

# Re-publicización de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe, Argentina. Desafíos para una democratización integral

**Damiano Tagliavini**

Licenciado en Ciencia Política. Integrante del Instituto Nacional del Agua, Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

E-mail: [damianotagliavini@gmail.com](mailto:damianotagliavini@gmail.com)

**Fecha de recepción: 16/09/2019**

**Aceptación final del artículo: 21/03/2020**

*Desde una perspectiva que vincula a la Ecología política con tradiciones teóricas ligadas a la Democracia, el Estado y lo Público, el presente artículo propone brindar herramientas conceptuales para analizar la gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento, en particular, el funcionamiento del nuevo modelo público que surge como alternativa a la privatización, tomando como caso de análisis el de Aguas Santafesinas S. A. A partir del análisis de datos provenientes de fuentes primarias y secundarias, una revisión exhaustiva de la bibliografía dedicada a la temática y la realización de entrevistas a funcionarios y especialistas, a partir de este trabajo se pretende realizar un aporte a la comprensión de la continuidad de algunas inequidades relacionadas al acceso y control del agua y el saneamiento, y a pensar los desafíos que presenta el nuevo modelo público con el fin de lograr una democratización integral de la misma.*

**Palabras Claves:** Re-publicización; Democratización; agua y saneamiento; Santa Fe

***Re-publicization of water and sanitation services in the province of Santa Fe, Argentina. Challenges for an integral democratization***

*From a perspective that links political ecology with theoretical traditions related to Democracy, State and the Public, this article proposes to provide conceptual tools to analyze water and sanitation governance, in particular, the functioning of the new public model that emerges as an alternative to privatization., taking Aguas Santafesinas S. A. as a case of analysis. Based on the analysis of data from primary and secondary sources, a comprehensive review of the literature devoted to the subject and interviews with officials and specialists, from this work is intended to make a contribution to the understanding the continuity of some inequities related to access and control of water and sanitation, and thinking about the challenges presented by the new public model in order to achieve a comprehensive democratization of it.*

**Key words:** Re-publicization; Democratization; water and sanitation; Santa Fe

## Introducción

En el presente artículo partimos de la noción de que los obstáculos en la implementación de la universalización del acceso equitativo y seguro a los servicios básicos de agua potable y saneamiento (en adelante SAS) como Derecho Humano, reconocido por las Naciones Unidas en el año 2010, son de carácter político y se encuentran directamente vinculados a los procesos de democratización de la sociedad.

Si bien, históricamente, la gestión de dichos servicios adquirió características centralizadas y jerárquicas basada en conocimientos técnicos expertos, alejados de la participación ciudadana, en la actualidad, luego de más de un siglo de desarrollo de tecnologías para la potabilización y distribución del agua y recolección y tratamiento de desagües cloacales, el hecho de que cerca de un 30% de la población mundial no tenga acceso a fuentes seguras de agua potable y más de la mitad del mundo carezca de desagües cloacales (UNESCO, 2017), debe ser explicado, principalmente, a partir de los déficits en la gobernabilidad.

La Ecología Política, como campo trans-disciplinario que busca desentrañar las relaciones de poder que atraviesan al acceso, control y usos de los bienes naturales, y en especial un bien vital para la vida, como es el agua, puede realizar aportes significativos a dicha tarea. Sin embargo, buena parte de la literatura de la ecología política que ha estudiado la gobernabilidad de los SAS se ha enfocado a analizar los procesos de mercantilización y privatización ocurridos durante el período neoliberal. A nuestro modo de ver, creemos que, en la actualidad, es necesario vincular los conceptos de la Ecología Política con las corrientes teóricas que han investigado los procesos de democratización y el rol del Estado en la implementación de derechos, ya que dicha vinculación nos permitirá comprender por qué, incluso luego de más de una década de que el modelo privatizador entre en crisis y dé lugar a un nuevo ciclo caracterizado por el surgimiento de diferentes alternativas públicas, aún persisten desigualdades estructurales y conflictos sociales en relación al acceso a los SAS.

A partir de estos puentes conceptuales entre la Ecología Política, la Democracia y la gobernabilidad de los SAS, en este trabajo realizamos un recorrido histórico del desarrollo de los SAS en la Argentina y su relación con la democratización del país, para luego adentrarnos en lo que consideramos algunos dilemas y desafíos que plantea el nuevo modelo público del agua con foco en el caso de Aguas Santafesinas S. A. No pretendemos establecer relaciones causales entre los procesos de democratización y el desarrollo de los SAS, pero sí llamar la atención sobre sus conexiones y la importancia de tomarlas en cuenta a la hora de analizar este nuevo modelo público.

La democratización del agua y el saneamiento es, aquí, considerada desde una doble faceta, por un lado, planteamos la existencia de una democratización material, esto es, la universalización del acceso equitativo en cantidad y calidad de los servicios básicos, y, por otro, la democratización de la gobernabilidad del agua,

entendida como el acceso de la ciudadanía a la definición de política, control y regulación de los organismos encargados del sector. En ese sentido, planteamos a la Democracia integral del agua como una vinculación de ambas facetas y un camino posible para la eliminación de las desigualdades y la pobreza del agua.

### **Algunas consideraciones respecto a la democratización del agua partiendo desde la mirada de la Ecología Política**

El hecho de que el agua sea un elemento vital para la vida e imprescindible para cualquier tipo de proceso productivo, así como una importante fuente de energía y un espacio de recreación con un gran componente simbólico y cultural, la convierte en objeto de investigación para un abanico enorme de disciplinas científicas. En el caso de la Ecología Política, el agua se ha transformado en un tema central debido al rol que tiene el Poder en su distribución desigual, así como las consecuencias que tiene su control y monopolización en las propias relaciones de poder de una determinada sociedad (Swyngedouw, 2004). En ese sentido, buena parte de la literatura ecológico-política del agua se ha orientado a desentrañar los aspectos políticos, sociales, económicos y culturales que subyacen en determinadas formas de apropiación y usos del agua. Conceptos como el de “ciclo hidro-social del agua” (Linton y Budds, 2014) , o “territorios hidro-sociales” (Boelens et al., 2016), dan cuenta de esas relaciones de poder que atraviesan las diferentes fases del ciclo hidrológico.

En lo que se refiere a los servicios urbanos de captación, potabilización y distribución de agua, así como de recolección, tratamiento y desecho de desagües cloacales, una mirada ecológico-política de dichos procesos implica “re-politizar” (Blanchon y Graefe, 2012) un ámbito de análisis históricamente monopolizado por el saber técnico de la ingeniería sanitaria. Al mismo tiempo, esta perspectiva nos permite entender que los cambios respecto al acceso a dichos servicios no son independientes de las condiciones histórico-sociales, políticas y económicas específicas de la sociedad ni de sus respectivas instituciones (Swyngedouw, Kaika y Castro, 2017). En ese sentido, el estudio de las problemáticas relacionadas al acceso y gobernabilidad de los SAS requiere de un enfoque que analice su relación con los procesos socio-políticos en que se enmarcan.

