 2014 y Jakarta en 2015 (Kishimoto *et al.*, 2015; Lobina y Hall, 2013).

Si bien muchas “re-publicizaciones” han sido llevadas a cabo por los Estados sin mayor participación de la ciudadanía, en muchas otras las iniciativas ciudadanas y movilizaciones sociales fueron una variable fundamental para impulsar a los gobiernos a retomar el control de los servicios. Tal es el caso de uno de los procesos más reconocidos en las luchas contra la privatización de los SAPyS, como es la denominada “guerra del agua” en el año 2000 en Cochabamba, Bolivia. En dicha ciudad, luego que el Estado, siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial, otorgara la concesión del abastecimiento de agua potable a la empresa “Aguas del Tunari”, de participación mayoritaria de la empresa estadounidense “Bechtel”, se generó un fuerte incremento tarifario y se expropiaron los sistemas comunitarios de acceso al agua. Esto generó una fuerte reacción de la ciudadanía que, a través de cortes de calles, manifestaciones y huelga general, logró que se diera de baja el contrato de concesión (Laurie, 2004)

La lectura de investigaciones que han estudiado en profundidad cada uno de estos casos nos permiten concluir que tanto en las causas de la desprivatización como en las características del proceso a través del que fueron llevadas a cabo, existen enormes disimilitudes. Sin embargo, todos los casos tienen como factor común el retorno a algún tipo de gestión pública de los servicios luego de un fracaso del modelo privatizador.

#### **4.3 Nuevo rol del Estado en los servicios públicos de la Argentina post-convertibilidad**

Siguiendo a García Delgado (2014), entendemos que los servicios públicos están sujetos a una permanente redefinición por parte de la sociedad y de los gobiernos a partir de los cambios

en las configuraciones de relaciones entre el Estado, el mercado y la ciudadanía. En ese sentido, los cambios producidos en la Argentina a partir de la crisis económica, política y social del año 2001, y la salida de la convertibilidad a través de la sanción de la Ley N° 25.561 en enero de 2002, durante el gobierno interino del Presidente Eduardo Duhalde (2002-2003), tuvieron un impacto muy fuerte en el modelo privatizador de los servicios públicos en la Argentina.

En ese contexto las empresas privatizadas buscaron renegociar las cláusulas de sus contratos con el objetivo de asegurar su rentabilidad, pero el artículo 4 de la mencionada Ley les prohibía indexar las tarifas (Azpiazu, 2007). La respuesta de las empresas multinacionales fue acudir al CIADI y demandar al Estado nacional y a los estados provinciales. De esa manera, la Argentina se convirtió en el país con mayor cantidad de denuncias en dicho organismo por parte de multinacionales de servicios de agua y saneamiento (Echaide, 2016).

Por otra parte, el ciclo político que se inició el 25 de mayo de 2003, a partir de la asunción del Presidente Néstor Carlos Kirchner (2003-2007), estuvo caracterizado por un aumento del grado de autonomía del gobierno en relación a los intereses económicos inmediatos (Thwaites Rey, 2008) y por una revalorización del rol del Estado en garantizar derechos sociales y en definir el rumbo de la economía. Asimismo, el nuevo gobierno asumió en un contexto internacional beneficioso para la reactivación económica, caracterizado por el creciente valor de las materias primas que produce la Argentina generando posibilidades de desarrollo para la región en el marco de lo que ha sido denominado como el *consenso de los commodities* (Svampa, 2013). A su vez, Sudamérica estaba experimentando el surgimiento de gobiernos de centro izquierda, denominados como *post-neoliberales* (Thwaites Rey, 2010), y afines a priorizar la unidad regional frente a la globalización. El surgimiento de las figuras de los Presidentes Hugo Chávez Frías en Venezuela (1999-2013), de Luis Ignacio “Lula” Da Silva en Brasil (2003-2011), de Tabaré Vázquez

en Uruguay (2005-2010), de Evo Morales en Bolivia (2006-2019) y de Rafael Correa en Ecuador (2007-2017), expresaron correlaciones de fuerza menos favorables para el Capital y cuestionadoras de las políticas económicas de la década anterior.

Por otro lado, a nivel político interno, el nuevo gobierno asumió en un contexto de fuerte desconfianza ciudadana y debilidad institucional luego de la crisis del año 2001, y lo hizo con un porcentaje de votos muy reducido. En ese sentido, tuvo como principal característica la capacidad de recomponer el poder político a través de la satisfacción de demandas graduales (Piva, 2015). Luego de que el gobierno interino de Duhalde se encargara de recomponer la acumulación de capital a partir de la salida de la convertibilidad y de disciplinar al movimiento social a través de la represión, el gobierno de Kirchner tuvo la tarea de reconstruir la legitimidad del Estado reinstaurando el lugar de la política frente al mercado (Piva, 2015).

El debate sobre los servicios públicos se enmarcó en un clima de revalorización del rol del Estado por parte del gobierno y de buena parte de la sociedad. Sin embargo, coincidimos con Thwaites Rey (2018) en que, en lo que se refiere específicamente a los servicios públicos, los problemas se fueron resolviendo a medida que se planteaban y según la especificidad de cada caso, sin una política estratégica clara, más bien dando respuestas a necesidades coyunturales (Thwaites Rey y Orovitz Sanmartino, 2018), es decir, respuestas tácticas a problemas puntuales planteados por las concesiones privadas (Pérez y Rocca, 2017).

En el caso de Santa Fe, en marzo de 2002, durante el segundo mandato como Gobernador de Carlos Reutemann, se creó la “Comisión de Revisión del Marco Regulatorio y Contractual” (Decreto 221/2002) con el fin de negociar con la concesionaria una modificación del marco regulatorio para adecuarlo a la nueva realidad socio-económica (Roitman y Ferro, 2003). La empresa aludió que los efectos del cambio de la política monetaria y su impacto en los costos de

prestación del servicio generaba un incumplimiento por parte del concedente en garantizar un equilibrio económico para la concesionaria. La afectación del patrimonio de la empresa, así como de la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones financieras y el incremento de los costos de operación, según la concesionaria, implicaba una ruptura de la ecuación económico-financiera del contrato por parte del Estado, a pesar de que durante el período había sido la empresa la que incumplió los compromisos asumidos al inicio de la concesión y de que entre los años 1995 y 2001 registró un beneficio del patrimonio neto de 4,8% (Pesce, 2006). Con esos argumentos, la empresa demandó al Estado ante el CIADI (Caso N° ARB/03/17) por 265 millones de dólares.

A partir del año 2003, ya con el nuevo gobierno provincial de Jorge Obeid (2003-2007), se endurecieron las posiciones de la negociación. Mientras el grupo Suez exigía un incremento de sus ingresos del 60%, el gobierno provincial intimaba a la empresa a respetar el contrato y a definir si seguiría con el servicio para que, en el plazo de un mes, presentara un nuevo plan de obras (Azpiazu y Bonofiglio, 2008). Posteriormente, en marzo de 2005 la empresa planteó que el gobierno debía realizar una propuesta de renegociación del contrato de concesión para recomponer la ecuación económica-financiera del contrato. La Provincia rechazó el planteo de la empresa y redactó el Decreto N° 1.024, con el que declaraba la plena vigencia del contrato de concesión (Azpiazu y Bonofiglio, 2008).

Paralelamente, el gobierno provincial analizó opciones de alternativas para la concesión. Una de ellas era la compra del paquete accionario por parte de empresas locales (opción que fue llevada a cabo en el caso de la concesión en la ciudad de Córdoba), para lo cual se sancionó la Ley N° 12.516, que autorizaba al Ejecutivo a transferir la totalidad de la participación accionaria a otras firmas y a ejecutar procedimientos de transición para evitar la paralización de la prestación en caso de ruptura contractual. Otra alternativa fue la oferta que el gobierno le hizo

a Suez para que retome el servicio bajo otro esquema regulatorio y con aumentos tarifarios para los siguientes años, pero a condición de que la empresa renunciare al juicio en el CIADI, propuesta que fue rechazada por la empresa (Azpiazu y Bonofiglio, 2006). Estas alternativas fallidas demuestran que el retorno al control estatal de la empresa no era una estrategia política definida del gobierno sino, más bien, fue una consecuencia de negociaciones fallidas.

Finalmente, en los primeros días del año 2006 la empresa, tras una votación dividida, pero con la mayoría de los accionistas representada por las empresas Suez y Aguas de Barcelona a favor, decidió disolver el consorcio tras negarse a renunciar a las demandas en el CIADI. Ante tal hecho, el Estado dispuso la rescisión del contrato por incumplimientos graves por parte de la empresa (Azpiazu et al., 2008). De esa manera, finalizó un experimento fallido que, según el Banco Interamericano de Desarrollo, “permitió que los concesionarios explotaran, a través de un comportamiento calificado como de ‘oportunista’, rentas de carácter monopólico” (BID, 2007).

Al analizar detenidamente el fin del modelo privatizador en el caso de Santa Fe, podemos coincidir con De Gouvello et al. (2012) en que, si bien la crisis social, económica y política del año 2001 fue un elemento detonador que derivó en el final del modelo privatizador, ésta no fue el único motivo. También intervinieron factores exógenos al sector, como cambios en el contexto macroeconómico y modificaciones en la estrategia de las empresas concesionarias; así como factores endógenos, como la debilidad del Ente Regulador para controlar el accionar de la concesionaria. Por su parte, Ducci (2007), plantea tres razones principales que explicarían el proceso de retroceso de la privatización del agua en América Latina: cambios en la política nacional, conflictos sociales, o por desequilibrios económicos financieros en la empresas, ubicando al caso de Santa Fe en este último grupo. No nos detendremos aquí a debatir sobre las

razones del cambio de modelo, pero sí es importante tomarlo en consideración ya que ejerce influencia sobre las características que asume la nueva empresa estatal.

#### **4.4 Nacimiento de Aguas Santafesinas S. A. (ASSA)**

El 20 de enero de 2006, ante el fracaso de las negociaciones, la falta de alternativas viables y la disolución de APSF decretada por la Asamblea de accionistas, el gobierno provincial, mediante el Decreto N° 193, tomó la decisión de que sea finalmente el Estado el que se haga cargo de los servicios y constituyó una nueva empresa, denominada Aguas Santafesinas Sociedad Anónima (ASSA), a la cual la capitalizó con 100 millones de pesos (aproximadamente 33 millones de dólares, a una tasa de cambio de 3 pesos por dólar en ese momento). En los considerandos del mencionado Decreto, el gobierno alude a la situación de “máxima conflictividad” con el anterior concesionario y a que la disolución de la sociedad APSF, obligó al Estado a, de “forma preventiva”, preparar las condiciones para asegurar la continuidad de la prestación del servicio (Decreto 193/06). Asimismo, planteó que es indispensable que la nueva gestión se realizara con instrumentos y normas similares a los utilizaba la empresa, con el fin de evitar inconvenientes y cambio de las rutinas, tanto para los empleados como para los usuarios. Dicho argumento es el que justificó, en su inicio, el mantenimiento del marco regulatorio del modelo anterior, bajo el poder concedente del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda y la constitución de la empresa como Sociedad Anónima, en lugar de Sociedad del Estado.

Posteriormente, se sancionó el Decreto N° 243/06 que, de manera extensa y detallada, incluyendo antecedentes jurídicos, así como citas a los accionistas minoritarios, exhibe los incumplimientos del consorcio APSF y la falta de predisposición de los accionistas mayoritarios, Suez, Aguas de Barcelona e Interaguas, a encontrar una salida negociada. A través del mismo, el Estado provincial rechazó las imputaciones formuladas ante el CIADI y declaró rescindido el



Contrato de Concesión. Entre las causas que el gobierno esgrimió para rescindir el contrato estuvieron el incumplimiento contractual respecto a las inversiones comprometidas, la violación del Reglamento del usuario y el ocultamiento de información al Ente Regulador (Pesce, 2006).

La nueva empresa se conformó como una Sociedad Anónima, cuyas acciones correspondían en un 90% al Estado, dividido en un 51% de acciones de Clase A que mantuvo el Estado Provincial y un 39% de acciones Clase B que fueron transferidas a los municipios del área de concesión, en la medida en que fueran aceptando incorporarse a ASSA. El 10% restante fueron las acciones de Clase C correspondientes a los trabajadores, en continuidad del Programa de Propiedad Participada (PPP) que fuera creado durante la privatización. La administración quedó a cargo de un Directorio compuesto por cinco integrantes, tres representantes de las acciones de clase A, dos de las de clase B y uno de las de clase C. Esto luego fue modificado para incluir un representante de los municipios gobernados por la oposición, con lo cual el Directorio quedó conformado por un Presidente y un Vicepresidente designados por el gobierno provincial, un representante de los municipios gobernados por oficialistas, un representante de los municipios gobernados por opositores al gobierno provincial y un representante por el Sindicato de Personal de Obras Sanitarias. De esa manera, el primer directorio de la flamante empresa estatal fue compuesto por: Juan Carlos Venesia (Presidente), Eduardo Luzzi (Vicepresidente), Marcos Corach, Marcelo Aufranc y Oscar Barrionuevo (Directores).

El hecho de que la empresa adopte el formato de Sociedad Anónima, rigiéndose por la Ley de Sociedades comerciales N° 19.550, implica cierta continuidad respecto al modelo de gobernabilidad neoliberal ya que el mismo está regido por principios mercantiles. Dicho formato le da a la empresa mayor libertad de acción y autonomía que puede ser visto como un factor positivo para agilizar la gestión del servicio, pero con el que, sin embargo, se corre también el

riesgo de ampliar la distancia entre la propiedad pública y la administración de la empresa, incentivando a que se imite al sector privado. Esto es lo que es visto como uno de los síntomas de un proceso de *corporatización fuerte*, donde las empresas están sujetas al derecho privado en todos los aspectos de la gestión y del desarrollo de las operaciones, y donde el instrumento jurídico está diseñado para salvaguardar y promover los derechos de propiedad, lo cual puede obstaculizar aspectos de la agenda de interés público (McDonald, 2015b).

Según la propia empresa, dicha figura le brinda una mayor capacidad de gestión y eficacia en la resolución de problemas al combinar el rol activo del Estado en la prestación del servicio público, otorgándole a la Empresa un perfil social, participativo, responsable, eficaz y económicamente sustentable, con la capacidad operativa de una empresa privada (ASSA, 2007). En los primeros días de gestión, el Presidente de la nueva empresa, Juan Carlos Venesia, se manifestó respecto a los supuestos beneficios de la constitución de la empresa como Sociedad Anónima al afirmar que "...va a contar con la capacidad de una empresa privada, pero con el control del Estado, que es el mandante y dueño del conjunto de las acciones"<sup>5</sup>. A pesar de ello, la cuestión de mantener el servicio a cargo de una Sociedad Anónima, en lugar de otros formatos como el de Sociedad del Estado, ha sido un tema de debate sin resolución a lo largo del período estudiado, debate que analizaremos con más detalle en el siguiente capítulo.

#### **4.5 Nuevo ordenamiento jurídico. ¿hacia una transición permanente?**

Un nuevo modelo de gobernabilidad del sector conducido por una empresa de propiedad estatal supondría la creación de un marco normativo que se ajuste a la nueva situación y le permita a la nueva empresa desempeñar sus funciones bajo un nuevo paradigma de prestación.

---

<sup>5</sup> Portal de noticias "Notife" del 6 de febrero de 2006. Extraído de <http://notife.com/53677-aguas-santafesinas-sa-comenzo-a-operar-formalmente/>

En el caso de ASSA, una vez creada la empresa se optó por mantener vigente la Ley 11.220 de 1994 sancionada para permitir la privatización de los servicios, y firmar un Contrato de vinculación entre el Estado y la Empresa para el período de “transición”, hasta que la Legislatura provincial establezca el régimen definitivo. De esa manera, en el mes de julio del 2007, luego de 18 meses del proceso de “re-publicización”, durante el cual la empresa funcionó sin un marco jurídico propio, se sancionó el Decreto 1358 con el fin de “asegurar la prestación de manera transitoria hasta tanto se resuelva el modelo a implementar” (Decreto 1358/07). Sin embargo, la transición se prolongó debido a la falta de acuerdo para la modificación del Marco Regulatorio, lo cual analizaremos en el siguiente capítulo, y el contrato de vinculación transitoria debió renovarse consecutivamente durante todo el período estudiado.

En dicho contrato se plantea que el Estado provincial, a través del Ministerio de Obras Servicios Públicos y Vivienda, como autoridad de aplicación en dicho momento (a partir del año 2008 pasará a ser el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente), coordinará el otorgamiento de financiamiento para que el prestador tenga todos los recursos necesarios para afrontar las erogaciones que demande el cumplimiento de sus obligaciones y que no puedan ser atendidos por los recursos provenientes de la aplicación del régimen tarifario.

A su vez, se plantean tres lineamientos principales del contrato de prestación del servicio:

- 1) no trasladar a los usuarios los efectos negativos del fin de la concesión privada;
- 2) innovar en el marco regulatorio sólo en los aspectos imprescindibles para atender a la situación de transición y la creación de una nueva empresa;
- 3) no innovar en las pautas legales y reglamentarias respecto a la calidad y expansión del servicio.