Las características naturales de los SAS los hacen susceptibles de ser organizados de forma monopólica a través de grandes sistemas centralizados y jerárquicos de toma de decisiones, permitiendo generar un fuerte control social y político (Swyngedouw, 2004), con lo cual la idea de democratización no parecería jugar un rol necesario. Sin embargo, y al mismo tiempo, la universalización del acceso a dichos servicios forma parte de la ampliación de los derechos ciudadanos. En ese sentido, en tanto régimen de gobierno, la evidencia demuestra que la democracia sólo ha sido relevante para la provisión de los servicios cuando ha estado acompañada de una buena calidad institucional y control ciudadano a la hora de ejecutar los objetivos políticos (Povitkina y Bolkvadze, 2018). Ahora bien, en cuanto a acceso al agua como un derecho ciudadano, un análisis histórico nos demuestra que la democratización de la sociedad ha avanzado independientemente de los gobiernos democráticos, por momentos de forma paralela, y, por otros, de forma contradictoria.

En ese sentido, aquí proponemos analizar 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, es decir, 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. Esto nos permite pensar el concepto de democratización de agua sin limitarnos a las luchas contra la privatización, si no planteando un marco teórico que nos ayude a comprender, también, las falencias de las alternativas públicas.

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. En el mismo concepto de ciudadanía, en su concepción clásica (Marshall y Bottomore, 2004), se destaca la tensión existente entre el principio de igualdad formal y la reproducción de desigualdades de clase. Esto no significa que debemos menospreciar el proceso de ampliación de derechos de ciudadanía de la historia del capitalismo, por el contrario, este ha sido fruto de luchas ciudadanas, con avances y retrocesos, según la correlación de fuerzas del momento.

Esta contradicción básica de las democracias liberales tiene su correlato en el acceso a los servicios públicos. Desde esa perspectiva, la implementación de políticas de orientación neoliberal significó un retroceso en el proceso de “ciudadanización” (Castro, 2011), en particular en el sistema de ciudadanía social que durante buena parte del siglo XX, en especial en Europa y Estados Unidos y en menor medida en algunos países de América Latina, había garantizado a la mayoría de la población, la provisión de servicios públicos por parte del Estado, convirtiéndolos en “bienes ciudadanos” (Iazzetta, 2007).

En América Latina, a pesar de que muchos países 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 debido a que, 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 “de baja intensidad” (O’Donnell y Wolfson, 1993). Sin embargo, coincidimos con Pierre Rosanvallon (2007) en que el gran problema de nuestro tiempo no es la apatía política sino la erosión de la confianza de los ciudadanos en las instituciones, incluidas las empresas de servicios públicos. Ese desencanto ciudadano, lejos de frenar la democracia, la expande, impulsando nuevas formas de organización de la comunidad que conforman una “contrademocracia”, la cual se manifiesta a través de tres tipos de poderes, de control, de obstrucción y de juicio (Rosanvallon, 2007).

Por su parte, Osvaldo Iazzetta (2007) plantea que Estado y 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, profundizar la democracia implica entender la democratización en relación a la existencia de un Estado que garantice la universalidad de derechos ciudadanos. Ahora bien, un Estado más extenso no necesariamente asegura su democraticidad, sino que debe estar acompañado del robustecimiento de mecanismos de control e innovaciones institucionales que permitan traducir la desconfianza en participación ciudadana (Iazzetta, 2007), es decir, profundizar el carácter público del Estado. En ese sentido, uno de los mayores desafíos en la gobernabilidad de los SAS en Argentina, luego de la crisis socio-económica y política de 2001/2002, en el cual la hegemonía neoliberal entró en cuestionamiento y comenzó a revalorizarse el rol del Estado, 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 momentos en dónde la ideología neoliberal estaba en plena expansión 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 de la primera década del siglo XXI, en el cual se enmarcan la re-estatizaciones de empresas de 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 la 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 gobernabilidad sino a que el servicio esté destinado al conjunto de la ciudadanía, independientemente de por quién sea gobernado. 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 esa, 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 de agua y saneamiento. A lo largo de la historia, y en particular en los debates surgidos a raíz de las privatizaciones de las décadas de 1980 y 1990, se puede evidenciar que dicha dicotomía se presenta en términos de dos alternativas principales, por un lado, una donde la prestación se encuentra a cargo del Estado y, por el otro, una donde la misma está a cargo de una empresa privada. Si bien existen casos intermedios, modelos mixtos o formas cooperativas, esas son las dos tendencias principales predominantes. Sin dudas, la dicotomía a través de la cual lo público es reducido 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 Iazzetta (2008) en que 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. Como plantea Iazzetta, “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” (2008;50). En ese sentido, la democratización del agua y sus servicios se plantea como un desafío tanto material, con el objetivo de garantizar el derecho humano a su acceso en cantidad y calidad, como de gobierno, con el objetivo de democratizar el sistema de toma de decisiones jerárquico que históricamente ha caracterizado al sector.

### **Historia de los servicios de agua y sus vínculos con el proceso de democratización**

Como planteábamos en el apartado anterior, la conformación del Estado y la democratización, entendida en términos de acceso a derechos civiles y políticos, forman parte de procesos diferentes y, por momentos contradictorios. A su vez, el proceso de democratización de la sociedad también está caracterizado por el acceso a bienes y servicios por parte de la ciudadanía. En ese sentido, en el caso de los SAS, se puede observar que los primeros sistemas de abastecimiento y distribución de agua potable por red en Argentina fueron impulsados por un Estado no democrático. En ese marco, 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 a través del acceso a un mejor nivel de vida. Como vemos a continuación, esa relación por momentos contradictoria, se evidencia a lo largo de la historia, con características particulares en cada modelo de gobernabilidad.

#### *Modelo municipal*

La construcción de los primeros sistemas de abastecimiento de agua potable en el país a finales del siglo XIX fue impulsada por una elite gobernante influida por el movimiento “sanitarista” (Schultz y McShane, 1978), el cual resaltaba la importancia de dichos servicios para la salud pública. La identificación de la relevancia sanitaria del agua, sumado a la consolidación y estabilidad del Estado en el marco de un modelo de desarrollo agroexportador, generaron las condiciones para promover la inversión para la instalación de las primeras redes de servicios de agua potable, comenzando en la ciudad de Buenos Aires en 1968 con la construcción del Establecimiento Recoleta para la captura, purificación, bombeo y distribución de agua proveniente del Río de la Plata (Tartarini, 2010). En esos primeros años en los cuales la competencia del servicio era del Estado municipal, 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.