El marco normativo se mantendría intacto excepto en lo esencial para ajustarse a la nueva situación, pero no se propuso un nuevo ordenamiento jurídico que reflejara un cambio de modelo, sino que se optó por una salida transitoria.

Dicho Contrato de vinculación reafirmó el área de prestación de la empresa, la cual continuó con la herencia de la vieja DIPOS y de la de APSF. Esa área comprende los municipios de Cañada de Gómez, Capitán Bermúdez, Casilda, Esperanza, Firmat, Funes, Gálvez, Granadero Baigorria, Rafaela, Reconquista, Rosario, Rufino, San Lorenzo, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe establece que es considerado Municipio todo aglomerado urbano de más de 10.000 habitantes, mientras que los de menor cantidad poblacional son considerados comunas. Si bien en la provincia existen 52 municipios, ASSA sólo provee el servicio en las 15 municipalidades mencionadas, y no tiene participación en ninguna comuna. El resto de 37 municipios y más de 300 comunas son provistas por Cooperativas de servicios o empresas municipales. Sin embargo, las 15 localidades que comprenden el área de prestación de ASSA concentran a alrededor del 60% de la población provincial.

Mapa N° 1: Ciudades del área de concesión de ASSA



Fuente: Elaboración propia.

## 4.6 Conclusiones

En este capítulo presentemos el contexto internacional y nacional en el que se enmarca el nuevo modelo público/estatal de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe, así como realizamos un análisis de proceso de desprivatización y posterior creación de ASSA. En dicho proceso se evidencia que, si bien pudo haber existido una voluntad política por parte del gobierno provincial de retomar el control del servicio, la resolución del conflicto se debió más a respuestas coyunturales a los problemas de renegociación y conflicto jurídico con la empresa privatizada que a una estrategia pública del gobierno.

Esa característica contingente del cambio de modelo se tradujo en una situación de creación de una nueva empresa estatal, pero manteniendo muchas de las características del viejo modelo neoliberal, y, de alguna manera, postergando la discusión sobre las características que debía tener la nueva gobernabilidad del sector.

La creación de ASSA, la cual sirvió como modelo para la posterior desprivatización del sector a nivel nacional, significó un punto de partida necesario para que el Estado provincial pudiera implementar una política pública destinada a resolver los déficits de acceso a los servicios que se habían agravado en los años previos.

## **Capítulo 5: Tensiones de gobernabilidad del nuevo modelo**

### **5.1 Introducción**

Luego del análisis del contexto en que se enmarcó el proceso de creación de la nueva empresa estatal, en el presente capítulo nos adentramos a indagar sobre los debates y tensiones surgidos a partir del año 2006 y profundizados en los años siguientes, respecto a las características que debería adquirir el nuevo modelo de gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento en la Provincia.

Si bien en al principio de esta nueva etapa, la conducción de la empresa elaboró un Plan de gestión y diagnóstico de situación en el que ya se planteaban algunos principios de gobierno, tales como un “rol activo del Estado con la dinámica y eficacia de la empresa privada”, “participación decisoria de los Municipios”, “participación de los empleados en la Gestión Empresaria”, “servicio público con perfil social, responsable, y económicamente sustentable” (ASSA, 2007), cada una de esas definiciones tuvo diversas discusiones entre los actores involucrados así como diferentes grados de adecuación al desempeño real de la empresa.

A nuestro modo de ver, el tema más controvertido durante el período ha sido la falta de definición sobre la reforma del marco regulatorio para adecuarlo al nuevo modelo. Sin embargo, también han surgido otras tensiones importantes, como el rol que asumen los municipios, la transparencia de la gestión de ASSA y el grado de participación de los usuarios en la definición de las políticas de saneamiento.

### **5.2 Reforma del Marco Regulatorio y el rol del Ente Regulator**

Tal como expusimos en el Capítulo 2, existe una vasta bibliografía respecto a los diferentes modos de concebir la regulación y el control de los SAPyS y las diferentes formas que adquirió a

partir de los cambios en la gobernabilidad de los mismos, en particular a partir de la relevancia que la regulación adquirió durante el modelo neoliberal debido a ser la herramienta para que el Estado pueda garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas asumidos por las empresas privatizadas (Ferro y Lentini, 2015; Lentini, 2004; Solanes, 2009; Thwaites Rey y López, 2004).

En el caso de la provincia de Santa Fe, el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS) fue creado a través de la Ley Nº 11.220 de diciembre de 1994 que fijó el Marco Regulatorio con el gobierno provincial como autoridad competente y autorizaba la privatización de la antigua DIPOS. En ese momento, la secuencia de pasos seguida en la conformación del esquema regulatorio en el marco de la privatización fue el recomendado por la bibliografía especializada (Urbiztondo et al., 1998; Vispo, 1999), ya que primero se elaboró la normativa a aplicar, luego se creó el Ente encargado de hacer cumplir la misma, y, finalmente, se concesionó el servicio. No nos detendremos aquí a analizar el desempeño del Ente Regulador durante el modelo neoliberal ya que no forma parte de nuestros objetivos de investigación y porque ya existe suficiente bibliografía al respecto, donde se indica que, en la práctica, los Entes Reguladores de las empresas de agua y saneamiento tuvieron muchas limitaciones para hacer cumplir el Marco Regulatorio (Muñoz y Tagliavini, 2019; Nahón y Bonofiglio, 2007; Rocca, 2011; Solanes, 2002).

Dicho Marco Regulatorio, aún vigente, establece, entre otras cuestiones, que la prestación debe realizarse en condiciones que aseguren su continuidad, regularidad, calidad y generalidad de manera tal que se garantice su eficiente suministro a los usuarios reales y la protección del medio ambiente, los recursos naturales y la salud de la población. A su vez, establece que los prestadores deberán prestar el servicio a todo inmueble comprendido dentro del área servida de agua potable y el área servida de desagües cloacales, y extender, mantener, renovar y conectar las redes externas.

Por su parte, la Ley dispone que el ENRESS tiene a su cargo el ejercicio del poder de policía comprensivo de la regulación y el control de la prestación del servicio en todo el ámbito territorial, no sólo del área de prestación de ASSA, con lo cual debe regular y controlar también el funcionamiento de Cooperativas y prestaciones municipales. Dicha Ley dispone, también, que su Directorio, compuesto por 5 Directores, es designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Legislativo, y que sus recursos provienen por un lado del presupuesto provincial asignado, y, por el otro, de la tasa retributiva de los servicios a su cargo.

Además, entre otras funciones, establecidas en la misma Ley, el ENRESS debe: cumplir y hacer cumplir el marco regulatorio; aprobar los proyectos de planes de mejoras y desarrollo; dar publicidad general de los planes de mejoras y desarrollo, y de los cuadros tarifarios que apruebe; controlar que los prestadores cumplan con los planes de mejoras y desarrollo, analizar y expedirse acerca de los informes que los prestadores deberán presentar, y dar a publicidad sus conclusiones; atender los reclamos de los usuarios; aprobar los cuadros tarifarios y precios del servicio, y verificar la procedencia de las revisiones y ajustes; verificar que los prestadores cumplan el régimen tarifario vigente; controlar a los prestadores en todo lo que se refiera al mantenimiento de los bienes afectados al servicio; controlar la calidad química y microbiológica y los demás parámetros de calidad del agua suministrada; y controlar la calidad química y microbiológica de la disposición de efluentes cloacales.

Ahora bien, a partir del año 2006, con el retorno de la planificación y gestión del servicio a manos públicas, se dio la paradoja de que el Estado pase de regular y controlar a la empresa privada a través del Ente, a tener que encontrar el mecanismo para controlarse a sí mismo. En ese sentido, así como los anteriores modelos de gobernabilidad del sector tuvieron su particular modelo regulatorio, el giro efectuado en el 2006 planteaba la necesidad de reformar la Ley



11.220, tanto para actualizarla a la nueva situación en donde es el Estado el principal proveedor, sino también para reformular el rol del ENRESS. Sin embargo, tal como mencionábamos antes, se mantuvo el régimen vigente, estableciéndose un contrato transitorio.

Si bien los diferentes actores involucrados coinciden en la necesidad de modificar el Marco Regulatorio, no ha habido coincidencias en la forma que debería adquirir este nuevo modelo de gobernabilidad. El principal obstáculo para llegar a un acuerdo ha sido el rol que debería cumplir el Ente en la nueva etapa, en particular si debería tener funciones de regulación y control o sólo de control. El interrogante surge por la dificultad que implica dirimir la tensión necesaria que debe existir entre el prestador del servicio y el encargado de regular y controlarlo, cuando los dos organismos encargados de hacerlo dependen del mismo Estado.

A partir de diciembre de 2007, fecha en que finalizó el mandato de Horacio Usandizaga al frente del ENRESS, no se renovaron las autoridades y el Ente quedó acéfalo y funcionando únicamente en sus funciones técnicas. El nuevo gobierno provincial del Frente Progresista Cívico y Social, a cargo del Gobernador Hermes Binner (2007-2011), miembro del Partido Socialista, no envió una nueva propuesta de Directorio a la Legislatura. De los 5 directores que debería tener el Ente según lo establecido en la Ley, sólo dos ocupaban su cargo, los cuales habían sido designados por el Gobernador sin aprobación de la Legislatura. Sin embargo, al necesitarse un mínimo de tres directores para tener la mayoría absoluta en las decisiones, en la práctica el Directorio dejó de funcionar. El Ente continuó ejerciendo sus tareas cotidianas, pero no se nombró otro Directorio, con lo cual no podía efectuar tareas reservadas para los Directores tales como aplicar sanciones, establecer reducciones tarifarias o autorizar nuevas áreas de saneamiento. Estos primeros años de acefalía se deben, principalmente, a la situación de “transición” en el modelo de gobernabilidad del sector, y la posibilidad latente de que se

modifique el rol del regulador en el nuevo período. En ese sentido, para el gobierno provincial no tenía demasiado sentido hacer funcionar un Ente que estaba destinado a desaparecer.

Recién en el año 2009, ante la falta de definición sobre el marco regulatorio, se normalizó la situación del ENRESS cuando la Legislatura aprobó los pliegos de los nuevos directores propuestos por el Gobernador. El flamante Directorio quedó conformado por Juan José Giani, Oscar Hugo Pintos, Héctor Domingo Brachetta y Alberto Daniel Muñoz, este último, proveniente de las organizaciones de usuarios que promovieron el retorno de la gestión pública/estatal del servicio, fue nombrado Presidente. Un año después se completaría el Directorio con Julio Osvaldo Antonio Blas. A pesar de que existían interrogantes respecto a cuál sería la conducta del nuevo Ente a la hora de controlar a la principal prestadora de la provincia, y, llegado el caso, tener que hacer público falencias que pudiera encontrar en su funcionamiento, lejos de pasar a un segundo plano, durante el período que va desde el año 2009 hasta el año 2013, que coincide con la Presidencia de Alberto Muñoz, el Ente adquirió una posición activa frente a la empresa estatal, intentando mantener su función regulatoria e incomodando al gobierno en su calidad de prestador del servicio, en especial en lo relacionado a dar información sobre los niveles de arsénico, pero también en lo referido a convenir aumentos tarifarios.

Paralelamente, durante esos años se elaboraron dos propuestas diferentes para la reforma de la Ley 11.220, que representan, cada una de ellas, las dos posturas centrales respecto al debate sobre el modelo de regulación que debería adquirir la nueva etapa. Por un lado, un proyecto de Ley presentado por el Diputado del Partido Justicialista (opositor al gobierno provincial) Mario Lacava, el cual fue elaborado a partir de propuestas de Directivos y técnicos del Ente Regulador con la aprobación de Asociaciones de Usuarios y obtuvo media sanción en la

Cámara de Diputados, y, por el otro, un proyecto elaborado por la dirección de la empresa junto con el ejecutivo provincial pero que sólo se mantuvo como borrador.

Si bien todos los sectores involucrados en el sector reconocen la necesidad de la reforma del Marco Regulatorio y su actualización para la nueva etapa público/estatal, en todo el período estudiado no se logró un consenso que permita acordar los términos de esa reforma. A pesar de haber coincidencias en temas centrales como el carácter público de la prestación y en reconocer al acceso al agua y el saneamiento como un Derecho Humano, en concordancia con las Resolución 64/292 de Naciones Unidas (ONU, 2010), todavía existen fuertes divergencias sobre el rol que debe cumplir la regulación en el nuevo modelo. Estas divergencias se evidencian en ambos proyectos de Ley y explican las razones por las cuales ningún proyecto prosperó. En el siguiente cuadro, realizamos un breve resumen de las diferencias de los dos proyectos:

**Tabla N° 1:** Comparación de proyectos de Ley de reforma del Marco Regulatorio

<b>Tema</b>	<b>Proyecto ASSA/Ministerio</b>	<b>Proyecto Lacava/ENRESS</b>
<b>Tipo de empresa prestadora</b>	Se faculta al Ejecutivo para transformar ASSA en <u>Sociedad del Estado</u> (Art. 153)	Se define a la prestadora como " <u>empresa provincial</u> ", sin otra definición más precisa (Art. 42)
<b>Derecho Humano/acceso</b>	"en el marco del <u>reconocimiento del derecho humano al agua potable</u> y al saneamiento, <u>facilite el acceso</u> a dichos servicios" (Art. 3)	"régimen normativo que <u>garantice el acceso</u> al agua potable y al saneamiento como un <u>derecho humano universal</u> " (Art. 2)
<b>Regulación</b>	"Ente de Servicios Sanitarios" con función de poder de policía para el <u>control</u> sobre la prestación (Art. 8 a 29). Se le quitan funciones de regulación.	"Agencia de Regulación y Control de los Servicios Sanitarios" Función de ejercer el poder de policía sobre la <u>regulación y el control</u> . (Art. 9)
<b>Participación ciudadana / Audiencias Públicas</b>	Derecho a participar en la toma de decisiones relacionadas con el servicio (Art. 61). Audiencia Pública como instancia <u>no vinculante</u> . (Art. 62)	Derecho de las personas a participar en la toma de decisiones. (Art. 47) Las opiniones serán de carácter consultivo y <u>no vinculante</u> .
<b>Usuarios</b>	Además de los derechos de los usuarios, el proyecto incorpora "obligaciones" de los mismos. (Art. 79)	Diferenciación entre usuarios "reales" y "potenciales", con los mismos derechos. (Art. 52)
<b>Régimen tarifario</b>	Los cuadros tarifarios serán <u> fijados por la Autoridad de Aplicación</u> . Algunos de sus principios son: - Propender al consumo medido. - Sustentabilidad futura del servicio, - Equidad contributiva entre distintos tipos de usuarios y áreas geográficas.	Los valores tarifarios serán determinados por la Autoridad de Aplicación pero no entrarán en vigencia hasta tanto sean <u>aprobados por la Agencia de Regulación y Control de los Servicios Sanitarios</u> .

Fuente: Elaboración propia

Ambos proyectos comparten la intención de reformar el Marco Regulatorio desde una perspectiva pública, en donde el Estado es el actor central para la provisión de los servicios. Sin embargo, la principal diferencia radica en el rol que se le asigna al Ente o Agencia de control. El proyecto elaborado en conjunto por la oposición justicialista al gobierno del Frente Progresista junto con miembros del ENRESS le otorga a la “Agencia de Regulación y Control de los Servicios Sanitarios” (ARCOSS) atribuciones de regulación e involucramiento en la discusión tarifaria y planificación de la gestión, que los directivos de la empresa y el gobierno provincial no estaban dispuestos a otorgar, aludiendo que si la empresa es estatal, no tiene sentido que otro organismo participe de esa toma de decisiones, sino que sólo debe controlar y fiscalizar que el servicio sea provista de manera correcta.

Este obstáculo provocó que deba continuar la situación de transición en el marco jurídico de la empresa, a la espera de que un nuevo contexto político permita llegar a los acuerdos necesarios para modificar la Ley y así generar un marco regulatorio acorde a la nueva etapa.

### **5.3 Debate por la descentralización del servicio**

Otro de los aspectos a tener en cuenta cuando se analiza un modelo de gobernabilidad pública de los SAPyS, es la cuestión de qué nivel de gobierno es el más adecuado para hacerse cargo de los mismos. Como observábamos en el Capítulo 3, luego de varias décadas de monopolio del Estado Nacional en la provisión de los servicios, exceptuando las pequeñas localidades en donde el Estado nunca expandió el servicio y sus ciudadanos conformaron cooperativas de servicios para afrontar el problema, a partir de 1980, el servicio nacional se descentraliza y la responsabilidad pasa a recaer en los gobiernos provinciales, modelo que se mantiene en la actualidad, manteniendo el Estado Nacional sólo la provisión en el AMBA. Esa

política generó fuertes desigualdades ya que no todas las provincias tenían la misma capacidad para el desarrollo de los servicios ni partían del mismo nivel de cobertura.

Tal como se explicó en el capítulo anterior, en la provincia de Santa Fe, el gobierno provincial tiene a su cargo la gestión de los servicios de 15 localidades a través de ASSA, el resto de las localidades son provistas por cooperativas u organismos municipales, incluyendo ciudades grandes y económicamente muy importantes como Venado Tuerto (76.432 habitantes), o Sunchales (20.537 habitantes). Con lo cual la gobernabilidad se encuentra dividida entre dos niveles de gobierno, el provincial y el municipal, provocando también ciertas desigualdades tarifarias y de calidad de los servicios brindados a la ciudadanía, incluso, en algunos casos, dentro de un mismo aglomerado urbano, ya que los que se conoce como el “Gran Rosario” o el “Gran Santa Fe” son aglomerados que trascienden las fronteras municipales y en ambos podemos encontrar localidades que no son provistas por ASSA.