Al contrario de lo que sucedía en Europa, donde el acceso a los bienes y derechos sociales fue posterior 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.

En el caso de la provincia de Santa Fe, el servicio comenzó a funcionar primero en la ciudad de Rosario, la cual comenzaba a crecer aceleradamente de la mano de su actividad portuaria, pero a diferencia de Buenos Aires, dicho servicio estuvo desde sus comienzos asociado a la gestión privada. Luego de algunos intentos fallidos de la Municipalidad por proveer de agua potable a una ciudad que había sido fuertemente afectada por la epidemia de cólera, en 1887 se dio en concesión el servicio a la empresa inglesa “Rosario Water Works Company”, la cual se mantuvo a cargo del mismo durante seis décadas, hasta el año 1948. 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. El radio servido aumentaría los siguientes 10 años, durante los cuales la ciudad de Rosario duplicó su población. El servicio de desagües cloacales y pluviales, enviados directamente al río sin ningún tipo de tratamiento, recién sería inaugurado hacia fin de siglo (Collado, Muller y Budano, 1999; Lanciotti y Regalsky, 2014).

#### *Modelo nacional centralizado*

Con el comienzo del siglo XX la cuestión de la salubridad de las ciudades comenzó a tener cada vez más relevancia para el Estado nacional. En 1903 se creó la Dirección Nacional de Obras de Salubridad, con el objetivo de construir obras para proveer de agua potable en algunas 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. Sin embargo, el hecho más significativo de este periodo será la creación en 1912 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, la cual coincidió con un proceso de apertura

democrática del país caracterizado por la sanción de la Ley Sáenz Peña, N° 8.871, que amplió los derechos políticos de ciudadanía y derivó en la victoria de la Unión Cívica Radical en las elecciones presidenciales de 1916.

Este desarrollo de la primacía del rol del Estado nacional en el sector estuvo caracterizado por el principio de universalidad del acceso a los servicios a un costo bajo y de manera irrestricta para la ciudadanía, dando prioridad a criterios sociales y no financieros del sistema tarifario. (Catenazzi, 2006). Dicho modelo se corresponde con la idea de ciudadanía social impulsada desde el Estado y el avance de la democratización del acceso a bienes y servicios relacionados al saneamiento, lo cual alcanzó su máxima expresión en la década de 1940. El financiamiento de las inversiones para el desarrollo de infraestructura necesaria para la expansión de los servicios a lo largo del territorio nacional se basó, fundamentalmente, en los aportes del Tesoro Nacional.

En términos de gobernabilidad del sector, este período se caracterizó por la conformación de una burocracia estatal especializada nucleada alrededor de OSN, lo cual ha sido denominado como modelo de “racionalismo administrativo” (Castro, 2006), esto es, el desarrollo de una fuerte vinculación entre el conocimiento científico de los procesos físico-naturales del agua y la profesionalización burocrática del Estado. En efecto, durante esos años, acompañando el crecimiento de OSN, se desarrolló una gran capacidad técnica de la Ingeniería sanitaria e hidráulica.

Una de las principales características de esta etapa es que todas las funciones del sector estuvieron a cargo del gobierno nacional. Desde la planificación de la política y las obras prioritarias a desarrollar hasta la prestación efectiva del servicio en cada ciudad. Incluso la regulación de la prestación de dichos servicios quedó bajo la órbita del Estado nacional, sin participación ni control de entes u organismos externos, lo cual ha sido denominado como auto-regulación o regulación “endógena” (Nahón y Bonofiglio, 2007).

Durante este período de hegemonía del Estado nacional en la gobernabilidad de los SAS 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, esa democratización material no significó una democratización en el gobierno de los mismos, ya que este se basó en un modelo jerárquico dominado por los expertos sanitarios, sin participación activa de la ciudadanía y sin regulación ni control externo. Por otra parte, si analizamos el desarrollo de los SAS a lo largo de buena parte del siglo XX, observamos que la democratización de la sociedad en términos de acceso al agua como un derecho social avanzó de manera más o menos continuada, a pesar de que los derechos civiles y políticos hayan sido varias veces interrumpidos por golpes de Estado militares (1930, 1943, 1955, 1962, 1966, 1976).

#### *Descentralización*

Junto con el debate respecto al carácter estatal o privado, otra de las dimensiones que caracteriza un modelo de gobernabilidad de los SAS es el nivel de gobierno en el que recae la responsabilidad. En la Argentina, si bien el Estado nacional 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, lo cual finalmente fue llevado a cabo, mediante el Decreto N° 258 de 1980, por decisión de la dictadura cívico-militar que había tomado el poder en 1976. A partir de ese momento, el Estado nacional pasó a gestionar únicamente el servicio en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Uno de los mayores inconvenientes de la descentralización es que la transferencia se efectuó sin asignar financiamiento específico, con lo cual la calidad de la prestación pasaba a depender de la capacidad de inversión de cada provincia. Bajo el modelo nacional previo, la existencia de una política nacional generaba que las 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, Catenazzi y Forcinito, 2004). Con la descentralización, 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> que representaban alrededor del 60% de la población provincial. El resto de las localidades siguieron haciéndose cargo ellas mismas de sus propios servicios a través de empresas municipales, comunales o de cooperativas. Si bien la recaudación tarifaria le permitió a la DIPOS no ser una Dirección deficitaria, 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 los años noventa la empresa presentaba problemas de déficit en la cobertura y falta de obras de mantenimiento. Esta situación sirvió para desprestigiar al organismo y crear las condiciones políticas y sociales para formar una opinión pública proclive a la privatización.

### *Modelo 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. Los servicios urbanos de agua se convirtieron 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 antes monopolizados por los Estados (Swyngedouw, 2005). Los principios en los cuales se basaba la nueva hegemonía neoliberal en las políticas de SAS giraban en torno a la mercantilización de los recursos hídricos, la consideración del servicio como un bien económico, una supuesta mayor eficiencia de los operadores privados, la idea de que los servicios de agua no son un monopolio natural y la conversión de los ciudadanos en clientes-consumidores (Castro, 2006). Sin embargo, esos principios no se correspondían con la evidencia histórica que indicaba que las metas universalistas

---

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

sólo se lograron a partir de un rol fuerte de los Estados, y que la gran mayoría de la inversión en el sector fue llevada a cabo a través del sector público (Hall y Lobina, 2014).

En la Argentina, como plantea Iazzetta (2007), en el momento en que la democracia era revalorizada, fue el Estado el que comenzó a ser demonizado, con el fin de generar los consensos necesarios para la implementación de medidas neoliberales. Así, el discurso basado en una supuesta mayor eficiencia de mercado en relación a lo público fue ganando terreno en la agenda pública, allanando el camino para la privatización de las empresas del Estado y el ingreso del mercado en los servicios públicos. Las políticas privatizadoras en el sector, y la consecuente mercantilización de la prestación del servicio, se extendieron sobre gran parte del territorio nacional, llegando a que en el 2001 las empresas privadas atiendan al 56,6% de la población del país (lo que representaba cerca de 20 millones y medio de personas), mientras que sólo el 12% (4 millones y medio) residía en zonas donde actuaban empresas estatales (Azpiazu, Bonfiglio y Nahón, 2008).

En el caso de Santa Fe en 1994, durante el gobierno de Carlos Reutemann (1991-1995), se aprobó la Ley N° 11.220 que habilitó la privatización, estableció el marco regulatorio de la prestación y creó el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS), destinado a regular y controlar la prestación de la concesionaria. Al año siguiente, la DIPOS fue entregada en concesión 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, 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, y, al mismo tiempo, implicaba una estrategia para incorporar a los sindicatos al proceso privatizador.

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, la gestión privada se caracterizó por incumplimientos en las pautas de inversión y ampliación de la red, y el contrato de concesión debió ser varias veces reprogramado en favor de la concesionaria.

Durante este período, ante la falta de consulta a la ciudadanía respecto al modelo elegido para la gobernabilidad de los SAS, y ante las deficiencias en las capacidades de control a la empresa, el proceso de democratización se vio debilitado, sin embargo se manifestaron procesos participativos desde abajo, no institucionalizados (Rodríguez Blanco, 2011), como fue el caso de la constitución de la "Asamblea Provincial por el Derecho al Agua" a mediados del año 2002. Dicha Asamblea unió reivindicaciones de diferentes sectores de la ciudadanía, desde grupos ecologistas hasta vecinos que no podían pagar las tarifas, y uno de las acciones realizadas que obtuvo el mayor impacto fue un plebiscito provincial en el cual más de 250 mil ciudadanos votaron a favor de la rescisión del contrato de prestación de los servicios de agua y saneamiento (Muñoz, 2006).

### **Post privatización. ¿Y ahora qué?**

El experimento neoliberal en el sector tuvo un período hegemónico bastante corto a nivel mundial. Ya a partir del comienzo del siglo XXI se puede evidenciar una tendencia creciente a la desprivatización y el surgimiento de nuevas alternativas públicas, alcanzando, para el año 2017, 267 casos en todo el mundo (Kishimoto y Petitjean, 2017).

Dentro de ese gran número de casos, los cuales varían entre ciudades grandes, medianas o chicas, así como de países de altos y bajos ingresos, existe una gran diversidad de formas y modelos de gestión. A pesar de ello, la magnitud del fenómeno, y la diversidad de países en los que se presenta permite caracterizar al proceso como un verdadero cambio de ciclo. Debido a la gran diferencia entre los casos y la variedad de niveles de gobierno que intervienen, aquí proponemos denominar al proceso como “re-publicización” de los SAS, ya que el factor común es la vuelta a alguna forma de gobernabilidad pública, sea mayormente estatal, comunitaria, municipal, cooperativa, etc.

Ante este fenómeno, varios autores han comenzado a plantear interrogantes respecto a qué tipo de alternativa pública era la más adecuada, así como de qué manera debíamos medir el éxito o la eficacia de estas nuevas experiencias. En esa línea, partiendo de la crítica al modelo neoliberal y previendo que una mala gobernabilidad pública podría dar nuevo impulso a discursos que promuevan la privatización, el desafío de la nueva etapa es reflexionar sobre cuáles son las características que debe tener esta nueva gobernabilidad pública (Pigeon et al., 2013), por ejemplo creando herramientas que permitan evaluar el nuevo modelo en base a criterios enfocados en lo público y en el derecho humano al agua, diferentes a los “Benchmarkings” que están orientados a medir eficiencia financiera de las prestadoras.

Al respecto, Hachfeld, Terhorst y Hoedeman (2009) proponen el concepto de “gestión pública progresista”, a partir de una serie de dimensiones de análisis que permiten evaluar la “progresividad” de la empresa pública: 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 sobre el recurso a nivel nacional o local que considere el carácter público del servicio y reconozca el derecho humano al agua. En un intento similar, McDonald y Ruiters (2012) construyen “criterios de éxito”, en base a dimensiones de equidad; participación; eficiencia; calidad del servicio; rendición de cuentas; transparencia; calidad del lugar de trabajo; sostenibilidad; solidaridad; ética pública; transferibilidad.

Desde nuestra perspectiva, dichos criterios de éxito de las nuevas alternativas públicas pueden ser perfectamente englobados en nuestras dos dimensiones de análisis, por un lado, la democratización material (equidad, calidad, eficiencia, sostenibilidad); por el otro la democratización de la gobernabilidad (participación, control, rendición de cuentas, solidaridad, calidad de lugar de trabajo, etc.). En ese sentido, desde la óptica de la democratización, la vuelta a lo público significó un

avance significativo en relación al modelo neoliberal que combinó un aumento de la desigualdad con una toma de decisiones que excluyeron a la ciudadanía, sin embargo, resulta imprescindible evaluar la forma que han adquirido las experiencias del nuevo modelo.

Uno de los aspectos que se destaca como problemático es el de la amenaza de la “corporatización” (McDonald, 2015). Con ese concepto se hace referencia a agencias de propiedad o control 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 fuera una empresa autónoma del Estado, con una supuesta reducción de las injerencias políticas. Según sus defensores, esto serviría para mejorar la capacidad de obtención de préstamos financieros para obras de infraestructura. Sin embargo, el eje problemático es que dichas empresas, si bien son de propiedad estatal, funcionan con principios orientados al mercado, colocando como prioritarios objetivos de eficiencia financiera en lugar de los de la equidad social, con lo cual se trataría de una forma de privatización sin los riesgos asociados con la participación directa del sector privado (Magdahl, 2012).

### **Agua y saneamiento en la Argentina post-convertibilidad. El caso de Aguas Santafesinas S. A.**

Siguiendo a García Delgado (2014), entendemos que los servicios públicos están sujetos a una permanente redefinición por parte de la sociedad y 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 el país 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 de Eduardo Duhalde (2001-2003), 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. Ante la imposibilidad de aumentar las tarifas, la respuesta de las empresas multinacionales fue acudir al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y demandar al Estado Nacional y a los estados provinciales. Así, 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).