Ahora bien, la des-privatización revivió un viejo debate respecto a si el poder concedente era el Estado provincial o los Estados municipales. Si bien ese debate se saldó inclinándose en favor de la autoridad provincial, el gobierno habilitó a que las municipalidades se sumaran por su propia voluntad a la nueva empresa estatal. En ese contexto, la ciudad de Rosario, gobernada por el Intendente Miguel Lifschitz (2003-2011), miembro del Partido Socialista y opositor al gobierno provincial al momento de la desprivatización, se demoró en incorporarse a ASSA, mientras que las otras 14 localidades lo hicieron rápidamente. La ciudad de Rosario, por su importancia demográfica es la que le aporta los mayores ingresos a ASSA, y donde, por razones de economía de escala, el m<sup>3</sup> de agua potable tiene el menor costo de producción de todo el sistema ASSA. Por lo cual, la incorporación de Rosario no era un tema menor.

Si bien durante el período estudiado ocurrieron algunos conflictos entre los gobiernos municipales y la empresa provincial, en especial en cuestiones relacionadas a mala calidad del servicio o demoras de obras, debido a que son los ejecutivos municipales los que primero deben dar respuestas a los ciudadanos, sólo en el caso de la ciudad de Rafaela existió un pedido explícito para delegar la gestión del servicio en el gobierno municipal. Aprovechando el contexto de una Audiencia Pública relacionada a los aumentos tarifarios realizada en su ciudad y en el marco de una crítica a la ineficiencia de ASSA, el Intendente de Rafaela Luis Castellano (2011-2019) solicitó que se le transfieran a la Municipalidad la operación y administración del servicio sanitario<sup>6</sup>. Según un alto Directivo de ASSA de ese momento, en entrevistas realizadas para los fines de la presente investigación, la solicitud de Rafaela se limitaba sólo a cuadrillas municipales de reparación, pero las obras y operación del acueducto y las plantas de Osmosis Inversa, Rafaela no las podría realizar sin el apoyo del Estado provincial, debido al monto de inversión requerido.

En sintonía con el requerimiento del Intendente rafaélino, cuando Miguel Lifschitz es electo Gobernador para el período 2015-2019, propuso que se comenzara a debatir la posibilidad de descentralizar los SAPyS, dividiendo a ASSA y delegando, de manera gradual, en los Municipios la responsabilidad de los mismos, en especial en las ciudades de Rosario y Santa Fe, las cuales tienen mayor capacidad de afrontar las inversiones necesarias para una prestación de calidad.

Ante esa propuesta, el intendente de la ciudad de Santa Fe, José Corral (2011-2019), miembro de la Unión Cívica Radical, planteó que estaba dispuesto a asumir la gestión del servicio si la Provincia no podía hacerlo<sup>7</sup>. Sin embargo, otros intendentes de municipios más pequeños como San Lorenzo y Granadero Baigorria manifestaron estar a favor de que se les otorgue más

---

<sup>6</sup> Diario “El Litoral” del 3 de junio de 2013. Extraído de: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2013/06/03/regionales/REGI-01.html>

<sup>7</sup> Diario “El Litoral” del 30 de junio de 2015. Extraído de: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2015/06/30/politica/POLI-01.html>

poder en la toma de decisiones a los Municipios, pero no que se les delegue la responsabilidad del servicio.

Por otra parte, el actor fundamental, y con poder dentro de la empresa, que se opuso fuertemente a la municipalización es el sector sindical, el cual, en el caso de ASSA, se encuentra dividido geográficamente entre el Sindicato de Personal de Obras Sanitarias de Rosario (SPOS), que abarca la zona sur de la provincia, y el Sindicato Santa Fe de Trabajadores de Obras Sanitarias (Sisftos), que cubre el centro y norte provincial.

#### **5.4 Participación ciudadana: beneficios y límites de las Audiencias públicas**

Como planteábamos en el Capítulo 3, la participación de la ciudadanía en la gobernabilidad de los SAPyS ha estado ausente en los diferentes modelos que esta atravesó. En el caso del viejo modelo estatal de OSN, si bien se observa eficiencia en la capacidad de expansión de la cobertura y en garantizar la accesibilidad de los servicios como un momento más de la ampliación de derechos sociales, la ciudadanía tenía el rol de receptora de derechos, sin participación alguna en la planificación, ejecución ni control del servicio. Posteriormente, en el caso de la descentralización, la decisión fue tomada por una dictadura cívico militar, y la DIPOS, ya con el regreso de la democracia formal, continuó con el modelo de gobernabilidad de OSM. En cuanto a la privatización, si bien la decisión fue tomada por un gobierno democrático, la misma se realizó sin consulta a la ciudadanía y en el marco de un modelo nacional neoliberal de privatizaciones de empresas y servicios bajo la influencia del denominado “Consenso de Washington” que provocó fuertes críticas y resistencias. En ese sentido, el retorno a lo público significó una oportunidad para la promoción de herramientas participativas.

El marco normativo vigente no prevé espacios de participación de la ciudadanía. Tanto la citada Ley 11.220 como el régimen de vinculación transitoria de la nueva etapa estatal sólo se

limitan a enumerar derechos de los usuarios en tanto receptores de un servicio, pero no se habilitan ámbitos de participación de los mismos en la definición de las políticas del sector. Si bien en los proyectos de reforma del marco regulatorio descriptos en el apartado 5.2. esto es incorporado, la falta de acuerdo y resolución en dicha reforma ha obstaculizado la posibilidad de institucionalizar dispositivos participativos.

Ahora bien, luego de los primeros dos años de indefinición sobre el rol que asumiría el Ente Regulador, a partir del año 2009, las nuevas autoridades le otorgaron un papel mucho más activo que devendrá en un llamado a “audiencias públicas” para efectivizar la participación de la ciudadanía en la gestión. Aprovechando que, si bien la determinación de los valores tarifarios es potestad del Poder Ejecutivo, se requiere un dictamen previo del Ente Regulador, en el año 2010, a raíz de la modificación de la política tarifaria que analizaremos en el siguiente capítulo, el ENRESS convocó a una Audiencia Pública para que *“el Organismo disponga de más información u opinión y así mejorar el proceso de toma de decisiones”* (Resolución N° 694/2011), y donde puedan participar *“los usuarios de los servicios sanitarios que brinda dicha empresa, las asociaciones de defensa de los derechos de los usuarios y consumidores y todo aquel que manifieste un interés en la provisión de los servicios sanitarios”* (Resolución N° 354/2013).

Las Audiencias Públicas son dispositivos participativos abiertos para toda la ciudadanía con inscripción previa, convocadas por el Ente Regulador, y donde cualquiera puede escuchar o exponer sobre la temática en debate, sin embargo, sus resultados no son vinculantes, sino que tiene carácter consultivo. Los participantes son, en su mayoría, miembros del ENRESS, de la Empresa, del Poder Ejecutivo, legisladores opositores, académicos, miembros de asociaciones de usuarios y de organizaciones sociales y, en menor medida, usuarios independientes.



En un primer momento, la convocatoria fue criticada por algunas asociaciones de usuarios por haber sido realizada con poco tiempo de anticipación, impidiendo una buena preparación de los usuarios que quisieran involucrarse. La preparación es sumamente relevante para este tipo de dispositivo participativo ya que exponer en una audiencia requiere de un alto grado de información previa sobre los temas a tratar. A pesar de este inconveniente, se reconoció que era una iniciativa novedosa que, de alguna manera, suplió la falencia de la administración provincial<sup>8</sup>. A partir de esa iniciativa en el 2010, la audiencia pública, en cierta medida, se “instituyó” de manera informal, ya que comenzó a ser una práctica constante en cada uno de los debates tarifarios posteriores. Durante el período estudiado, en el cual los aumentos tarifarios fueron uno de los temas centrales de cuestionamiento a ASSA, el Ente optó por convocar a audiencia pública ante cada pedido de aumento de las tarifas por parte de la empresa.

A pesar de haber sido convocadas exclusivamente por motivos tarifarios, la calidad de las exposiciones, la deliberación y los resultados prácticos fueron mejorando en cada audiencia pública de los años siguientes. En las mismas surgieron cuestionamientos respecto a la eficiencia de la empresa, la necesidad de una reforma del Marco Regulatorio y se lograron compromisos en relación a temas como la colocación de micro medidores o la diferenciación tarifaria (ver siguiente capítulo). Por otra parte, según algunos de los actores entrevistados, otro de los beneficios de las audiencias ha sido la posibilidad de dar publicidad a la problemática, ya que, aunque los participantes efectivos fueran pocos, su representatividad y repercusión generó un efecto de difusión que permitió introducir en la agenda pública un tema que suele estar excluido.

A su vez, se destaca que el espacio funcionó como una posibilidad para que un usuario cualquiera pueda acceder a información sobre el servicio y escuchar los argumentos de los

---

<sup>8</sup> Diario “Rosario 12”, del 19 de noviembre del 2011. Extraído de: [www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-31338-2011-11-19.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-31338-2011-11-19.html)

funcionarios de alto rango. Aunque limitada en su impacto directo, la participación cumple la función de campo de disputa de principios de gobernabilidad, donde los usuarios se informan, argumentan y plantean libremente sus opiniones sobre el funcionamiento de la empresa frente a las autoridades de la misma. Como plantea uno de los Directores del Ente durante esos años:

*“Uno de los objetivos de la audiencia pública es que quien va a decidir sobre un tema determinado, previamente tenga que escuchar y mirar a quienes van a ser afectados por dicha decisión”* (entrevista realizada para la Tesis)

En la misma línea, un directivo de la empresa nos planteaba que:

*“Para muchos ha sido una posición de catarsis, de reclamo, para otros ha sido exposición política, tipos que van, hablan y se van. Yo creo que son importantes si tenemos disposición a escuchare. Yo, desde que empezaba hasta que terminaba me quedaba a escuchar. Se dicen barbaridades, se dicen cosas muy atinadas, pero el Estado tiene que ser sensible”* (entrevista realizada para la Tesis)

## **5.5 Transparencia y rendición de cuentas**

Retomando a Iazzetta (2008), uno de los grandes desafíos del nuevo modelo público/estatal, es cumplir con la doble exigencia de garantizar la ciudadanía en términos materiales, es decir, garantizar el acceso a los SAPyS de manera efectiva, como un Derecho Humano y en base a criterios universalistas, y, al mismo tiempo, ejercer la gestión promoviendo la publicidad de los actos, la rendición de cuentas y la transparencia, resguardando a la empresa estatal del beneficio privado, la corrupción y la falta de credibilidad. Es decir, el desafío del nuevo modelo de gobernabilidad es vincular el proceso de democratización material con el de democratización del gobierno de los servicios de agua y saneamiento.

En cuanto a la rendición de cuentas, la empresa debe rendir información a través de cuatro mecanismos: el primero es el ya analizado del ENRESS, el cual a través de la Ley 11.220 regula y controla el servicio brindado por ASSA; por otro lado la empresa es fiscalizada por la

Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Fe, que atiende a cuestiones jurídicas que pudieran encontrarse en la gestión; luego está sometida al control del Tribunal de Cuentas provincial, el cual verifica los contratos que firma la empresa; y, finalmente, ASSA debe cumplir con los requerimientos de los Decretos provinciales 692/2009 y 1774/2009 sobre el Acceso a la Información Pública, con lo cual, ante una solicitud, la empresa debe suministrar la información requerida. Paralelamente, la empresa también brinda información general a través de su página web, donde publica los balances comerciales y financieros.

En términos de publicidad de los actos de gestión y comunicación de la empresa, se puede observar un proceso de apertura y mayor transparencia con el nuevo modelo público. Esto se debe, principalmente, a que al ser el poder político la conducción del sector, todo anuncio de obra de expansión o de construcción de nuevas plantas de potabilización son buena publicidad gubernamental. Sin embargo, en contrapartida, cualquier problema de contaminación, mala calidad del agua, problema de presión, etc., es direccionado directamente como un reclamo hacia el gobierno provincial. A pesar de ello, durante el periodo puede observarse un incremento significativo de la comunicación a la ciudadanía por parte de la empresa y del poder ejecutivo, sea a través de notas periodísticas, publicidad, campañas de concientización y difusión, redes sociales, información del servicio en la página web, o las visitas escolares a la “Casa del Agua”<sup>9</sup>. A través de dichas herramientas se evidencia un interés gubernamental por hacer público el desarrollo del sector y hacer visibles obras que por su proyección a largo plazo y su poca visibilidad suelen ser poco atractivas políticamente.

Por otra parte, como usuario del servicio, el ciudadano tiene derecho a realizar un reclamo, sea ante el Ente Regulador o a la empresa, y este debe ser atendido y resuelto. Si

---

<sup>9</sup> Ver en <https://www.aguassantafesinas.com.ar/portal/casa-del-agua/>

tomamos el tiempo de respuesta a esos requerimientos, como indicador del nivel de respuesta al usuario, vemos que, durante el período estudiado, el tiempo medio de resolución de los requerimientos técnicos (reclamos por baja presión, mal olor, obstrucciones de cañerías, roturas de veredas, fugas, solicitud de nuevas conexiones, etc.) se encuentra alrededor de los 15 días. Ahora bien, si observamos únicamente los requerimientos de conexión a la red de agua o cloacas, el tiempo de resolución llega hasta a más de tres meses (fuente: ENRESS), lo cual se encuentra fuera de los valores indicados en el Reglamento del Usuario del Contrato de Vinculación.

## **5.6 Conclusiones**

En este capítulo hemos analizado lo que denominamos como “tensiones de gobernabilidad”. El uso del término “tensión” no es casual, sino que responde a la idea de que, en el nuevo modelo de gobernabilidad del sector, donde el Estado vuelve a adquirir un rol central, existen diferentes miradas que, coincidiendo en la importancia de lo público y la crítica al modelo privatista, no han logrado consensuar el marco institucional y regulatorio en que debe inscribirse la nueva empresa, ni tampoco el rol que debe tener el Ente o los mecanismos de participación de la ciudadanía. En ese sentido, sin llegar a devenir en conflictos de interés, los 10 años estudiados del nuevo modelo develan una incapacidad de instituir nuevos principios de gobernabilidad para afrontar los desafíos que implicó retomar el control público del servicio y responder a las aspiraciones de los sectores que enfrentaron el modelo neoliberal. Esta incapacidad se presenta como un obstáculo para la democratización de los servicios.

Ahora bien, una vez analizado el proceso de re-publicización y los debates surgidos por la conformación del nuevo modelo, debemos pasar a analizar el desempeño de la empresa en estos años en lo relativo a su efectividad para proveer el servicio a toda la ciudadanía de manera eficaz.

## **Capítulo 6: ¿Hacia una democratización material de los servicios?**

### **6.1 Introducción**

Luego de realizar un análisis del proceso en el que se dio la creación de ASSA, el marco jurídico en el que se estableció y las tensiones sobre el nuevo modelo de gobernabilidad, en el presente capítulo nos adentramos en el estudio de su desempeño en materia de cobertura de servicios e inversión desde el año 2006 hasta el primer semestre de 2016. Para ello utilizaremos datos provenientes de los Informes anuales de ASSA, sus balances comerciales, el CENSO y datos extraídos del “Plan Maestro de Agua y Saneamiento”.

Aquí nos limitaremos a indagar sobre lo que denominamos “democratización material” de los servicios de agua y saneamiento, esto es, las características que adquiere el acceso efectivo de la ciudadanía a dichos servicios. Para ello, analizamos tanto los datos de expansión de la red como los de la calidad del servicio suministrado, pero también tomando en consideración los aspectos socio económicos del mismo, como las inversiones realizadas por la empresa y por el Estado provincial y el régimen tarifario aplicado. Finalmente realizamos un breve análisis de la evolución que tuvieron los indicadores.

### **6.2 Diagnóstico y planificación**

Como punto de partida, analizamos el diagnóstico y planificación realizado por la flamante empresa estatal a poco tiempo de tomar la responsabilidad del servicio. A mediados del año 2007, la nueva conducción publicó un plan estratégico para la empresa que se denominó “Plan Maestro de Agua y Saneamiento” (en adelante Plan MAS), dividido en tres plazos de ejecución, un plan a corto plazo que abarca las obras realizadas y proyectadas para los dos primeros años de la nueva gestión, otro de mediano plazo para el período 2008-2012 y

finalmente un plan de largo plazo para completar en el año 2018. En dicho Plan se destaca el rol fundamental del Estado para garantizar el acceso al agua potable y desagües cloacales para toda la comunidad y se plantea, como objetivo central, planificar, en función de la capacidad de diseño, ejecución y financiación del prestador, el camino para alcanzar la meta de universalización de los servicios. Sin embargo, a su vez, resalta los beneficios que le brinda a la nueva gestión la figura de Sociedad Anónima, reafirmando lo mencionado en el anterior capítulo.