Ahora bien, el ciclo político que se inició en 2003 con la asunción a la Presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), surge en un contexto de fuerte desconfianza ciudadana y debilidad institucional luego de la crisis del 2001..A partir de ello, el gobierno debió recomponer el poder político a través de la satisfacción de demandas graduales y la revalorización del Estado frente al mercado. Sin embargo, coincidimos con Thwaites Rey (2018) en que, a pesar del rol preponderante que tuvo el Estado a partir de la llegada del kirchnerismo al poder, en lo que refiere a los servicios públicos, los problemas se fueron resolviendo a medida que se planteaban y según la especificad de cada caso, y no se revisó a fondo la política privatizadora si no que se eligió dar la batalla judicial ante el CIADI frente a los

reclamos de las multinacionales. En ese sentido, la vuelta a lo público no formó parte de una política general para todos los sectores, sino que constituyeron respuestas a necesidades coyunturales (Thwaites Rey y Orovitz Sanmartino, 2018). Como plantean Pérez y Rocca (2017), la vuelta a lo público no fue una estrategia política del gobierno kirchnerista, sino, más bien, una respuesta táctica a problemas puntuales planteados por las concesiones privadas.

En el caso de Santa Fe, en marzo de 2002, en sintonía con lo que ocurría a nivel nacional, el gobierno provincial creó Comisión de Revisión del Marco Regulatorio y Contractual (Decreto 221/02) 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.

Luego de negociaciones infructuosas y una creciente demanda ciudadana por la republicación de la empresa, fue creciendo en el gobierno provincial del justicialista Jorge Obeid (2003-2007), la idea conformar una nueva empresa estatal, sin mayor definición sobre las características de la misma. Sin embargo, esa era sólo uno de las opciones. También se barajaba la opción de 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). Eso demuestra que la republicación no era una política estratégica del gobierno. Incluso, otra de las opciones era la oferta a Suez de retomar el servicio bajo otro esquema con aumentos tarifarios para los siguientes años, a condición de que la empresa renuncie al juicio en el CIADI, lo cual fue rechazado por la empresa (Azpiazu y Bonofiglio, 2006).

Finalmente, en los primeros días del año 2006 la propia empresa decidió disolver la compañía, a partir de lo cual, el 31 de enero de 2006, a través del Decreto 243, el gobierno provincial dispuso la rescisión del contrato por incumplimientos graves por parte de la empresa (Azpiazu y Bonofiglio, 2006) y se constituyó una nueva empresa denominada Aguas Santafesinas S. A. (ASSA). La misma mantuvo la forma legal de su antecesora como Sociedad Anónima, pero ahora de propiedad estatal, repartida en tres tipos de acciones, un 51% que pertenecen al Estado provincial, otro 39% que pertenecen a los municipios que forman parte de la concesión y un 10% que pertenecen a sus trabajadores y trabajadoras en continuidad del Programa de Propiedad Participada de la privatización. La nueva empresa de propiedad estatal inició sus actividades en febrero de 2006 brindando los servicios de agua potable y cloacas a las mismas 15 localidades santafesinas que habían estado dentro del área servida por OSN, luego la DIPOS y, posteriormente, APSFSA, con una población de 1.886.950 habitantes en el área de concesión para el año 2010 (INDEC, 2010). El resto de la población santafesina, alrededor de un 40% de la provincia, se abastece a través de más de 400 prestadores de servicios diversas gestionadas por cooperativas, municipios o comunas<sup>2</sup>.

La nueva conducción diseñó un plan estratégico para el período 2006-2018 que se denominó "Plan Maestro de Agua y Saneamiento" (Plan MAS). En dicho Plan se

---

<sup>2</sup> Para más detalle sobre la localización de las diferentes prestadoras se puede consultar el siguiente mapa: [www.enress.gov.ar/mapa-servicios-app/](http://www.enress.gov.ar/mapa-servicios-app/)

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. A su vez, dicho Plan 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. En ese diagnóstico se destaca que, debido a la falta de inversiones realizadas durante el modelo anterior, en 13 de las 15 localidades de la concesión la capacidad de oferta de agua se encontraba al límite. A su vez, se evidenciaba baja presión de agua en muchos barrios y problemas derivados de la falta de inversión en el mantenimiento de las redes (ASSA, 2007).

### **Tensiones e interrogantes del nuevo modelo público en la provincia de Santa Fe**

Una vez realizado el recorrido histórico por los diferentes modelos de gobernabilidad de los SAS en la Argentina y sus vínculos con el proceso de democratización, y luego de describir brevemente la forma que asumió la vuelta a lo público en el caso de ASSA, en el presente apartado nos proponemos analizar el desempeño de esta nueva empresa a partir de las dos dimensiones mencionadas previamente. Por un lado, analizaremos el nuevo modelo en base a lo que denominamos como “democratización material”, para la cual tomamos como indicadores datos de cobertura, inversiones, estructura tarifaria y sustentabilidad ambiental, y, por el otro, lo analizaremos a partir de la dimensión que denominamos como “democratización de la gobernabilidad”, para la cual tomamos en consideración cuestiones como los debates en torno a al marco jurídico y regulatorio de la empresa, el rol del Ente regulador, el grado de participación de los usuarios en la gestión y la transparencia de la empresa.

Consideramos que estudiar el desempeño de la empresa a partir de esas dos dimensiones nos permite analizar el grado de democratización de esta nueva etapa y plantear cuáles son los principales obstáculos para una democratización integral.

#### *Democratización material*

Para evaluar la democratización en términos materiales, es decir, las características que adquiere el acceso efectivo de la ciudadanía a dichos servicios, el dato más importante que debemos tomar es el de cobertura. Sin embargo, no siempre se cuenta con datos precisos al respecto, y la comparación interanual, cuando proviene de fuentes diferentes, debe ser realizada tomando en cuenta que la metodología y el criterio de obtención de esos datos puede variar. Algunos de los inconvenientes que se pueden encontrar son divergencias entre la estimación de población servida que realiza la prestadora y los datos censales reales o que existan asentamientos informales o barrios populares<sup>3</sup> que no son reconocidos como área de prestación por la empresa. Sin dudas, el Censo es el mejor indicador

---

<sup>3</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>

con el que podemos contar para medir población que cuenta con los servicios de agua y cloaca en su hogar. Lamentablemente, los Censos cubren un intervalo de tiempo que no concuerda con el momento de la re-publicización, con lo cual dificulta la tarea de medir relaciones entre cobertura y modelo de gobernabilidad, y, asimismo, el último dato censal con el que contamos es del año 2010. Los únicos datos actualizados con los que contamos para medir la cobertura en toda el área de concesión son los provistos por la propia empresa y por el Ente Regulador.

De esa manera, tomando en consideración posibles inexactitudes en la comparación, en la siguiente Tabla presentamos los porcentajes de cobertura en el área de prestación de ASSA, según datos extraídos de los Censos de los años 2001 y 2010 y de los datos actualizados al año 2018 provistos por el Ente Regulador (). A través de dicha comparación se evidencia un crecimiento considerable de la cobertura de desagües cloacales.

**Tabla n° 1.** Porcentaje de hogares con cobertura en el área de concesión de ASSA 2010/2018

Año	% con servicio de agua potable	% con servicio de cloacas
2001	95	58
2010	95	63
2018	98	75

Fuente: INDEC y ENRESS

Por otra parte, si tomamos en consideración los datos de la propia empresa en relación a kilómetros de redes de agua y cloacas, el cual es útil como indicador de expansión de la infraestructura, también se evidencia un crecimiento considerable desde la creación de la empresa, pasando de 4435 a 5671 km. de red de agua y de 3069 a 4138 km. de red cloacal<sup>4</sup>.

Ahora bien la expansión de las redes y su mantenimiento, la operación de las plantas de potabilización y de tratamiento de efluentes, así como como la construcción de nuevas plantas, requiere de grandes montos de inversión. Justamente, uno de los interrogantes que se han planteado a lo largo de la nueva gestión ha sido el de en quiénes deben recaer los costos de mantenimiento, operación, mejora y expansión de los servicios, si en el Estado provincial o en los usuarios de ASSA.

En ese sentido, con el cambio de gobierno en 2007 y la asunción de Hermes Binner (2007-2011) del Frente Progresista Cívico y Social, se evidencia un cambio en la política tarifaria que consistió en abandonar el congelamiento y tender a una actualización de las tarifas para ajustarlos a los costos reales de operación de la empresa e intentar que los mismos se han cubiertos en un 100% por la

<sup>4</sup> Fuente: Informes anuales de ASSA y web de la empresa.

recaudación tarifaria. Esto es justificado por el gobierno aludiendo a que ASSA no provee al total de la población provincial con lo cual no corresponde que el Estado subsidie las tarifas de sólo un 60% de la población mientras el 40 restante debe pagar tarifas muchas veces muy superiores para un servicio que, en algunos casos, es de peor calidad.

A partir de ese cambio, desde el año 2008 hasta el 2018 inclusive, la tarifa sufrió incrementos constantes, como se puede observar en la Tabla n° 2. A pesar de ello, los procesos inflacionarios y la devaluación de la moneda nacional provocaron que ni siquiera así se lograra cubrir el monto total de los costos de operación.

**Tabla n° 2:** Incrementos tarifarios realizados por ASSA. Período 2008-2018

Rango (m3) <sup>5</sup>	2008	2010	2011	2013	2014	2016	2017	2018
<b>I (0 a 22,14)</b>	29%	19%	63%	27%	37%	48%	70%	36%
<b>II (22,15 a 40)</b>	29%	42%	77%	27%	37%	48%	70%	36%
<b>III (40,01 a 70)</b>	29%	53%	103%	27%	37%	48%	70%	36%
<b>IV (70,01 a 300)</b>	29%	65%	117%	27%	37%	48%	70%	36%
<b>V (&gt; a 300)</b>	29%	80%	135%	27%	37%	48%	70%	36%

Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones ministeriales N° 561/2008; 134/2010; 092/2011; 358/2013; 577/214; 11/2016; 054/2017; 446/2017; 214/2018.

Respecto a los sectores más vulnerables, la nueva empresa estatal continuó con la política de “casos sociales”, originada durante el modelo anterior. La misma no consiste en una tarifa social, como existe en otras proveedoras, 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 sigue siendo muy limitada ya que beneficia a un sector muy reducido de los usuarios.

Por otra parte, una vez analizado el modelo tarifario, debemos observar qué sucedió con los aportes e inversiones realizados por el Estado. En ese sentido, del análisis

<sup>5</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 en los casos que no tenga medidor de caudal, 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.

de los balances financieros de la empresa<sup>6</sup> se desprende que los aportes del Estado provincial crecieron permanentemente hasta el año 2012, en el cuál se vieron reducidos mientras aumentaban significativamente las tarifas, luego se produce un estancamiento en los años 2013 y 2014, para volver a retomar el crecimiento a partir del año 2015. Es importante aclarar que en los años 2016 a 2018, si bien los aportes del Estado aumentaron significativamente en moneda local, medidos en dólares, en el marco de una fuerte devaluación de la moneda, los mismos se vieron reducidos.

A pesar de ello, en todo el período se evidencia que el Estado, tanto a través de fondos propios como a través del financiamiento externo ha invertido en importantes obras de infraestructura con el objetivo de mejorar la calidad del servicio. Las obras más importantes 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.

A su vez, el Estado provincial ha impulsado un ambicioso plan de construcción de acueductos, a través de los cuales se llevará agua superficial desde el río Paraná, ubicado en el límite este de la provincia, 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>7</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 e Integrador de desagües cloacales" (Ley N° 13241/11) y el "Programa de Intervención Integral en Barrio - Plan ABRE" (Decreto N° 2940/4). El primero consiste en un cargo solidario del 10% que abonan los usuarios de ASSA 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. Por su

---

<sup>6</sup> Disponibles en: [www.aguasantafesinas.com.ar/portal/transparencia/](http://www.aguasantafesinas.com.ar/portal/transparencia/)

<sup>7</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.

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. 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. Según un informe de la Universidad Católica Argentina (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.

Finalmente, otro interrogante abierto dentro de la dimensión de la democratización materia, el cual debe ser abordado desde una perspectiva ecológico-política, es el de la sustentabilidad ambiental del servicio y las condiciones físico-naturales que inciden sobre la calidad del agua suministrada. Al respecto, se plantean tres cuestiones importantes que han planteado desafíos para el nuevo modelo público. La primera de ellas es los problemas de calidad del agua en las ciudades del oeste santafesino que deben abastecerse con agua subterránea que presenta altas concentraciones de sales que superan los máximos permitidos (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 *Hidroarcenicismo Crónico Regional Endémico* (HACRE). Esta problemática fue afrontada por el nuevo modelo a través de la construcción de plantas de osmosis Inversa mencionadas previamente.

La segunda refiere a la falta de tratamiento de los efluentes cloacales en las ciudades ribereñas (Gran Rosario, Santa Fe y Reconquista), los cuales son directamente volcados al río Paraná. Si bien es cierto que la capacidad de autodepuración del río es muy alta, ya que tiene un caudal de más de 17.000 m<sup>3</sup>/s, 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. A esto 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.

Por último, la demora en la colocación de medidores de caudal domiciliarios, varias veces prometido por la empresa, pero ejecutado a un ritmo sumamente lento, atenta contra la posibilidad de generar incentivos para un uso más eficiente del recurso por parte de los usuarios y de cuantificar el agua perdida en la red debido a un deterioro de la infraestructura y la falta de inversión en rehabilitación y renovación de las misma.