El Plan MAS realiza un diagnóstico de la situación del servicio en el año 2006 con el fin de analizar el estado de funcionamiento de la empresa luego de los años de privatización y, así, poder planificar las obras necesarias para su mejora. En dicho diagnóstico se destaca que, debido a la falta de inversiones realizadas durante los últimos años de modelo anterior, en 13 de las 15 localidades de la concesión la capacidad de oferta de agua se encuentra al límite, impidiendo dar respuesta a demandas de nuevas conexiones. A su vez, se evidencia baja presión de agua en muchos barrios de algunas de las localidades y problemas derivados de la falta de inversión en el mantenimiento y rehabilitación de las redes.

En la Tabla n° 2 se presentan los datos de cobertura, sistemas de potabilización y tratamiento de efluentes que existían al momento de toma de posesión del servicio por parte del Estado, según lo diagnosticado por la propia empresa en el Plan MAS. A pesar de que las estimaciones de cobertura pueden tener inexactitudes debido a posibles errores metodológicos en las estimaciones de población, sí se observan claros desfases entre algunas ciudades y déficits en términos de infraestructura de potabilización y tratamiento.

Tabla N° 2: Cobertura, plantas de potabilización y tratamiento en el año 2006

<b>Ciudad</b>	<b>% de cobertura de agua</b>	<b>Fuente de agua y Potabilización</b>	<b>% de cobertura de cloacas</b>	<b>Tratamiento de efluentes</b>
Cañada de Gómez	98,68	Subterránea. Cloración en tanque de reserva	95,11	Sí
Capitán Bermúdez	97,13	Superficial y subterránea. Planta Potabilizadora Rosario + 3 perforaciones	6,00	No
Casilda	98,10	Subterránea. Desinfección en cisterna	91,73	Sí
Esperanza	91,34	Subterránea. Directa de pozos	59,92	No
Firmat	84,17	Subterránea. Planta de Osmosis Inversa	47,88	Sí
Funes	64,24	Superficial. Planta Potabilizadora Rosario	0,00	No
Gálvez	100,00	Subterránea. Planta de Osmosis Inversa	95,36	Sí
Granadero Baigorria	95,78	Superficial. Planta Potabilizadora Rosario	9,72	No
Rafaela	97,76	Subterránea. Desinfección en cisterna	63,12	Sí
Reconquista	75,43	Superficial. Planta potabilizadora	67,72	No
Rosario	99,80	Superficial. Planta Potabilizadora Rosario	73,04	No
Rufino	93,87	Subterránea. Desinfección en cisterna	80,78	Sí
San Lorenzo	94,10	Subterránea. Cloración en boca de pozo	73,60	No
Santa Fe	93,10	Superficial: Planta Potabilizadora Santa Fe	65,49	No
Villa Gob. Gálvez	97,40	Superficial. Planta Potabilizadora Rosario	5,70	No

Fuente: Plan MAS (ASSA,2007)

A partir de dicho diagnóstico, el Plan establece el objetivo de alcanzar el 100% de cobertura de agua potable y el 95% de cloacas para el año 2018. En el período de corto plazo (2006-2007), el Plan de obras elaborado por ASSA contempla las inversiones básicas requeridas para mantener la calidad del servicio, preparar la infraestructura disponible para futuras expansiones y atender los requerimientos ya existentes y compromisos asumidos con las

municipalidades. En ese sentido, la inversión en este período estuvo destinada a la renovación y rehabilitación de redes, cuestiones operativas y expansiones ya comprometidas.

En Rosario, la ciudad más poblada del área de concesión, a pesar de que los datos oficiales marcaban un 99% de cobertura de agua<sup>10</sup>, luego del cambio de manos de la empresa, las primeras disposiciones consistieron en elaborar un plan de obras de ejecución inmediata que tomara en cuenta la ampliación de las capacidades de captación de agua cruda, potabilización, bombeo y transporte de agua potable con el fin de mejorar el deficiente servicio prestado en barrios periféricos, en especial del sur y oeste de la ciudad.

Para las etapas de mediano y largo plazo, el Plan estipulaba inversiones con fondos tanto propios como del Estado nacional y de organismos internacionales para la expansión de los servicios y la construcción de nuevas plantas potabilizadoras y de tratamiento. En el total del período 2006-2018, se preveía un plan de inversiones de más de 2 mil millones de pesos (635 millones de dólares a valor de diciembre de 2007) incluyendo la construcción de las plantas depuradoras de los desagües cloacales de Santa Fe y Rosario.

### **6.3 Inversiones y obras. El rol del Estado provincial en el nuevo modelo**

Una de las variables centrales para analizar el grado de compromiso del Estado en democratizar el acceso a los SAPyS y alcanzar las metas de universalización es el porcentaje del presupuesto público destinado al sector. Si bien en el caso de ASSA muchas de las obras se financian a través de empréstitos internacionales o con fondos provistos por el Estado nacional,

---

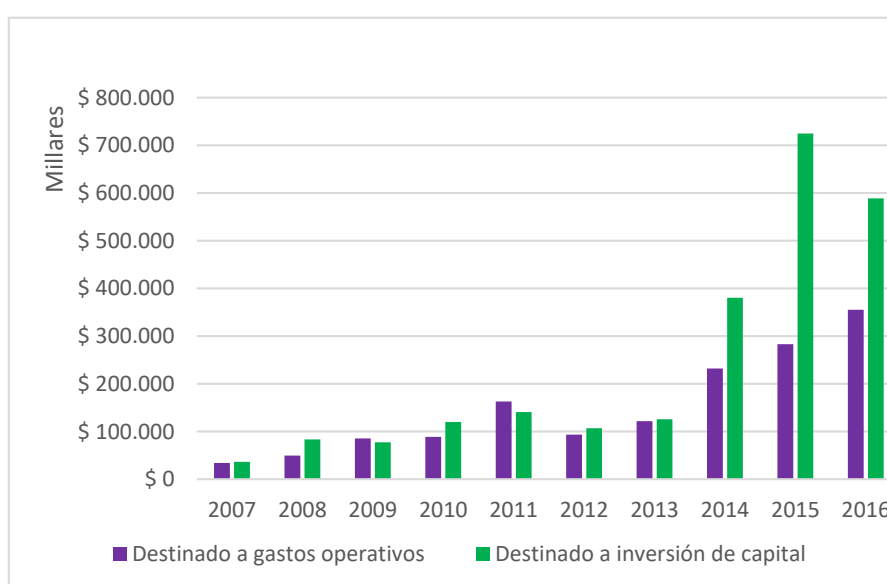
<sup>10</sup> Desde nuestro punto de vista, los datos oficiales de datos en grandes centros urbanos pueden estar sobreestimados debido a en los barrios populares o informales, si bien la fuente de agua es la red pública, es factible encontrar una distribución sumamente informal y de mala calidad hacia dentro de los mismos. Muchas veces con mangueras al aire libre, baja presión y filtraciones. Ver en portal de noticias "NotiFe" del 24 de abril de 2018, extraído de: <http://notife.com/611621-rosario-una-veintena-de-barrios-no-tiene-garantizado-el-derecho-al-agua/>



y otras se realizan a cuenta de terceros, el Estado provincial, como autoridad de aplicación, es el principal responsable en garantizar la universalización de los servicios.

A partir de la creación de ASSA en 2006, la responsabilidad de inversión volvió al Estado provincial, sin embargo, al mantener el formato de gestión a través de una sociedad anónima, la fuente de financiamiento se desdobló entre, por un lado, lo que aporta el Estado provincial en forma directa a través de su Tesoro, orientado, principalmente, a inversiones de capital destinado obras de expansión y de construcción de plantas y acueductos, las cuales requieren de montos que no puede afrontar la empresa por su cuenta, y, por el otro, los gastos operativos del servicio, los cuales son afrontados con los recursos propios de ASSA provenientes principalmente de las tarifas que pagan los usuarios. A pesar de ello, el Estado provincial también debió realizar aportes para cubrir el déficit operativo de la empresa, ya que esta, desde su creación, jamás logró cubrir sus costos de operación con recursos propios. En el siguiente gráfico podemos observar que los aportes del tesoro provincial tuvieron un aumento nominal de la inversión en todo el período excepto en los años 2012 y 2013.

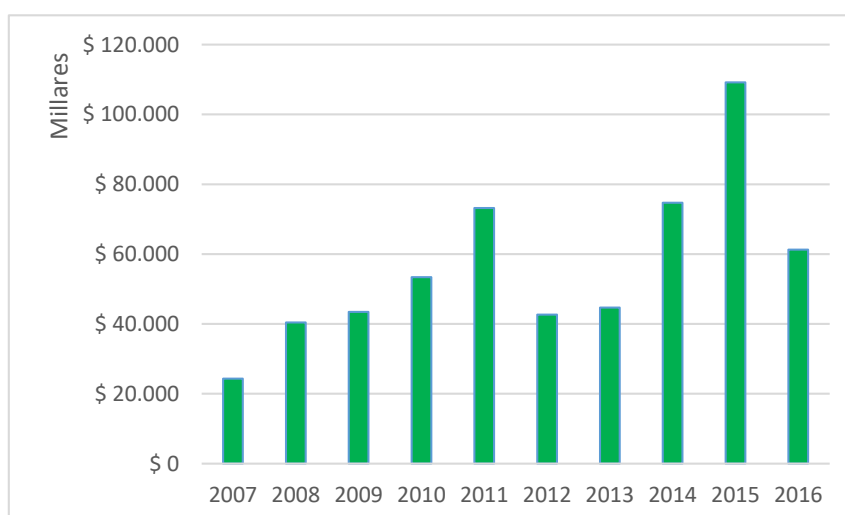
**Gráfico N° 1: Aportes del Estado provincial al sistema ASSA**



Fuente: Elaboración propia a partir datos de ASSA

Sin embargo, teniendo en cuenta el proceso inflacionario de la Argentina durante esos años, debemos tomar otros indicadores para analizar la evolución real de esos aportes. Si analizamos el total de los aportes estatal en dólares (ajustado al promedio anual del valor oficial de cada año) podemos ver que sólo en los años 2011 y 2015 hubo aumentos significativos

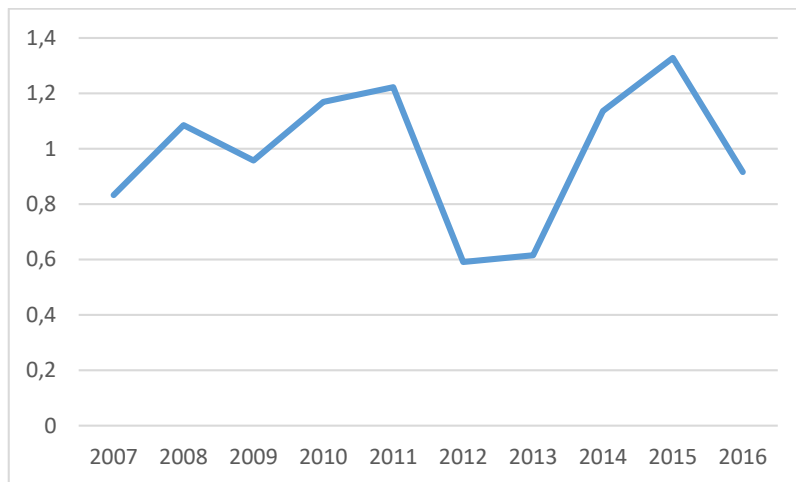
**Gráfico N° 2: Aportes totales del Estado en dólares (promedio anual)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ASSA

Ahora bien, más allá de los aportes nominales que haya realizado el Estado provincial, es significativo analizar el porcentaje del presupuesto provincial que haya sido aportado a la mejora y expansión del servicio dentro del área de concesión de ASSA, como forma de evaluar el grado de prioridad que se le da al sector. En ese sentido, en el siguiente gráfico podemos observar la evolución de ese porcentaje en el período estudiado tomando en cuenta el monto efectivamente transferido y ejecutado a ASSA hacia el final de cada año. En el mismo, también se evidencia la caída efectuada en el año 2012, con una mejora en los años siguientes, pero volviendo a descender en el último año, manteniéndose un promedio por debajo del 1%.

**Gráfico N° 3: Porcentaje del presupuesto provincial destinado a ASSA**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ASSA y de la Gobernación de Santa Fe

Las obras de infraestructura más importantes del período, las cuales han impactado en una mejorara de la calidad del servicio y han requerido de una fuerte inversión del Estado provincial, así como de financiamiento externo, fueron la construcción de Plantas de Osmosis Inversa (POI) en Cañada de Gómez, Rafaela, y Rufino, así como también, la nueva planta potabilizadora en Granadero Baigorria, la construcción de una planta depuradora de desagües cloacales en Rufino y la ampliación de la existente en Rafaela, y, finalmente, la mejora y ampliación de las plantas potabilizadoras de las ciudades Santa Fe y Rosario.

Por otra parte, el Estado provincial ha impulsado un ambicioso plan de construcción de acueductos con una extensión total de 5.000 km y con un plazo estimado de ejecución de 30 años, a través de los cuales se llevará agua superficial desde el río Paraná, ubicado en el límite este de la provincia y con un caudal medio de 17.300 m<sup>3</sup>/s, hacia las localidades de la franja occidental de la provincia, las cuales obtienen el agua de fuentes subterráneas, en muchos casos con problemas de calidad. El operador de dichos acueductos es la propia empresa ASSA, por lo cual, en los casos donde las localidades beneficiadas no se encuentran dentro del área de prestación de ASSA, la empresa se limita a la extracción, potabilización y transporte hasta las

cisternas de los municipios o cooperativas. El conjunto del programa implica la construcción de 12 acueductos de los cuales cinco ya están parcialmente construidos y se encuentran en funcionamiento: el Acueducto del Gran Rosario, el Centro Oeste, el de Desvío Arijón, el Reconquista y el Norte Santafesino. En lo que respecta al área de cobertura de ASSA, se destaca la inversión en el Acueducto Gran Rosario que, junto con la nueva planta de Granadero Baigorria, abastecerá con mejor calidad y presión<sup>11</sup> a zonas del norte y oeste del Gran Rosario. Sin embargo, esta obra está demorada y sólo se construyó una primera etapa. de construcción.

Por otra parte, otros programas impulsados por el Estado provincial que tuvieron fuerte impacto en la democratización del acceso a los servicios, en particular a la red de desagües cloacales, han sido el “Programa Solidario Integrador” (Ley N° 13241/11) y el “Programa de Intervención Integral en Barrio - Plan ABRE” (Decreto N° 2940/4).

A través de la Ley N° 13.241 del 2011 y el Decreto 1.623 del 2013 se estipuló que ASSA participe de un Fondo de Financiamiento destinado a sustentar el Programa Solidario e Integrador de Desagües Cloacales de la Provincia a través de un cargo solidario del 10% que abonan los usuarios y que está destinado a financiar Acuerdos Marco con municipios para la extensión de las redes cloacales a partir de una colaboración entre los gobiernos municipales y la empresa provincial. Para su ejecución, se realiza una integración de aportes entre el Estado provincial, a través de ASSA, que provee los materiales, el Municipio, a través de los recursos provenientes del Fondo Solidario, recaudado por la empresa en la tarifa y luego derivado a los

---

<sup>11</sup> La falta de presión de agua es la primera causa de reclamos de los usuarios del servicio, con un promedio cercano a 1000 reclamos por año (fuente ENRESS). Esta problemática, que en los meses de verano de mayor consumo se vuelve cotidiana, suele afectar con mayor intensidad a los barrios populares y sectores vulnerables que tienen conexiones informales y no pueden afrontar el gasto de una bomba eléctrica.

municipios, y los usuarios beneficiados, mediante el mecanismo de “contribución por mejoras”, a quienes luego se les otorga exención tarifaria durante tres años.

Por su parte, el Programa de Intervención Integral en Barrio (“Plan ABRE”) es una estrategia de política pública integral para mejorar las condiciones de vida de barrios vulnerables de los grandes centros urbanos, en especial de Rosario y Santa Fe, pero expandiéndose progresivamente al resto de las ciudades de la provincia. Es llevado a cabo por lo que se denomina como “Gabinete Social”, ámbito de gobierno creado en el 2008 (Decreto N° 63/08) y que coordina políticas interministeriales. Dentro del eje “Infraestructura y Hábitat” del Plan, uno de los objetivos centrales es garantizar el acceso a los servicios públicos de agua potable y cloaca. En lo que respecta al área de cobertura de ASSA, para fines del 2015 el Plan ya se encontraba en funcionamiento en 55 barrios (33 de Rosario, 5 de Villa Gobernador Gálvez, 1 de Granadero Baigorria y 16 de Santa Fe) en los cuales el 38% de los hogares están ubicados en villas o asentamientos precarios (Salvia, 2015). Según un informe de la Universidad Católica Argentina (UCA) (Salvia y Van Raap, 2018), el Plan Abre logró reducir significativamente el déficit de acceso al agua potable, sin embargo no tuvo mejoras significativas en términos de saneamiento básico.

#### **6.4 Nueva política tarifaria**

Otra de las variables que debemos analizar en relación a la democratización en el acceso a los SAPyS es el de la equidad, y, en ese sentido, un indicador central es el grado de accesibilidad y progresividad de los niveles tarifarios. El nuevo modelo público/estatal estableció el régimen tarifario a través del Contrato de Vinculación Transitoria. Según el mismo, la tarifa se conforma de acuerdo a la siguiente fórmula genérica:  $MF = (CF + P * Q) * FS * TR$ . Donde “MF” es Monto a facturar; “CF” es Cargo Fijo; “P” es Precio del metro cúbico; “Q” es Volumen de Agua Potable a

facturar; “FS” es Factor de Servicio; y “TR” es Factor de Tasa Retributiva de Servicios de Regulación y Control.

En los casos en que no hay medidor de caudal instalado, el volumen de agua a facturar se calcula por “Volumen Asignado” (QA) de acuerdo a la siguiente fórmula:

Superficie Equivalente SE (m <sup>2</sup> )	Volumen Asignado QA (m <sup>3</sup> )
Menor a 200 m <sup>2</sup>	0,31 x SE
Entre 200 y 400 m <sup>2</sup>	62 m <sup>3</sup> + (SE - 200 m <sup>2</sup> ) * 0,09 m <sup>3</sup> /m <sup>2</sup> (m <sup>2</sup> )
Mayor a 400m <sup>2</sup>	80m <sup>3</sup> + (SE - 400 m <sup>2</sup> ) * 0,11 m <sup>3</sup> /m <sup>2</sup>

La Superficie Equivalente (SE) se establece en función de la superficie total del terreno (ST), la superficie cubierta (SC) y la superficie semi-cubierta (SSC), de acuerdo con la siguiente fórmula:  $SE = SC + (0.50 \times SSC) + (0.10 \times ST)$ . De esa manera, una casa que se encuentra en un terreno de 160m<sup>2</sup> de superficie total y tiene una superficie cubierta de 80m<sup>2</sup> y 20m<sup>2</sup> de superficie semi cubierta, la superficie equivalente (SE) será de  $80 + 0.5 \times 20 + 0.1 \times 160 = 106\text{m}^2$ . El volumen asignado sería de 32,86m<sup>3</sup>.

Respecto a los valores tarifarios, en dicho régimen se estipuló que la finalidad era “no trasladar al usuario las consecuencias económicas negativas de la rescisión del contrato de concesión” (Dec. 1358/2007 – Anexo 1.2.9). Ese principio es el que orientó la política tarifaria durante los primeros dos años en los cuales el gobierno provincial justicialista mantuvo un congelamiento de tarifas con el fin de preservar la capacidad de pago de los usuarios. Sin embargo, el nuevo régimen mantuvo la herramienta de reducción y luego corte del servicio como sanción para los usuarios deudores. A través de esa herramienta, en el período 2011-2015 se produjeron 3.293 reducciones de servicio y 274 cortes, un promedio de 55 cortes por año.

Con el cambio de gobierno de diciembre de 2007 y la asunción de Binner, la política tarifaria se modificó, pero no en cuanto la metodología para calcularla, si no en el hecho de que

se tomó la decisión de realizar aumentos para actualizar el valor de la misma a los costos reales de operación de la empresa. En ese sentido, la nueva política tendió a que la empresa cubra los gastos operativos con recursos propios con el fin de que el Estado provincial deje de subsidiar a la empresa y sólo realice aportes para la financiación de obras de infraestructura.

Desde el año 2008 hasta el 2016 inclusive, la tarifa sufrió seis incrementos: el primero en 2008, del 29% para todos los usuarios; el segundo en 2010, esta vez se incorporó la división en rangos de consumo de los usuarios (o volumen asignado cuando no hay medición)<sup>12</sup> diferenciando el porcentaje de aumento (desde 19% en el rango 1 a 80,29% en el rango 5); el tercero en 2012, con la misma modalidad (desde 63,06% en el rango 1 a 135,41% en el rango 5); el cuarto en el año 2013, de un 26,5% sin diferenciar por rangos; el quinto en el 2014, de un 37% con la misma modalidad; y el sexto en el año 2016 de un 48% a aplicarse de forma escalonada en distintos bimestres. En total, hubo aumentos acumulados de entre 542% y 1.300% según el rango. Para el rango medio III, el aumento en el periodo fue del 927,91%,.

**Tabla N° 3: incrementos tarifarios 2008-2016**

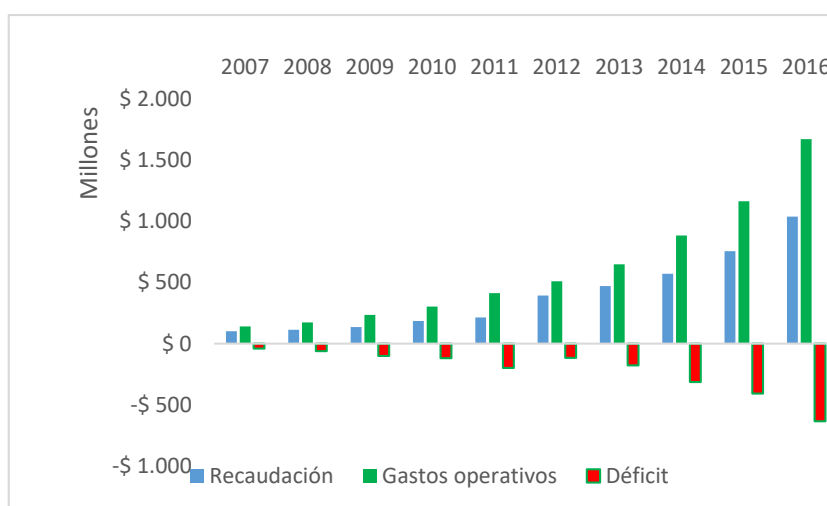
<b>Rango</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2016</b>	<b>Aumento Acumulado</b>
<b>I (0 a 22,14 m<sup>3</sup>)</b>	29%	19%	63,06%	26,5%	37%	48%	<b>542,03%</b>
<b>II (22,15 a 40 m<sup>3</sup>)</b>	29%	41,9%	76,86%	26,5%	37%	48%	<b>730,36%</b>
<b>III (40,01 a 70 m<sup>3</sup>)</b>	29%	53,25%	102,72%	26,5%	37%	48%	<b>927,91%</b>
<b>IV (70,01 a 300 m<sup>3</sup>)</b>	29%	65,13%	117,02%	26,5%	37%	48%	<b>1085,73%</b>
<b>V (&gt; a 300 m<sup>3</sup>)</b>	29%	80,29%	135,41%	26,5%	37%	48%	<b>1304,29%</b>

Fuente: elaboración propia en base a Resolución del MASPyMA N° 561/2008; 134/2010; 092/2011; 358/2013; 577/214; 11/2016

<sup>12</sup> A partir de una propuesta del ENRESS, en el 2010 se incorporó una diferenciación de Rangos de usuarios por consumo o por m2 de la propiedad con el fin de que el subsidio estatal de la tarifa se redirija hacia los que más los necesitan. No obstante, dicho rango no distingue el valor de la propiedad.

Según el gobierno provincial y las autoridades de ASSA, no correspondía que el Tesoro provincial cubra el déficit de ASSA, la cual sólo atiende al 60% de la población porque eso generaría una situación de inequidad en relación al resto de las localidades que son provistas por cooperativas o municipios. Esta postura ha sido criticada debido a que, por un lado, el aumento tarifario impacta directamente en la economía de las familias de menores recursos y dificulta su capacidad de pago, y, por otro, el déficit operativo también podría reducirse haciendo más eficiente la gestión del servicio, por ejemplo colocando macro y micromedición para incentivar a un uso más sustentable del recurso y para identificar cuál es el volumen de agua no contabilizada que se pierde en la red y así derivar mayores inversiones a la reparación de cañerías.

**Gráfico N° 4: Déficit operativo de ASSA (en miles de \$)**



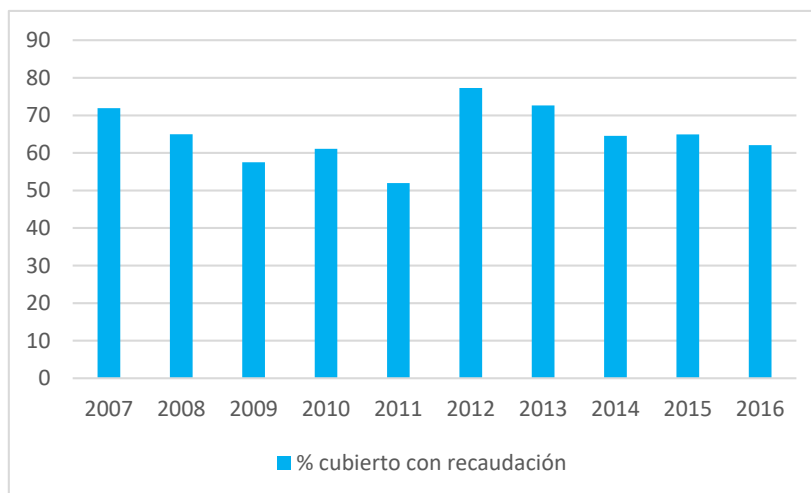
Fuente: elaboración propia a partir de datos de ASSA

En el anterior gráfico podemos observar cómo, a pesar del crecimiento de la recaudación, el déficit operativo sigue aumentando. Esto se debe tanto a los aumentos en los costos de operación, como a la propia ineficiencia de la empresa. Como podemos observar en el gráfico n° 5, en el año 2012 se alcanzó a cubrir casi un 80 de los gastos, pero ese porcentaje volvió a descender en los años subsiguientes, debido al proceso inflacionario vivido en el país. En todo el



período se evidencia una clara tendencia a que el aporte de los usuarios aumente más que el realizado por el Estado provincial.

**Gráfico N° 5:** % de los gastos operativos cubiertos con la recaudación tarifaria



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ASSA

**Gráfico N° 6:** Evolución recaudación y aportes del EP para gastos operativos



Fuente: elaboración propia a partir de datos de ASSA

Por otra parte, otro de los problemas identificados en el modelo tarifario de ASSA es que a pesar de que desde el año 2010 se aplica un subsidio en 5 rangos según consumo en los casos que existe micro medición o según superficie de la vivienda donde no existe esa medición, la estructura tarifaria continúa siendo plana, por lo cual el precio por m<sup>3</sup> y del cargo fijo es igual para todos, sin distinción entre residencial o industrial, usos del agua, ni por valor de la vivienda

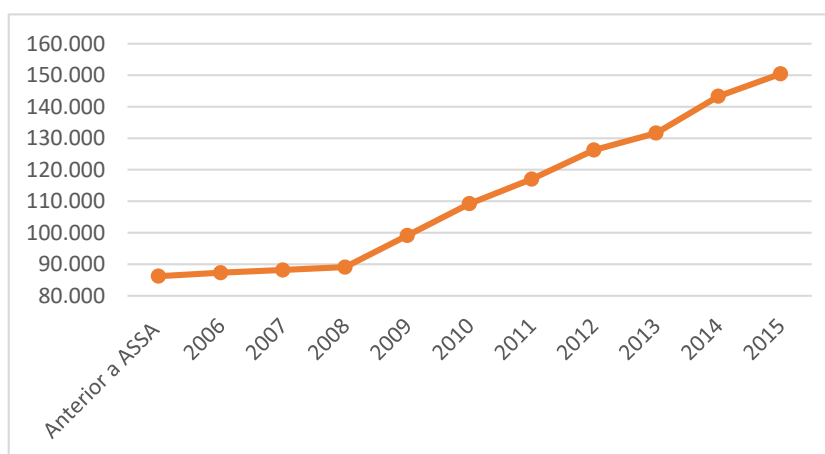
o zona. No existe progresividad, lo cual significa que un usuario de un sector de bajos recursos abona el mismo precio por el m<sup>3</sup> que una industria que utiliza el agua para su proceso productivo, generando una fuerte inequidad tarifario, por un lado, y ningún incentivo a que las industrias hagan un uso racional y eficiente del agua, por el otro.

Respecto a los sectores más vulnerables, la nueva empresa estatal continuó con la política de “casos sociales”, originada durante el modelo anterior. El mismo no consiste en una Tarifa social, como existe en otras proveedoras de servicios, sino que es un sistema más exigente que habilita a eximir del pago de la tarifa por un plazo 12 meses a usuarios *“que se encuentren en condiciones económicas apremiantes que les impidan atender necesidades básicas”* (Decreto N° 2141/99). Como política social de la empresa, que podría servir para atender a lo que se ha denominado como *pobreza del agua* (Feitelson y Chenoweth, 2002), situación en la cual tarifa representa un determinado porcentaje de tus ingresos, sigue siendo muy limitada ya que beneficia a un sector muy reducido de los usuarios que, a hacia el final del ejercicio 2015, consistía sólo en 803 casos, es decir, un 0,15% de los mismos.

Otro de los temas que suelen entrar en debate cada vez que la empresa solicita un aumento tarifario es la cuestión de la instalación de micromedidores de caudal. La micro medición del consumo no formaba parte de los principios de gobernabilidad del modelo de OSN ya que no estaba enfocado en el uso eficiente del agua. Durante la etapa de la privatización, si bien la empresa se había comprometido a instalar medidores, nunca cumplió con las metas propuestas, lo cual se puede deber al hecho de que con la medición la facturación de la empresa tiene a disminuir ya que el usuario utiliza menos agua. En el caso de ASSA, en las Audiencias Públicas se planteó la necesidad de instalación de medidores y la empresa realizó compromisos al respecto. En el año 2011, por ejemplo, la resolución del ENRESS N° 816 proponía que, junto

con la aprobación del aumento tarifario, ASSA se comprometiera a colocar 66.000 medidores en dos años, sin embargo, la Resolución ministerial posterior relativizó ese pedido y solo solicitó a la empresa la presentación de un plan de instalación, el cual fue respondido a través de una nota de la empresa, en la cual se comprometió a colocar 20.000 medidores en el 2012 y 46.000 en el 2013. Sin embargo, ASSA no cumplió con los compromisos asumidos.

**Gráfico N° 7:** Cantidad total de medidores instalados en el área de concesión



Fuente: elaboración propia a partir de datos del ENRESS

## 6.5 Ampliación de cobertura

En ocasiones resulta dificultoso obtener datos precisos sobre cobertura real de los servicios de agua y saneamiento. Es por ello que aquí partimos del principio de que la comparación de los mismos, sea nivel mundial, nacional o provincial, siempre debe ser realizado con cautela y teniendo en cuenta que, en ocasiones, la metodología y el criterio de obtención de esos datos difiere de un caso o período al otro.

Algunos de los inconvenientes que se pueden encontrar es que la expansión de las redes no se corresponda exactamente con los límites políticos de las localidades, o que existan

asentamientos informales o barrios populares<sup>13</sup> que no son reconocidos como tales por las prestadoras<sup>14</sup>. A su vez se pueden encontrar divergencias entre la estimación de población servida que realiza la prestadora y los datos censales reales, los cuales también pueden otorgar resultados diversos al ser comparados en diferentes años debido a cambios en la metodología en que se realizan o la formulación de las preguntas relacionadas a agua y saneamiento. En ese sentido, a fin de analizar los datos de la manera más fiable posible, aquí hemos tomado como criterio metodológico sólo comparar datos que provenga de una misma fuente y luego contrastarlos con otras, pero teniendo en cuenta sus diferentes metodologías o criterios. En el caso del Censo poblacional, el cual consideramos que es la fuente más certera para conocer el acceso real de los hogares a los SAPyS, corremos con la desventaja de que sólo contamos con datos del 2001 y del 2010. Sin embargo, esto nos da un primer acercamiento a la evolución que tuvo la cobertura desde el final del período neoliberal hasta los primeros años del nuevo modelo.

Por otra parte, otra fuente con la que contamos es la propia empresa y los informes que debe presentar cada año ante el Ente Regulador. Hemos tomado como dato comparativo la cantidad de conexiones incorporadas al sistema durante todo el período estudiado, así como la cantidad de km de red construidos. En lo que respecta a la población servida, sólo hemos tomado los datos provistos a partir del año 2012 ya que es el año en que la empresa incorpora los datos surgidos del Censo para calcular su población servida por radio censal. Para los años previos, los datos que maneja la empresa sobreestiman la población de cada localidad.

En la siguiente Tabla presentamos los datos de población del área de cobertura, tomando los datos censales de los años 2001 y 2010 y realizando la proyección hasta el año 2016. En la

---

<sup>13</sup> Sólo en las ciudades de Rosario, Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez y Reconquista han sido registrados más de 200 barrios populares. Ver en RENABAP: <https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares>

<sup>14</sup> En el punto 2.2.4 del Contrato de Vinculación transitoria se estipula que el prestador está obligado a brindar servicio en asentamientos poblacionales “ediliciamente precarios” mediante resolución fundada del Ente Regulador.

misma se puede observar una primera característica que es que se evidencia un crecimiento demográfico estable sin flujos importantes o inesperados que puedan dificultar una planificación.