#### *Democratización de la gobernabilidad*

En cuanto a los interrogantes y tensiones que se han planteado dentro de la dimensión de la democratización de la gobernabilidad de los SAS a partir del año 2006 y profundizados en los años siguientes, aquí analizaremos los que consideramos más significativos y que han provocado mayores obstáculos para

una democratización integral del sector. Si bien en el Plan estratégico que la conducción de la empresa elaboró en 2007 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 Empresarial”, “servicio público con perfil social, responsable, y económicamente sustentable” (ASSA, 2007), cada una de esas definiciones planteó diversas discusiones entre los actores involucrados así como diferentes grados de adecuación al desempeño real de la empresa.

Desde nuestra perspectiva, la cuestión más significativa y debatida a lo largo del período ha sido el del rol que debe cumplir el Ente Regulador y la definición de un nuevo marco regulatorio, ya que uno de los síntomas que expresan cierta continuidad con modelo neoliberal ha sido la falta de acuerdos para su readaptación al nuevo modelo. A través de dicha Ley N° 11.220 de 1994, la cual regula el sector desde la privatización, se creó el ENRESS, con el fin de ejercer el poder de policía comprensivo de la regulación y el control de la prestación del servicio en todo el territorio provincial, tanto en el área de prestación de la concesionaria privada en ese momento, como del resto de cooperativas y empresas municipales.

Con la re-publicización del servicio a partir del año 2006, se planteó la paradoja de que el Estado pase de regular y controlar a la empresa privada a través del Ente, a tener que 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, se mantuvo el régimen vigente, estableciéndose un Contrato de Vinculación “transitoria” como marco jurídico, hasta tanto se redacte una nueva Ley. Sin embargo, hasta la fecha no ha habido coincidencias en la forma jurídica que debería adquirir este nuevo modelo.

Durante el período se elaboraron dos propuestas diferentes para la reforma de la Ley, las cuales representan, cada una de ellas, las dos posturas centrales respecto al debate sobre el modelo de regulación. Por un lado, un proyecto de Ley presentado por el Diputado del Partido Justicialista 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 que obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, pero no llegó a convertirse en Ley, 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 de proyecto.

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, si debería tener funciones de regulación y control o sólo 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 provisto de manera correcta. Este obstáculo provocó que deba continuar la situación de transición 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. El problema surge por la dificultad que implica dirimir la tensión necesaria que debe existir entre el prestador del servicio y el encargado de regularlo y controlarlo, cuando los dos organismos dependen del mismo Estado.

Otro de los temas que se plantean en torno a la democratización de la gobernabilidad de los SAS en este nuevo modelo público es el de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. En ese sentido, los debates en torno a los aumentos tarifarios han servido como excusa para que el Ente Regulador, desde el año 2010, propicie espacios de participación de los usuarios a través de audiencias públicas ante cada solicitud de incremento tarifario por parte de la empresa. Los argumentos planteados por el ENRESS para dichas convocatorias han sido 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. En ese sentido, es un dispositivo participativo restringido. A pesar de ello, cumple un rol de campo de disputa de legitimidades, donde los usuarios aprovechan el espacio para informarse, prepararse para argumentar de manera fehaciente y plantear libremente sus opiniones sobre la gestión del servicio frente a las autoridades del mismo. En ese sentido, y gracias también a la difusión que adquieren en la prensa, funcionan como un mecanismo de rendición de cuentas de los directivos de la empresa y funcionarios del sector.

Por último, el nuevo modelo público también planteó una cierta tensión respecto al nivel de gobierno más adecuado para hacerse cargo de la prestación de los servicios. La des-privatización revivió el debate respecto a si el poder concedente era el Estado provincial o los Estados municipales. Y si bien ese debate se saldó inclinándose en favor de la autoridad provincial, el gobierno provincial habilitó a que las municipalidades se sumaran por su propia voluntad a la nueva empresa estatal.

Si bien durante el período estudiado ocurrieron algunos conflictos entre los gobiernos municipales y la empresa provincial, en especial en cuestiones relacionadas a la 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 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. En sintonía con el requerimiento del Intendente rafaelino, cuando Miguel Lifschitz,

luego de ser intendente de la ciudad de Rosario es electo Gobernador para el período 2015-2019, propuso que se comenzara a debatir la posibilidad de descentralizar los SAS, 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. Sin embargo, tanto intendentes de municipios pequeños, como los dos sindicatos de los trabajadores y trabajadoras de ASSA, se opusieron a cualquier proyecto de descentralización de la empresa.

### **Reflexiones finales: desafíos para una democratización integral de los servicios de agua y saneamiento**

En el presente trabajo, partiendo de la perspectiva trans-disciplinaria de la Ecología política, propusimos abordar los vínculos existentes entre el desarrollo de los servicios de agua y saneamiento y los procesos de democratización de la sociedad. En ese sentido, los aportes de los debates en torno a la Democracia, el Estado y lo público, nos resultaron útiles para analizar las características que adquieren las nuevas alternativas públicas a la privatización. Nuestra propuesta ha sido la de indagar sobre el funcionamiento de este nuevo modelo a partir de una doble faceta de la democratización, la que denominamos material, donde incluimos los aspectos de acceso, calidad y equidad, y la de la gobernabilidad, la cual entendemos como la democratización de los ámbitos de toma de decisiones, control y regulación de los servicios.

En ese sentido, aunque la re-publicización de los servicios de agua y saneamiento de la provincia de Santa Fe significó un claro avance respecto al modelo anterior, en particular en el sentido de ampliar los derechos ciudadanos, mejorar la equidad en su acceso y hacer más transparente la gestión, todavía quedan muchos desafíos e interrogantes planteados que dificultan una verdadera democratización integral del sector.

A raíz de lo analizado, consideramos que una redefinición del modelo regulatorio que permita una coexistencia eficiente entre el regulador y el prestador, fortaleciendo las capacidades de ambos y habilitando espacios de participación real de los usuarios, así como una política tarifaria equitativa y razonable, sin presionar a los usuarios con aumentos que superan los índices inflacionarios, una política clara de expansión de los servicios, incluyendo a los barrios populares y la construcción de plantas de tratamiento cloacal en las ciudades ribereñas son algunos de los desafíos más importantes para un modelo público democrático de los servicios de agua y saneamiento en Santa Fe.

### **Bibliografía**

ASSA. Aguas Santafesinas S. A. (2007). "Plan maestro de agua y saneamiento". Santa Fe.

AZPIAZU, Daniel, BONOFGLIO, Nicolás (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 No. 16. Buenos Aires: FLACSO.

AZPIAZU, Daniel, BONOFIOLIO, Nicolás, & NAHÓN, Cecilia (2008). “Agua y Energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país”. Buenos Aires: FLACSO.