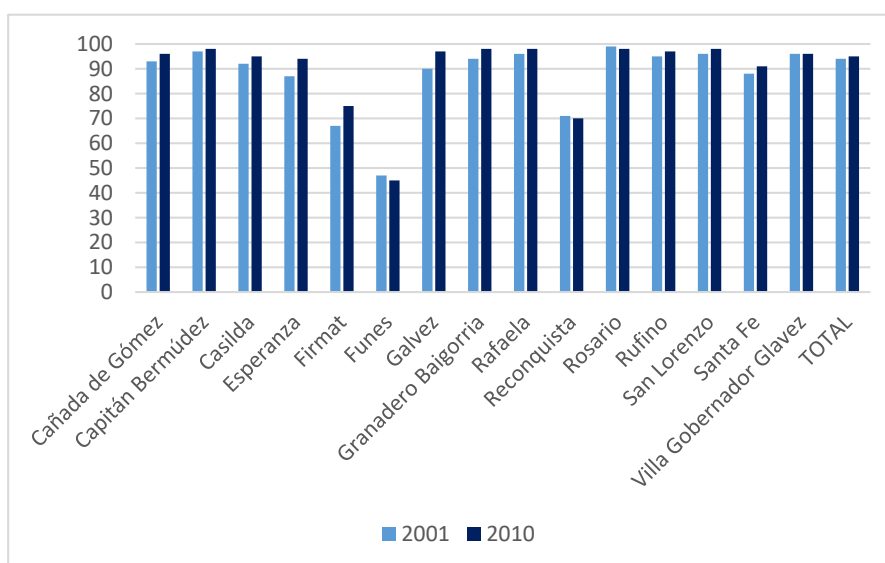
**Tabla N° 4:** Población del área de concesión ASSA

<b>Ciudad</b>	<b>2001</b>	<b>2010</b>	<b>Proyección 2016</b>
Cañada de Gómez	29534	29824	31.070
Capitán Bermúdez	26898	29425	31.878
Casilda	31695	35058	37.853
Esperanza	35525	42082	47.138
Firmat	17777	19917	21.532
Funes	14618	23520	29.608
Gálvez	18315	19309	20.521
Granadero Baigorria	32163	37333	40.596
Rafaela	83022	92945	101.434
Reconquista	65821	72006	80.199
Rosario	900135	948312	986.473
Rufino	18154	18980	20.048
San Lorenzo	43199	46239	49.578
Santa Fe	365881	391231	414.188
Villa Gobernador Gálvez	74548	80769	85.415
<b>TOTAL</b>	<b>1.757.285</b>	<b>1.886.950</b>	<b>1.997.531</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

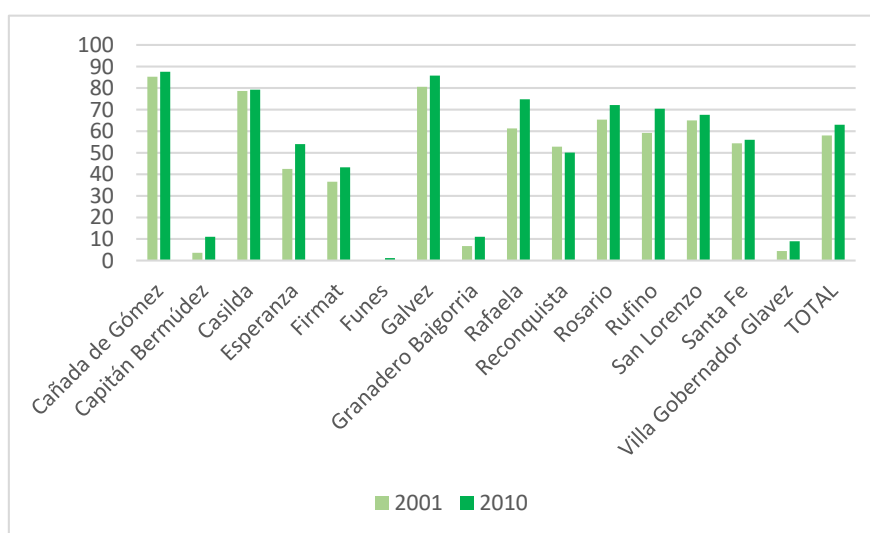
Tomando los datos de dichos Censos, podemos observar el acceso a los servicios de agua y saneamiento en las ciudades del área de concesión. En el caso del acceso a agua potable, tomando como criterio el acceso a la red dentro de la vivienda o terreno, y como dato de observación los hogares, vemos que la ampliación en la cobertura en esta etapa fue muy reducida, evidenciándose incluso un leve retroceso en ciudades como Funes y Reconquista. Algo similar sucede en el caso del acceso a desagües cloacales, donde si bien el aumento del porcentaje de hogares conectados es mayor, sigue siendo muy bajo, tan sólo un 5%, con el agravante de que el punto de partida ya era de por sí muy bajo (58%).

**Gráfico N° 8: Hogares con agua potable de red pública por ciudad. (2001 y 2010)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

**Gráfico N° 9: Hogares con inodoro con desagüe a red pública cloacal (2001 y 2010)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Estos datos evidencian que en el período 2001-2010 el aumento del acceso a los SAPyS es limitado, manteniendo grandes déficits de cobertura. Esos datos negativos empeoran cuando analizamos el acceso según población, en lugar de hogares. En la Tabla N° 5 se presentan los datos poblacionales del CENSO 2010 según acceso a agua de red y desagües cloacales por ciudad, presentado una cobertura del 93% de agua y de tan sólo 57% de cloacas.

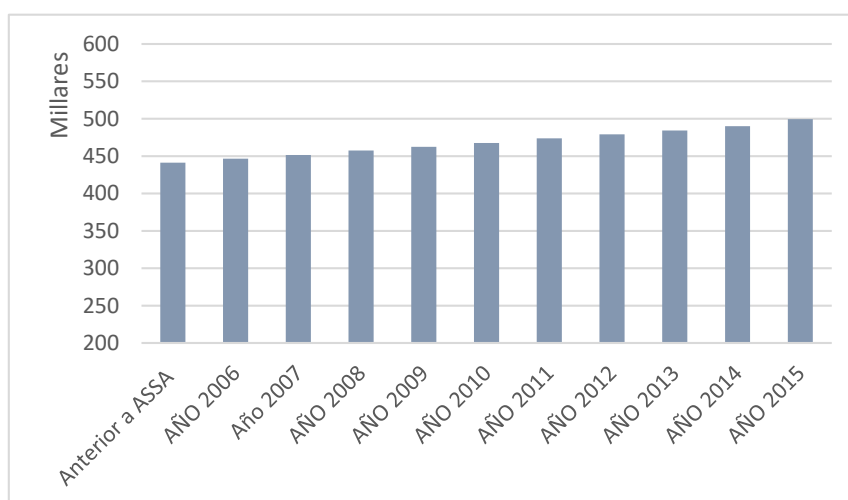
**Tabla N° 5: Cantidad de Población y Porcentajes de cobertura (Censo 2010)**

<b>Ciudad</b>	<b>Población</b>	<b>Agua por red pública dentro de vivienda o terreno</b>	<b>%</b>	<b>Inodoro c/Desague cloacal</b>	<b>%</b>
Cañada de Gómez	29824	28211	95	25250	85
Capitán Bermúdez	29425	27096	92	2785	9
Casilda	35058	32624	93	26134	75
Esperanza	42082	36008	86	19497	46
Firmat	19917	14311	72	8129	41
Funes	23520	10577	45	244	1
Galvez	19309	18446	96	15894	82
Granadero Baigorria	37333	36267	97	3494	9
Rafaela	92945	90195	97	65293	70
Reconquista	72006	47529	66	31272	43
Rosario	948312	920459	97	633705	67
Rufino	18980	18226	96	12625	67
San Lorenzo	46239	44754	97	29282	63
Santa Fe	391231	344798	88	189566	48
Villa Gobernador Glavez	80769	77542	96	6881	9
<b>TOTALES</b>	<b>1886950</b>	<b>1747043</b>	<b>93</b>	<b>1070051</b>	<b>57</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CENSO 2010

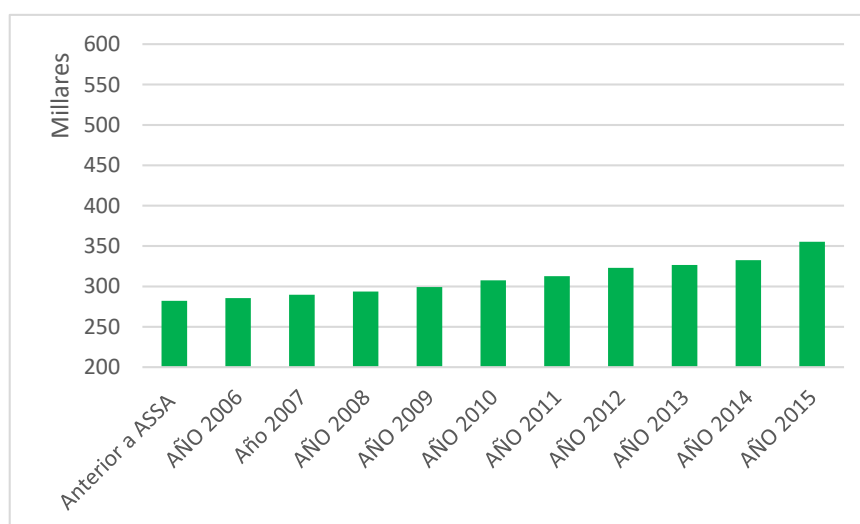
Ahora bien, con el fin de analizar el progreso de ampliación de la cobertura en todo período estudiado, debemos tomar los datos provistos por la propia empresa. Para ello, analizamos la cantidad de conexiones totales de las redes de agua y cloacas. En ese caso, se puede observar una tendencia constante al aumento de las conexiones, observándose un incremento mayor en el segundo quinquenio, en especial en lo que respecta a las conexiones a la red de desagües cloacales.

**Gráfico N° 10: Evolución de conexiones de agua**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de ASSA

**Gráfico N° 11: Evolución de conexiones de cloacas**

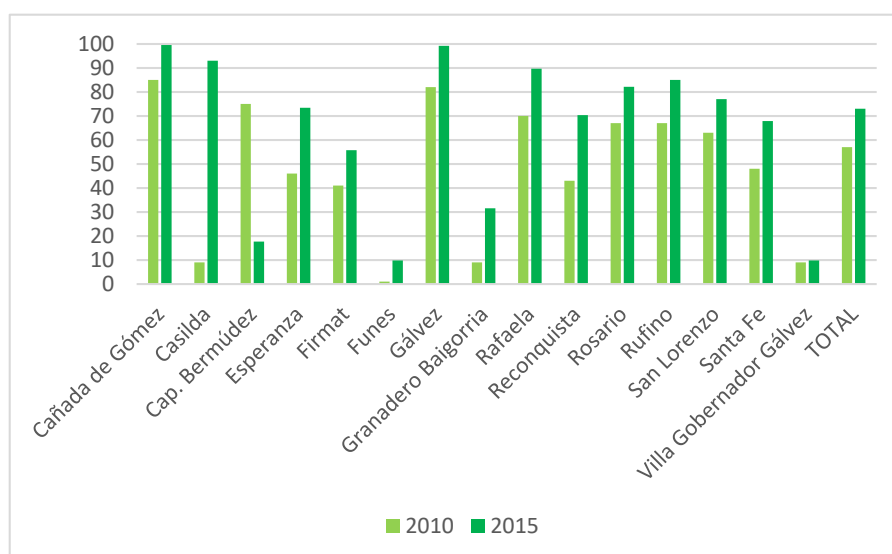


Fuente: elaboración propia a partir de datos de ASSA

Ahora bien, si tomamos los datos provistos por ASSA hacia fines del año 2015 en cuanto a población servida y porcentaje de cobertura, y los comparamos con los del Censo 2010, a modo de contrastación y teniendo en cuenta los recaudos metodológicos pertinentes para dicha comparación, también se puede observar una mejora significativa en la cobertura de desagües cloacales, a pesar de que las localidades de Funes y de Villa Gobernador Gálvez mantienen un fuerte retraso respecto al resto. Consideramos que dicho aumento puede deberse a la implementación de los mencionados “Programa Solidario Integrador” y “Plan Abre”.



**Gráfico N° 12: % Cobertura de cloacas (2010 y 2015)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo 2010 y de ASSA

Otro dato de control que nos confirma la ampliación de servicios efectuada durante el período y las inversiones realizadas por el gobierno provincial es la construcción de km de cañería las redes. En las mismas se puede observar un crecimiento, pasando de poco más de 4.700 km de red de agua y 3.500 km de cloacas en el año 2006 a 5.300 km y 4.250 km respectivamente a finales del año 2015. Aquí también se evidencia un mayor aumento porcentual en cloacas.

## **6.6 Problemas de calidad en el servicio y de sustentabilidad ambiental**

Desde la perspectiva de la Ecología Política, el estudio de los SAPyS debe incluir no sólo las variables socio-políticas y económicas que condicionan la gobernabilidad de los mismos, sino también aquellos factores ambientales que inciden sobre los servicios, así como las consecuencias ambientales de una mala gobernabilidad. En el caso de ASSA podemos destacar dos problemáticas relevantes, por un lado, los problemas de calidad del agua en las ciudades que deben abastecerse con agua subterránea, y, por el otro, la inexistencia de tratamiento de los efluentes cloacales en las ciudades ribereñas.

En relación al primero, es importante destacar que, si bien la provincia de Santa Fe cuenta con una gran fuente de agua superficial como es el río Paraná, muchas de las ciudades y pueblos del centro oeste de la provincia tuvieron que abastecerse históricamente con fuentes de agua subterránea, tanto del acuífero Puelches, como del Pampeano. Este último, disponible a lo largo de una en el centro oeste y el centro norte de la provincia, presenta altas concentraciones de sales que superan los máximos permitidos por la Ley 11.220 (Méndez Zacarías y Zimmermann, 2013). Uno de los componentes más frecuente en esa fuente de agua es el Arsénico (As), un contaminante natural de origen geológico que en nuestro país se asocia a material volcánico y cuyas altas concentraciones en el agua de consumo provoca que las personas que la consumen durante periodos prolongados presenten síntomas de *Hidroarcanicismo Crónico Regional Endémico* (HACRE), enfermedad que el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer lo ha clasificado dentro del grupo I de agentes cancerígenos comprobados (IARC, 2004).

En el Código Alimentario Argentino, Capítulo XII, Artículo 983, referente al agua potable, se estipula los niveles mínimos permitidos de arsénico en agua. En el mismo, desde el año 2007, a partir de recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se dispone que el agua no debe contener más que 0,01 mg/l de arsénico, lo cual está muy por debajo de los niveles detectados en varias zonas de la Argentina, en particular en el oeste santafesino. Es por ello que el cumplimiento de esta exigencia fue suspendido por el plazo de cinco años para que las distintas jurisdicciones puedan alcanzar ese valor, plazo que se cumplió, pero que sin embargo se mantiene vigente hasta tanto cada provincia realice un estudio epidemiológico.

Las ciudades del área servida por ASSA que se ven afectadas por esta problemática son Firmat y Cañada de Gómez y, en menor medida, Gálvez y Rafaela. De ellas, las únicas que contaban con potabilización por Osmosis Inversa (necesaria para su desalinización) antes de la

desprivatización eran Gálvez, y Firmat. Con la nueva gestión pública/estatal y un fuerte compromiso del Estado provincial en mejorar la calidad del agua potable se ampliaron las ya existentes y se construyeron otras plantas en Cañada de Gómez y Rafaela.

Respecto a la cuestión de la falta de tratamiento de los efluentes cloacales, es importante plantear que es un problema que afecta a la gran mayoría de proveedores de SAPyS de todo el país. Si bien no existen datos confiables al respecto, se calcula que de todo lo recolectado en las diferentes redes cloacales del país, sólo se trata un 20%, provocando impactos negativos en el ambiente y la salud humana. En el caso de ASSA, todas las ciudades que se encuentran en el interior provincial tienen algún tipo de tratamiento de efluentes, el resto de las ciudades desagotan los líquidos cloacales sin tratamiento en el río Paraná.

Si bien es cierto que la capacidad de autodepuración del río Paraná es muy alta, ya que tiene un caudal de más de 17.000 m<sup>3</sup>/s, y que tiene una gran masa de microfauna y microflora, la devolución de todos los desagües cloacales sin ningún tipo de tratamiento va en contra del principio ambiental de devolución de las aguas utilizadas con los mismos valores de calidad que con la que fue captada. Si tomamos sólo las ciudades del Gran Rosario que son provistas por ASSA, tomando sólo la población que tenía conexión cloacal en el 2015, implica más de 800.000 personas arrojando diariamente sus desechos cloacales al río. Incluso dicha autodepuración puede estar sobrevalorada ya que a los desagües cloacales debemos agregarle otros tipos de contaminantes industriales y agrícolas que también recibe el río, el cual, aguas abajo, es fuente de agua potable para otras ciudades

Tanto los funcionarios provinciales como los técnicos de la empresa coinciden en que es necesario construir plantas de tratamiento para los líquidos cloacales, en particular de los grandes centros urbanos de Rosario y Santa Fe. Sin embargo, los altos costos que implica la

construcción y operación de este tipo de plantas en combinación con la confianza la capacidad de depuración del río, han servido como obstáculo para que el tratamiento de los desagües se convierta en una prioridad de gestión. A pesar de ello existen proyectos estudiados y diagramados por la empresa para la construcción de plantas de tratamiento en el norte y el sur de Rosario, pero todavía se encuentran a la espera del financiamiento que las haga factibles.

## **6.7 Conclusiones**

En el presente capítulo nos propusimos analizar el desempeño de la empresa pública en lo que respecto a lo que denominamos como democratización material, es decir, el acceso real a los servicios de agua y saneamiento de calidad y su equidad.

Al respecto, nuestra investigación nos permite concluir que, efectivamente, el surgimiento de un nuevo modelo público/estatal implicó un avance relevante en dicha democratización a través de un compromiso del Estado en generar y promover inversiones para la ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad del agua en las poblaciones de interior provincial. Asimismo, a través de planes como el Programa Integrador y el Abre se tendió a reducir la brecha y la inequidad en la cobertura cloacal.

Sin embargo, luego de 10 años de gestión, aún persisten déficits importantes en términos de cobertura y se mantiene un retraso preocupante en relación a la construcción de plantas de tratamiento de los desagües cloacales, en especial en el Gran Rosario y Santa Fe, por el impacto que tiene la cantidad de población que allí habita. Por otra parte, la falta de progresividad y la falta de distinción por zonas según ingresos o por diferentes usos del agua en la estructura tarifaria, así como las demoras en la instalación de micro medidores de caudales de consumo, atenta contra la equidad, el uso sustentable del agua y la eficiencia de la propia operación del sistema.

## Capítulo 7: Reflexiones finales

A través de la presente investigación, hemos intentado realizar un aporte al conocimiento sobre la gobernabilidad de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, desde una perspectiva politológica, que incorpore el vínculo de dichos servicios con el proceso de democratización de la sociedad y el rol del Estado. A su vez, hemos focalizado nuestra atención en lo que consideramos es el surgimiento de un nuevo modelo público/estatal de la gobernabilidad del sector con el objetivo de identificar sus principales características y analizar los desafíos que enfrenta en el marco del reconocimiento del Derecho Humano al agua y el saneamiento. En ese sentido, nuestra indagación estuvo orientada por el interrogante respecto a la medida en que el proceso de desprivatización y luego desarrollo de este nuevo modelo significó un cambio hacia una mayor democratización de la gobernabilidad de dichos.

El concepto de democratización lo analizamos desde dos dimensiones. Por un lado, la “democratización material”, en la cual incorporamos indicadores de acceso efectivo a los servicios, así como de equidad, accesibilidad y calidad de los mismos. A través de dicha dimensión buscamos dar cuenta de la democratización en términos de acceso a derechos sociales. Por el otro, la “democratización del gobierno” de dichos servicios, es decir, los aspectos político-institucionales de la gobernabilidad, los cuales están determinados por indicadores como el grado de participación de los usuarios en la definición de las políticas del sector, el reconocimiento jurídico del Derecho Humano al agua, la transparencia y publicidad de la gestión de la empresa, así como la rendición de cuentas y el control y la regulación eficaz de su desempeño.

La evidencia histórica en la Argentina, analizada a lo largo del Capítulo 3, nos demuestra que dichas dimensiones de la democratización de la gobernabilidad de los servicios de agua y

saneamiento no suelen estar presentes de forma simultánea, sino que, más bien, se vinculan frecuentemente de manera contradictoria. Por ejemplo, si bien el modelo más efectivo en términos de garantizar el acceso a los servicios fue implementado a través del Estado, el proceso estuvo a cargo de OSN, una empresa nacional caracterizada por su jerarquización y especialización técnica, sin ámbitos de participación ciudadana ni rendición de cuentas hacia los usuarios.

Esa vinculación contradictoria se corresponde con las características del propio proceso de democratización de la sociedad y el desarrollo de derechos civiles, políticos y sociales de la ciudadanía. En ese sentido, la historia de los modelos de gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento no puede ser analizada de manera aislada, sino como parte de un proceso más amplio de obtención de derechos por parte de la ciudadanía. Desde esa perspectiva, se puede observar que la ampliación de los derechos sociales y el avance de la democratización material, ejemplificada aquí por un aumento significativo de la cobertura y accesibilidad de los servicios, se dio a pesar de y que la sociedad argentina simultáneamente confrontaba enormes límites y obstáculos para poder ejercer el pleno goce de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía.

De esa manera, lo que expresa la evolución de los modelos de gobernabilidad del sector es la propia tensión existente entre Democracia y Estado, especialmente en lo referente a que mientras los procesos de democratización tienden a promover la descentralización, la apertura y la participación, la función estatal históricamente ha tendido a la centralización, el monopolio y la jerarquización. En relación con esto, un dilema que podemos observar en lo que en la Argentina denominamos como el “retorno de la Democracia” en 1983 y su consolidación en las décadas siguientes es que, si bien se logró un consenso respecto a la defensa de las instituciones

democráticas en términos de Democracia formal, es decir, la recuperación y consolidación del ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía, el Estado, en tanto garante de derechos sociales pasó a ser fuertemente cuestionado. Justamente, una de las mayores deudas que aún acumula esa Democracia recuperada sigue siendo la de cumplir con el planteo del Presidente Raúl Alfonsín (1983-1986) cuando dijo que “con la Democracia se come, se educa y se cura”, y podríamos agregar “se bebe”. El fracaso de las políticas neoliberales y de las privatizaciones de los servicios de agua y saneamiento introducidas desde la década de 1990, demostró que no era suficiente la Democracia para garantizar derechos sociales, sino que también era necesario un Estado democrático activo que asegure y garantice la universalización de los derechos ciudadanos, incluido el Derecho Humano al agua y el saneamiento.

En lo que respecta a la gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento de la Provincia de Santa Fe, el proceso abierto en el año 2006 se caracterizó por ser una desprivatización producto del fracaso del modelo neoliberal, más que por un cambio planificado y diagramado por el Estado provincial. Como planteábamos en el Capítulo 4, si bien pudo haber existido voluntad política de retornar a un modelo estatal, la forma que adquirió el cambio de modelo se debió más a respuestas coyunturales que a una estrategia de política pública. A pesar de ello, la salida de la empresa privada y la creación de una nueva empresa de propiedad estatal, como es Aguas Santafesinas S. A., en el marco de un contexto socio político nacional de revitalización del rol del Estado, significó una oportunidad para repensar el modelo de gobernabilidad del sector desde una perspectiva pública.

En la presente Tesis hemos denominado al nuevo período como “modelo público/estatal” y al proceso de cambio como “re-publicización”, en lugar de otras denominaciones más comunes como “modelo estatal” y “re-estatización”. Esto se debe a que, si bien es el Estado provincial el

responsable y encargado de la gestión de los servicios, el modelo de gobernabilidad no puede asimilarse al existente con anterioridad al período privatizador. Tanto las reminiscencias del modelo neoliberal, como es la existencia de un Ente Regulador exógeno a la empresa prestadora, como el contexto histórico de desconfianza ciudadana hacia las empresas de servicios luego de la crisis del año 2001, plantearon un escenario en el cual el Estado tiene el desafío de implementar un modelo más democrático, participativo y transparente. En ese sentido, la idea de *lo público* como esfera diferenciada, pero vinculada, de *lo estatal*, nos sirvió como marco conceptual para analizar el nuevo modelo. Desde esa perspectiva, la “democraticidad” del nuevo modelo público/estatal está determinada tanto por la capacidad del Estado para garantizar la implementación universal y equitativa del Derecho Humano al agua y el saneamiento, es decir, la democratización material, como al grado en que se vean fortalecidos los aspectos públicos no estatales del modelo, como es la participación de la ciudadanía en la planificación, gestión y control del servicio, es decir, la democratización del gobierno del sector.

Partiendo de esas premisas, nuestra hipótesis de investigación, enunciada en la Introducción, planteaba que el surgimiento del nuevo modelo público/estatal de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe significó una mejora en términos de democratización material, es decir, en el acceso efectivo a dichos servicios, pero que ha sido insuficiente para garantizar la universalización de los mismos y la implementación efectiva del Derecho Humano al agua y al saneamiento. Como segunda parte de nuestra hipótesis, planteábamos que esa insuficiencia se debió, en parte, a los obstáculos existentes en el proceso de democratización del gobierno del sector, es decir, a la inexistencia de una definición sobre el nuevo Marco Regulatorio y el rol del Ente regulador, así como la falta de dispositivos participativos eficaces a través de los cuales la ciudadanía pueda definir las políticas del sector.



Al respecto, a continuación, analizaremos qué evidencias de la investigación corroboran nuestra hipótesis y cuáles nos abren puertas para nuevas investigaciones sobre la problemática.

La evidencia presentada en el Capítulo 6, en el cual analizamos el desempeño de la empresa pública en base a indicadores correspondientes a la democratización material de los servicios, nos permite concluir que, durante el período estudiado, existió una mejora real en la cobertura de agua potable y cloacas derivada de mayores inversiones en infraestructura realizadas por el Estado provincial. Se evidencia un aumento de la inversión por parte del Estado que impactó positivamente en la expansión de las redes de servicios y en la construcción de plantas potabilizadoras. Sin embargo, la persistencia de déficits de cobertura y el retraso en la inversión para la construcción de plantas de tratamiento de los desagües cloacales en las ciudades ribereñas, en especial en los aglomerados urbanos de Rosario y Santa Fe, evidencian que el aumento de la inversión no ha sido suficiente para cumplir con las metas de universalización y sostenibilidad del servicio.

Por otra parte, la implementación de políticas públicas como el Programa Solidario Integrador y el Plan Abre ayudó a reducir la brecha y la inequidad existente en la accesibilidad de los servicios. Pero, al mismo tiempo, no alcanzaron para eliminar los graves problemas de cobertura y calidad en los barrios vulnerables y asentamientos informales. Asimismo, la falta de progresividad, zonificación y diferenciación de los usos del agua (industrial, comercial o residencial) en la estructura tarifaria, así como las demoras en la instalación de micro medidores de caudales de consumo, se han convertido en obstáculos para la democratización material, ya que atentan contra la equidad en el acceso y la capacidad de pago de los usuarios.

En lo que respecta a la dimensión político institucional, hemos identificado ciertas continuidades en relación al modelo privatizador que son producto de la situación coyuntural y

contingente en la que se desarrolló el cambio de modelo, pero que a lo largo del período estudiado no se han podido resolver. Esto se debe a lo que hemos denominado como “tensiones de gobernabilidad” del nuevo modelo público/estatal que surgieron a comienzos de período y se mantienen en la actualidad. Las mismas se presentan como una inexistencia de consensos entre los diferentes actores involucrados respecto a cuestiones claves para la definición de los principios de gobernabilidad como son los contenidos del nuevo Marco Regulatorio, el rol, características y atributos que debe asumir el Ente Regulador, el papel que deben desempeñar los municipios, así como los mecanismos y el alcance de la participación de los usuarios en la gestión. A lo largo de la década analizada se ha evidenciado una incapacidad por parte del Estado de instituir nuevos principios de gobernabilidad democrática del sector adecuados para afrontar los desafíos que implicó retomar el control público del servicio.

Al analizar los indicadores de ambas dimensiones de forma vinculada podemos concluir que la definición del nuevo modelo público/estatal del agua potable y el saneamiento en el caso de Aguas Santafesinas S. A. es todavía contradictoria y se encuentra en proceso de elaboración. Se evidencia una tensión entre dos principios de gobernabilidad: por un lado, uno más vinculado a la *corporatización*, en el cual la empresa estatal se asemeja mucho a la empresa privada anterior, donde la prioridad de gestión está puesta en la eficiencia económica y financiera y la participación de la ciudadanía es limitada o inexistente; y, por el otro, uno que fortalece el aspecto público, en el cual se habilitan y promueven audiencias públicas, se implementan programas de ampliación de la cobertura y se gestiona la empresa desde la perspectiva del Derecho Humano al agua.

Si bien la evidencia recolectada durante la investigación no nos ha permitido establecer una correlación directa entre la dimensión político institucional y la dimensión material de los

servicios, sí se demuestra que existen un importante grado de mutua influencia entre las mismas. En ese sentido, consideramos que las tensiones de gobernabilidad descritas en el Capítulo 5 han contribuido a limitar la democratización del gobierno del sector, lo cual, a su vez, funcionó como un obstáculo para la democratización material. A pesar de ello, es evidente que el nuevo modelo público/estatal ha implicado un avance significativo respecto al modelo neoliberal, aunque la situación existente no se pueda definir como una verdadera democratización integral del sector, la cual combine la implementación universal del Derecho Humano al agua potable y el saneamiento con un modelo de gobierno participativo y transparente del sector.

Para finalizar, consideramos que, debido a sus características, el caso elegido para la presente Tesis ha resultado útil para el análisis del nuevo modelo público/estatal del agua y el saneamiento y las conclusiones extraídas realizan un aporte relevante a su comprensión y definición. El mismo presenta ciertos elementos relacionados a la gobernabilidad del sector, tales como los debates en torno al Marco Regulatorio, el rol del Ente Regulador, la estructura tarifaria, la participación de los usuarios y la responsabilidad del Estado provincial, que servirán como insumos para futuras investigaciones sobre otros casos similares o para investigaciones de carácter comparativo que permitan contrastar la evidencia aquí presentada y aporten a la construcción de una definición del nuevo modelo público/estatal.

## Bibliografía

- Acuña, C. H., Cetrángolo, O., & Cáceres, V. (2017). “La economía política de la política de agua y saneamiento en la Argentina. Historia, actualidad y perspectivas”. *Estado abierto*, 2 (2), pp. 99–168.
- Allen, A., Dávila, J., y Hofmann, P. (2005). “Gobernabilidad y acceso al agua y saneamiento en la interfaz periurbana: análisis preliminar de cinco estudios de caso”. *Cuadernos del CENDES*, 22, 23–44.
- Annunziata, R. (2015). “Ciudadanía disminuida: la idea de la “construcción de ciudadanía” en los dispositivos participativos contemporáneos”. *Temas y debates*, 30, 39–57.
- Ariño Ortiz, G. (1996). *La regulación económica: Teoría y práctica de la regulación para la competencia: hacia un nuevo concepto de servicio público*. Madrid: Abaco de Rodolfo Depalma.
- Arza, C. (2002). “El impacto social de las privatizaciones. El caso de los servicios públicos domiciliarios”. Informes de investigación, Área Economía y Tecnología, FLACSO Argentina.
- ASSA. (2007). “Plan maestro de agua y saneamiento”. Santa Fe.
- Avritzer, L. (2014). *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Azpiazu, D. (2007). “La privatización de los servicios de agua potable y saneamiento. Las enseñanzas del caso argentino”. *Reflexiones*, 86 (2), pp. 105–115.
- Azpiazu, D., y Bonofiglio, N. (2006). “Nuevos y viejos actores en los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad”, Documento de trabajo n° 16, Área de Economía y Tecnología, FLACSO Argentina.
- Azpiazu, D., y Bonofiglio, N. (2008). “La mercantilización del agua en Argentina”. *Revista de Comercio Exterior*, 58(1), pp. 41–55.
- Azpiazu, D., Bonofiglio, N., y Nahón, C. (2008). “Agua y Energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país”. Área de Economía y Tecnología, FLACSO Argentina.

- Azpiazu, D., Catenazzi, A., y Forcinito, K. (2004). *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento en el AMBA*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bacqué, M. H., Rey, H., & Sintomer, Y. (2005). *Gestion de Proximité et Démocratie Participative. Une perspective comparative*. Paris: La Découverte.
- Bakker, K. (2003a). *An uncooperative commodity: privatizing water in England and Wales*. Oxford: Oxford University Press.
- Bakker, K. (2003b). "A political ecology of water privatization". *Studies in Political Economy*, 70, pp. 35–58.
- Bakker, K. (2005). "Neoliberalizing Nature? Market Environmentalism in Water Supply in England and Wales". *Annals of the Association of American Geographers*, 95 (3), pp. 542–565.
- Bakker, K. (2010). *Privatizing water. Governance failure and the world's urban water crisis*. Ithaca: Cornell University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2007). *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*. Washington, D.C.
- Blanchon, D., y Graefe, O. (2012). "Radical Political Ecology and Water in Khartoum". *L'Espace géographique*, 41, pp. 50–52.
- Boelens, R., Hoogesteger, J., Swyngedouw, E., Vos, J., y Wester, P. (2016). "Hydrosocial territories: a political ecology perspective". *Water International*, 41(1), pp. 1–14.
- Bordi de Ragucci, O. (1997). *El agua privada en Buenos Aires 1856-1892. Negocio y fracaso*. Buenos Aires: Vinciguerra.
- Brunstein, F. (1989). Agua potable en el Gran Buenos Aires: un drama popular. Conflictos y procesos de la Historia Argentina Contemporánea, 36, 1–32.
- Cáceres, V. (2013). "La provisión del servicio de agua y saneamiento en la Provincia de Buenos Aires: fragmentación y desigualdad". *Oikonomos*, 2, pp. 94–115.
- Cáceres, V. (2017). "La política de agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires, Argentina 1973-2012". *Agua y Territorio*, (10), pp. 112-129.
- Castro, J. E. (Ed.). (2014). "Un examen de la política de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. La experiencia de Argentina". *Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT*, Vol. 1, Newcastle upon Tyne.