AZPIAZU, Daniel, CATENAZZI, Andrea, & FORCINITO, Karina (2004). *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento en el AMBA*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

BLANCHON, David y GRAEFE, Olivier (2012). “Radical Political Ecology and Water in Khartoum”. *L'Espace Géographique*, 41, 50–52.

BOELEN, Rutgerd, HOOGESTEGGER, Jaime, SWYNGEDOUW, Erik, VOS, Jeroen, & WESTER, Philippus (2016). “Hydrosocial territories: a political ecology perspective”, *Water International*, 41(1), 1–14.

CASTRO, José Esteban. (2006). *Water, Power and Citizenship: Social Struggle in the Basin of Mexico*. London: Palgrave Macmillan.

CASTRO, José Esteban. (2011). “El proceso de democratización de la gestión de servicios públicos esenciales de agua y saneamiento”. *Habitat y Sociedad*, 2, 49–85.

CATENAZZI, Andrea (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*. Los Polvorines: UNGS.

COLLADO, Adriana, MULLER, Luis, y BUDANO, Raúl (1999). *Agua y Saneamiento en Rosario y Santa Fe*. Buenos Aires: Fundación CEDODAL - Aguas Provinciales de Santa Fe.

DE GOUELLO, Bernard, LENTINI, Emilio y BRENNER, Federica (2012). Changing paradigms in water and sanitation services in Argentina: Towards a sustainable model? *Water International*, 37(2), 91–106.

ECHAIDE, Javier (2016). “Demandas en el CIADI y el derecho humano al agua: ¿tratados de inversiones vs. derechos humanos?” *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (31), 81–114.

GARCÍA DELGADO, Daniel (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, Juan Martín (2004). “El concepto de servicio público”. *Revista Argentina de Administración Pública*, 309, 185–210.

HACHFELD, David, TERHORST, Philipp, y HOEDEMAN, Olivier (2009). "Progressive Public Water. Management in Europe". Reclaiming Public Water Discussion paper.

HALL, David y LOBINA, Emmanuele (2014). "Financing water and sanitation: public realities", *Waterlat-Gobacit Network Working Papers*, 3 (5), 7-37.

IAZZETTA, Osvaldo (2007). *Democracias en busca del Estado*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

IAZZETTA, Osvaldo (2008). "Lo público, lo estatal y la democracia". *Iconos*. Revista de Ciencias Sociales, 32, 49-60.

INDEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2010) *Censo 2010*

KISHIMOTO, Satoko, y PETITJEAN, Olivier (2017). *Reclaiming Public Services: how cities and citizens are turning back privatisation*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI).

LANCIOTTI, Norma S. y REGALSKY, Andres (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, 162-197.

LINTON, Jamie y BUDDS, Jessica (2014). "The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water". *Geoforum*, 57.

MAGDAHL, Jørgen Eiken (2012). *From Privatisation to Corporatisation. Exploring the Strategic Shift in Neoliberal Policy on Urban Water Services*. Oslo: FIVAS. Association for International Water Studies.

MARSHALL, Thomas Humphrey y BOTTOMORE, Tom (2004). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada.

MÉNDEZ ZACARÍAS, Jovita, y ZIMMERMANN, Erik (2013). "Potencialidad hídrica de la región santafesina: el acuífero Guaraní en el territorio provincial". Cuadernos del CURHAM, v. 19. MCDONALD, David (2015). *Servicios Públicos en el sur global. Mirada crítica a nuevas formas de gestión*. Madrid: Clave Intelectual.

MCDONALD, David y RUITERS, Greg (2012). *Alternativas a la privatización. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. Montevideo: Imprenta Rojo.

MUÑOZ, Alberto (2006). *Asamblea Provincial por el Derecho al Agua*. Rosario: Unión de Usuarios y Consumidores.

NAHÓN, Cecilia y BONOFIOLIO, Nicolás (2007). "¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del "moderno" esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino". *RAP*, 41, 95-120.

O'DONNELL, Guillermo 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), 163-184.

PÉREZ, Verónica y Rocca, Mariela (2017). "Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad (2003-2015): ¿qué hubo de nuevo en la participación estatal?" *Temas y Debates*, 33, 69-88.

PESCE, Julieta (2006). "La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia Santa Fe". Buenos Aires: FLACSO.

PIGEON, Martin; MCDONALD, David; HOEDEMAN, Olivier y KISHIMOTO, Satoko (2013). *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Amsterdam: Transnational Institute.

PORTANTIERO, Juan Carlos (1989). "La múltiple transformación del Estado latinoamericano". *Nueva Sociedad*, 104, 88-94.

POVITKINA, Marina y BOLKVIADZE, Ketevan (2018). "Democracy, Quality of Government, and Public Goods Provision: The Case of Water Management", Working paper No. 62. University of Gothenburg.

RABOTNIKOF, Nora (2005). *En busca de un lugar común: el espacio público en la teoría política contemporánea*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas.

RODRÍGUEZ BLANCO, Maricel (2011). "Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina". *Iconos*, 40, 89-103.

ROITMAN, Mauricio y FERRO, Gustavo (2003). "La concesión de Aguas Provinciales de Santa Fe", Documento de discusión No. 43, Buenos Aires: CEER.

ROSANVALLON, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial).

ROSANVALLON, Pierre (2012). *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Manantial.

SCHULTZ, Stanley y MCSHANE, Cay (1978). "To Engineer the Metropolis: Sewers, Sanitation, and City Planning in Late-Nineteenth". *The Journal of American History*, 65(2), 389-411.

SWYNGEDOUW, Erik (2004). *Social Power and the Urbanization of Water - Flows of Power*. Oxford: University Press.

SWYNGEDOUW, Erik (2005). "Dispossessing H2O: the contested terrain of water privatization". *Capitalism Nature Socialism*, 16(1), 81-98.

SWYNGEDOUW, Erik; KAÏKA, Maria y CASTRO, José Esteban (2017). "Agua urbana: una perspectiva ecológico-política". *Cuadernos de Trabajo de La Red WATERLAT-GOBACIT*, 3(7), 11-35.

TARTARINI, Jorge Daniel (2010). *Historia del agua en Buenos Aires: de aljibes, aguateros y aguas corrientes*. Buenos Aires: Agua y Saneamientos Argentinos S. A.

THWAITES REY, Mabel (2008). "¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?" *Reforma y Democracia*, 41(41), 1-12.

THWAITES REY, Mabel y OROVITZ SANMARTINO, J. (2018). "Compromiso neo-desarrollista y autonomía estatal. La doble naturaleza del Estado kirchnerista". En VOMMARO, G.(Ed.), *Estado, Democracia y Derechos en Argentina. Controversias en torno a los años kirchneristas*. Buenos Aires: UNGS-CLACSO.

UNESCO / OMS (2017) *Progress on drinking water, sanitation and hygiene*. ONU: Washington D C.

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.