- Castro, J. E. (2002). El retorno del ciudadano: Los inestables territorios de la ciudadanía en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 8(14), 39–62.
- Castro, J. E. (2005). “Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica”. *Cuadernos del CENDES*, 22, pp. 1–21.
- Castro, J. E. (2006). *Water, Power and Citizenship: Social Struggle in the Basin of Mexico*. London: Palgrave Macmillan.
- Castro, J. E. (2009). “Systemic conditions and public policy in the water and sanitation sector”. *Water and sanitation services*. London: Earthscan.
- Castro, J. E. (2012). “Participación y control social en el saneamiento básico”. En L. Heller (Ed.), *Agua y saneamiento: en la búsqueda de nuevos paradigmas para las Américas* (pp. 137–155). Washington, D.C: Organización Panamericana de la Salud.
- Castro, J. E., Hall, D. y Lobina, E. (2014). “Old water in new waterskins: critical analyses of the new wave of privatization policies”. En, J.E. Castro (Ed.), “Urban Water Cycle and Essential Public Services”, *Waterlat-Gobacit Network Working Papers*, Vol. 3. Newcastle.
- Castro, J. E., y Lacabana, M. (2005). “Agua y Desarrollo en América Latina: por una democracia sustantiva en la gestión del agua y sus servicios”. *Cuadernos del CENDES*, 22, pp. 9–15.
- Catenazzi, A. (2006). “Universalidad y privatización de los servicios de saneamiento. El caso de la concesión de Obras Sanitarias de la Nación en la Región Metropolitana de Buenos Aires. 1993 – 2003”. En *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*, pp. 113–174. Los Polvorines: UNGS.
- Collado, A., Muller, L., y Budano, R. (1999). *Agua y Saneamiento en Rosario y Santa Fe*. Buenos Aires: Fundación CEDODAL - Aguas Provinciales de Santa Fe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1995). *La privatización de servicios públicos basados en agua*. Santiago de Chile.
- Cooke, B., y Kothari, U. (2001). *The Case for Participation as Tyranny. Participation: The New Tyranny?* Zed Books.
- Crenzel, E. A. (2014). “De la promesa de universalizar el servicio a la universalización de la protesta: la privatización del agua y el saneamiento en Tucumán, Argentina”, *WATERLAT-GOBACIT Network. Working Papers* Vol. 3, Newcastle upon Tyne.

- Dryzek, J. (2005). *The politics of the earth. Environmental discourses* (2nd editio.). New York: Oxford University Press.
- Ducci, J. (2007). *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*. Washington, D.C.
- Dutra, O., y Benevides, M. V. (2001). *Orçamento participativo e socialismo*. Sao Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Echaide, J. (2016). “Demandas en el CIADI y el derecho humano al agua: ¿tratados de inversiones vs. derechos humanos?” *Rev. Colombiana de Derecho Internacional*, 31, pp.81–114.
- Feitelson, E., y Chenoweth, J. (2002). “Water poverty: Towards a meaningful indicator”. *Water Policy*, 4(3), pp. 263–281.
- Ferree, M., Gamson, W., Gerhards, J., y Rucht, D. (2002). “Models of the Public Sphere in Modern Democracies”. *Theory and Society*, 31(3), pp. 289–324.
- Ferro, G., y Lentini, E. (2015). “Eficiencia energética y regulación económica en los servicios de agua potable y alcantarillado”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile.
- Florentín, D. (2011). *Insights into public experiences in Argentinian water sector after the end of the PPP-era*. (Thesis). University of Oxford.
- Font, J., Della Porta, D., y Sintomer, Y. (2014). *Participatory Democracy in Southern Europe*. London: Rowman & Littlefield International.
- Fraser, N. (1990). “Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy”. *Social Text*, 26, pp. 56-80.
- Gandy, M. (2004). “Rethinking urban metabolism: Water, space and the modern city”. *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 8(3), pp. 363–379.
- García Delgado, D. (2014). “La provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur La década ganada (2002-2013)”, *Estado y Políticas Públicas*, 2, 20–46.
- Gonzalez Moras, J. M. (2004). “El concepto de servicio público”. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 309, pp. 185–210.
- Goubert, J.-P. (1986). *The Conquest of Water. The Advent of Health in the Industrial Age*. Cambridge: Polity Press y Basil Blackwell.

- de Gouvello, B., Lentini, E. J., y Brenner, F. (2012). "Changing paradigms in water and sanitation services in Argentina: Towards a sustainable model?" *Water International*, 37(2), 91–106.
- Grant, M. (2015). "Water in public hands: Remunicipalisation in the United States". En S. Kishimoto *et al.* (Ed.) *Our public water future*. (pp. 30–39).
- Habermas, J. (1991). "The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society". *Contemporary Sociology* (Vol. 19). Cambridge: MIT Press.
- Hachfeld, D., Terhorst, P., y Hoedeman, O. (2009). "Progressive Public Water. Management in Europe". *Reclaiming Public Water discussion paper*. Transnational Institute and Corporate Europe Observatory
- Hall, D. (2015). *¿Por qué las asociaciones público privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública*. Greenwich: Public Services International Research Unit.
- Hall, D., y Lobina, E. (2006). *Water as a public service*. Greenwich: PSIRU.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, D. (2008). "El derecho a la ciudad". *New Left Review*, 53, pp. 23–39.
- Herz, E. (1979). *Historia del agua en Buenos Aires*. Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad.
- Hilmer, J. D. (2010). "The State of Participatory Democratic Theory". *New Political Science*, 32(1), pp. 43–63.
- Iazzetta, O. (2007). *Democracias en busca del Estado*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Iazzetta, O. (2008). "Lo público, lo estatal y la democracia". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 32, pp. 49–60.
- Jouravlev, A. (2004). "Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *División de Recursos Naturales e Infraestructura*. Santiago de Chile.
- Kishimoto, S., Lobina, E., y Petitjean, O. (2015). *Our public water future. The global experience with remunicipalisation*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Kishimoto, S. y Petitjean, O. (2017). *Reclaiming Public Services: how cities and citizens are turning back privatisation*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI).
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance. New Government-Society interactions*. London: SAGE.



- Kreimann, R. (2013). "Los Comités de Agua Potable y Saneamiento y la gestión social de un bien común en Nicaragua. Los casos de los CAPS de El Edén y Chompipe", *Agua y Territorio*, 2, pp. 34–47.
- Lacabana, M., y Cariola, C. (2007). "Historia e identidad de las mesas técnicas de agua. Análisis de los procesos de participación". *Cuadernos del CENDES*, 24(66), pp. 127–130.
- Lanciotti, N. S. y Regalsky, A. (2014). "Los sistemas de agua potable en Argentina: gestión pública y gestión privada en dos grandes ciudades. Buenos Aires y Rosario (1880-1950)". *Transporte, Servicios y Telecomunicaciones*, 26, pp. 162-197.
- Laurie, N. (2004). "Cochabamba Case Study". (*PRINWASS Project*). Waterlat-Gobacit Network.
- Leff, E. (2006). "La ecología política en América Latina. Un campo en construcción". En H. Alimonda (Ed.) *Los tormentos de la materia. Aportes para una Ecología Política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lentini, E. (2004). "La regulación de los servicios de agua y saneamiento: el caso de la concesión de Buenos Aires". *REGA*, 1, pp. 11–24.
- Linton, J. (2010). *What is water? The history of a modern abstraction*. Vancouver: UBC Press.
- Linton, J. y Budds, J. (2014). "The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water". *Geoforum*, 57, pp. 170-180.
- Lobina, E., y Hall, D. (2013). *Water Privatisation and Remunicipalisation: international lessons for Jakarta*. Greenwich: Public Services International Research Unit.
- Lobina, E., Kishimoto, S. y Petitjean, O. (2014). *Llegó para quedarse: la remunicipalización del agua como tendencia global*. Greenwich: Public Services International Research Unit.
- Loftus, A., y McDonald, D. (2001). "Of liquid dreams: a political ecology of water privatization in Buenos Aires". *Environment and Urbanization*, 13(2), pp. 179–199.
- López, A. y Felder, R. (1997). *Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de Servicios Públicos en la postprivatización*. Buenos Aires: INAP.
- Magdahl, J. E. (2012). *From Privatisation to Corporatisation. Exploring the Strategic Shift in Neoliberal Policy on Urban Water Services*. Oslo: FIVAS. Association for International Water Studies.
- Majone, G., y La Spina, A. (1993). "El Estado Regulador". *Gestión y política pública*, 2, 197-261.

- Marin, J. C. M., y Forte, G. (2014). "La situación en la Provincia de Santa Fe". En J. E. Castro (Ed.), "Un examen de la política de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. La experiencia de Argentina", *Waterlat-Gobacit Working Papers* (Vol. 3).
- Marshall, T. H., y Bottomore, T. (2004). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada.
- McDonald, D. (2013). "La remunicipalización funciona". En M. Pigeon (Ed.), *Remunicipalización. El retorno del agua a manos públicas* (pp. 8–27). Amsterdam: Transnational Institute (TNI).
- McDonald, D. (2015a). "You are public...now what? New ways of measuring success". En S. Kishimoto *et al.* (Ed.) *Our public water future*. Ámsterdam: Transnational Institute (TNI).
- McDonald, D. (2015b). *Servicios Públicos en el sur global. Mirada crítica a nuevas formas de gestión*. Madrid: Clave Intelectual.
- McDonald, D. (Ed.). (2016). *Making public in a privatized world. The struggle for essential services*. London: Zed Books.
- McDonald, D., y Ruiters, G. (2012). *Alternativas a la privatización. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. Montevideo: Imprenta Rojo.
- Méndez Zacarías, J. S., y Zimmermann, E. (2013). "Potencialidad hídrica de la región santafesina: el acuífero Guaraní en el territorio provincial". *Cuadernos del CURIHAM*, v. 19.
- Merkel, W. (2014). "Is capitalism compatible with democracy?" *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 8(2), pp. 109–128.
- Minaverry, C. M. (2012). "El sistema de control del servicio de agua en Argentina (La experiencia de Buenos Aires y de Santa Fe)". *Oikonomos*, 2(2), pp. 14–174.
- Muñoz, A. (2006). "Asamblea Provincial por el Derecho al Agua". Rosario: *Unión de Usuarios y Consumidores*.
- Muñoz, A. y Tagliavini, D. (2019). "Reestatización y regulación. Continuidades y rupturas del nuevo modelo de gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento en la Provincia de Santa Fe, Argentina". En J. E. Castro *et al.* (Eds.), *Territorialidades del agua. Conocimiento y acción para construir el futuro que queremos* (pp. 182–202). Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2010). *Resolución 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento*. New York: Asamblea General de las Naciones Unidas.

- Nahón, C. y Bonofiglio, N. (2007). “¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del “moderno” esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino”. *RAP*, 41, pp. 95–120.
- O’Donnell, G. y Wolfson, L. (1993). “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”. *Desarrollo Económico*, 33 (130), pp. 163–184.
- Organización de las Naciones Unidas. (2013). *Guide to Public Participation under the Protocol on Water and Health*. Genova.
- Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K. (2000). *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Pateman, C. (2014). *Participación y teoría democrática*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Pérez, V. y Rocca, M. V. (2017). “Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad (2003-2015): ¿qué hubo de nuevo en la participación estatal?” *Temas y debates*, 33, pp. 69–88.
- Pesce, J. (2006). *La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia Santa Fe*. Buenos Aires: FLACSO.
- Pigeon, M., McDonald, D., Hoedeman, O. y Kishimoto, S. (2013). *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Pírez, P. (2000). “Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de ideas.
- Portantiero, J. C. (1989). “La múltiple transformación del Estado latinoamericano”. *Nueva Sociedad*, 104, pp. 88–94.
- Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Raposo, I. y Cafarell, S. (2011). “La gestión del agua y el saneamiento en Santa Fe. un problema de agenda pública”. Decimosextas Jornadas “Investigaciones en la Facultad.” *Universidad Nacional de Rosario*.
- Regalsky, A. (2010). “De Buenos Aires a las provincias. La formación de una gran empresa pública: Obras Sanitarias de la Nación, 1891-1930”. *Desarrollo Económico*, 50(199), pp. 455–483.

- Rey, O. (2000). *El saneamiento en el área metropolitana: desde el Virreinato a 1993*. Buenos Aires: Aguas Argentinas S. A.
- Roberts, A. (2008). "Privatizing social reproduction: The primitive accumulation of water in an era of neoliberalism". *Antipode*, 40 (4), pp. 535–560.
- Rocca, M. V. (2011). "*Algo nuevo, algo usado, algo prestado...*" *La reestatización del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Documentos de Investigación Social. Universidad Nacional de San Martín.
- Rodríguez Blanco, M. (2011). "Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina". *Iconos*, 40, pp. 89–103.
- 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*, UADE, Buenos Aires.
- Van Rooyen, C. y Hall, D. (2007). Public is as private does: The confused case of Rand Water in South Africa" ( No. 15). *Occasional Paper*. Ciudad del Cabo.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Manantial.
- Salvia, A. (2015). *Diagnóstico de los Barrios del Plan ABRE 2014: Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez*. Buenos Aires: Educa.
- Salvia, A. y Van Raap, V. (2018). *Territorio y políticas públicas integrales en la Provincia de Santa Fe. Diagnóstico, avances y desafíos del Plan ABRE 2014-2018*. Buenos Aires: Fundación Universidad Católica Argentina.
- Schvartzman, A. (2014). *Deliberación o dependencia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Sintomer, Y., & Ganuza, E. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. Paris: Transnational Institute.
- Solanes, M. (1999). "Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile.

- Solanes, M. (2002). "América Latina: ¿sin regulación ni competencia? Impactos sobre Gobernabilidad del Agua y sus Servicios". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Solanes, M. (2009). *Common Regulatory Principles and Regulation of Water and Sanitation Services*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development (IISD)
- Spronk, S., Crespo, C. y Olivera, M. (2012). "Las luchas por la justicia del agua en Latinoamérica: alternativas públicas y público-sociales". En D. A. McDonald y G. Ruiters (Eds.), *Alternativas a la Privatización: La provisión de servicios públicos esenciales en los países del Sur*. Barcelona: Icaria.
- Stake, R., Denzin, N., y Lincoln, Y. (2003). *Case studies* (2nd ed.). Thousand Oaks: SAGE.
- Stark, C. (2001). "Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina. Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos." Caracas: CLAD.
- Strasser, C. (2005). *Democracia y desigualdad. Sobre la "democracia real" a fines del siglo XX*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Strasser, C. (2013). *América Latina: participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno; los obstáculos y las cuestiones. La razón democrática y su experiencia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Suárez, P. E. (2016). "Rosario 1931. Cuando el agua quiso comenzar a ser derecho". *Historia Regional*, 35, pp. 67–80.
- Svampa, M. (2013). "La década kirchnerista: Populismo, clases medias y revolución pasiva". *LASA* (Vol. xlv, pp. 14–17).
- Swyngedouw, E. (2004). *Social Power and the Urbanization of Water - Flows of Power*. Oxford: University Press.
- Swyngedouw, E. (2005). "Dispossessing H2O: the contested terrain of water privatization". *Capitalism Nature Socialism*, 16(1), pp. 81–98.
- Swyngedouw, E., Kaïka, M. y Castro, J. E. (2017). "Agua urbana: una perspectiva ecológico-política", *Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT*, 3 (7), pp. 11–35.
- Talpin, J. (2011). *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*. Colchester: ECPR Press.

- Tartarini, J. D. (2007). *Obras Sanitarias de la Nación 1912-1950*. Buenos Aires: Agua y Saneamientos Argentinos S. A.
- Tartarini, J. D. (2010). *Historia del agua en Buenos Aires: de aljibes, aguateros y aguas corrientes*. Buenos Aires: Agua y Saneamientos Argentinos S. A.
- Thwaites Rey, M. (2008). “¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?” *Reforma y Democracia*, 41(41), pp. 1–12.
- Thwaites Rey, M. (2010). “Después de la globalización neoliberal ¿Qué Estado en América Latina?” *OSAL*, pp. 19-43.
- Thwaites Rey, M. y López, A. (2004). “Argentina: la debilidad regulatoria como estrategia política”. *Reforma y Democracia*, (28), pp. 1–24.
- Thwaites Rey, M., y Orovitz Sanmartino, J. (2018). “Compromiso neo-desarrollista y autonomía estatal. La doble naturaleza del Estado kirchnerista”. En G. Vommaro (Ed.), *Estado, Democracia y Derechos en Argentina. Controversias en torno a los años kirchneristas*. Buenos Aires: UNGS-CLACSO.
- Tobías, M. (2014). *La re-estatización del servicio de agua y saneamiento y la gobernabilidad del agua en el área metropolitana de Buenos Aires (2006-2012)*. (Tesis). UNSAM.
- Tobías, M. (2017). *Política del agua, controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015)*. (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires y Université Paris 3 Sorbonne.
- Urbiztondo, S., Artana, D. y Navajas, F. (1998). La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos”. *Revista Desarrollo Económico*, 38, pp. 7–39.
- Vispo, A. (1999). *Los entes de regulación*. Buenos Aires: Norma.
- WHO/UNICEF. (2017). *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2017*. New York World Health Organization.
- WHO. (2019). *National systems to support drinking-water, sanitation and hygiene: global status report 2019*. Luxemburgo: World Health Organization.
- Zurbriggen, C. (2014). “De la Gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público. Los servicios del agua en América Latina”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2, pp. 47–64.