



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Tesina de grado

“AGUAS SANTAFESINAS: EL DEBATE ESENCIAL”

Ambientalismo, Gobernanza del agua y problemáticas de gobierno en la
empresa Aguas Santafesinas S. A

Licenciatura en Ciencia Política

orientación en análisis político

Autor: Facundo Manuel Barrionuevo

Director: Dr. Anibal Ignacio Faccendini

Correo electrónico: Barrionuevofm@hotmail.com

Rosario, 2022

ÍNDICE

Resumen.....	4
Introducción.....	5
Capítulo I - Problema de investigación	
1.1 Presentación de la situación problemática.....	7
1.2 Acceso al agua segura como derecho humano y “Escasez social del agua”.....	9
1.3 Objetivos de la investigación.....	13
1.3.1 Objetivo general.....	13
1.3.2 Objetivos específicos.....	13
Capítulo II - Aspectos teóricos y metodológicos de la investigación	
2.1 Estado del arte.....	14
2.2 Marco teórico.....	18
2.3 Metodología de la investigación.....	24
Capítulo III- Desarrollo del objeto de estudio	
3.1 Infraestructura en agua y saneamiento.....	26
3.2 Breve historia previo a ASSA.....	27
3.3 Referencias Legales.....	32
3.4 Diagnóstico. Características y desafíos.....	35
3.4.1 Dimensión de infraestructura y técnica.....	35
3.4.1.1 Oferta de infraestructura y gestión de la demanda.....	35
3.4.1.2 Lógica de mercado en detrimento de un ambientalismo inclusivo.....	45
3.4.2 Dimensión institucional, lógicas de gestión y entramado de actores.....	49
3.4.2.1 Régimen tarifario y marco regulatorio.....	49
3.4.2.2 Intentos fallidos de reformar la ley N°11.220	57
3.4.2.3 Lógicas institucionales y principales características de las gestiones de ASSA(2006-2022).....	61
3.4.2.4 Entramado de actores.....	68
Conclusiones	73
Bibliografía.....	76
Anexos.....	80

Agradecimientos

Este trabajo es el resultado de un largo proceso de aprendizaje y difícilmente podría haberse concretado en otro momento histórico más que este. Por ello, estoy profundamente agradecido a cada paso recorrido.

En particular:

A la Universidad Nacional de Rosario y la Facultad de Ciencia Política y RRII por transformar mi vida desde el primer momento. Al cuerpo docente y no-docente que la sostienen día a día.

A Eduardo Seminara y Aníbal Faccendini por su guía en esta etapa final.

A Angie por su amor, su paciencia, su guía y compañía permanente. A mi hija Eva.

Mi madre y Carlos, por el amor y tantos años enseñando- acompañándome.

A mis hermanos y hermanas por ser mis maestros.

A mis amigos de la escuela, de la facultad y de la militancia.

Al Sindicato del Personal de Obras Sanitarias Rosario, y partir de ello, a cada trabajador y trabajadora sanitarista que con una charla, un comentario o algún tipo de encuentro forjó el carácter de esta tesina.

A todo aquel que nunca dejó de luchar por un mundo más justo.

Por la memoria de Oscar Carlos Barrionuevo

Siglas y abreviaturas

ASSA: Aguas Santafesinas Sociedad Anónima

APSF: Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

ANC: Agua No Contabilizada

ANF: Agua No Facturada

B.P: Barrios populares

CVT: Contrato de vinculación transitoria

DiPOS: Dirección Provincial de Obras Sanitarias

ENOHSA: Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento

ENRESS: Ente Regulador de Servicios Sanitarios

EPE: Empresa Provincial de la Energía

ESA: Escasez Social del Agua

FeNTOS: Federacion Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias

FPCyS: Frente Progresista Cívico y Social

FPV: Frente para la Victoria

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

M3 : metros cúbicos

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OMS: Organización mundial de la Salud

OSN: Obras Sanitarias de la Nación

PEP: Poder Ejecutivo Provincial

RENABAP: Registro Nacional de Barrios Populares

SAS: Servicio de Agua y Saneamiento

SISFTOS: Sindicato Santa Fe de Trabajadores de Obras Sanitarias

SPOSR: Sindicato del Personal de Obras Sanitarias Rosario

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Resumen

Los análisis políticos acerca de empresas prestadoras de servicio como Aguas Santafesinas Sociedad Anónima (ASSA), así como de otras entidades afines vinculadas a los servicios públicos son una arista considerable para el estudio y desarrollo de la infraestructura del Estado. Principalmente cuando, como en este caso, la inequidad social que atraviesa a las condiciones de acceso al agua segura pone en crisis las nociones de desarrollo pretendidas. En este trabajo centraremos la atención sobre el estado general actual de la mencionada empresa orientándonos hacia su gobernanza, el desarrollo de infraestructura y su comunión con el ambiente. Buscaremos revisar y analizar las principales problemáticas que se presentan en Aguas Santafesinas a partir de construir conocimiento desde la metodología analítica-descriptiva, tomando como fuente la documentación oficial e informes internos, bibliografía primaria sobre el tema y entrevistas con distintos niveles de jerarquías del personal intentando abordar los ejes de infraestructura técnica y diseño institucional.

El eje técnico intenta describir características generales de la prestadora, resaltando los asuntos pendientes y desafíos respecto a eficiencia, planificación e innovación junto a las comprensiones de lo ambiental. En segunda instancia, en el eje institucional, indagaremos sobre lógicas de gestión, la vigencia de viejos marcos regulatorios que definen el rol de la prestadora de servicio y las problemáticas que se desencadenan a consecuencia de ello. En su política endógena, presentaremos una caracterización de actores y el potencial del personal en relación con las entidades sindicales para el desarrollo de la empresa. Finalmente, se destacan las discusiones paradigmáticas que atraviesan la gestión de lo hídrico y el ambientalismo inclusivo como pilares de una Política Hídrica de Estado.

Además de una descripción de la empresa en consonancia con el debate sobre una nueva ley de saneamiento que transforme estructuralmente a la prestadora, el aporte singular de este trabajo radica en la confluencia de las perspectivas ambientalistas y el análisis del rol que cumple el personal y las entidades sindicales. A partir de ello, retomaremos debates de conceptos como desarrollo, innovación y eficiencia para este tipo de casos.

Palabras clave: Aguas Santafesinas S.A - Infraestructura del Estado- Agua y Saneamiento- Gobernanza del agua- Ambientalismo- Barrios Populares -Sindicatos

“Uno no se preocupaba ni por oro ni plata ni comida ni por otros bienes más, sino por el agua.[...] también miré de paso que a mí no me faltara el agua, pues en este país no vais a encontrar a lo largo ni a lo ancho ninguna corriente de agua, salvo la que hacen ellos en las cisternas” Schmidl¹

Introducción

Aguas Santafesinas S.A es una empresa que tiene por objetivo prestar los servicios de agua potable, desagües cloacales y pluviales -en algunos casos- para la población santafesina. Tiene una larga historia en la vida de nuestra sociedad y una importancia crucial por el servicio que presta, convirtiéndose en una empresa estratégica para la construcción de un Estado de Bienestar. La administración de la empresa y sus trabajadores han pasado por múltiples experiencias en torno a modos y metodologías de gestión. Su historia podría interpretarse comenzando con la creación de Obras Sanitarias de la Nación, pasando a ser la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (Di.P.O.S) en los años setenta, luego a manos del capital privado como Aguas Provinciales de Santa Fe durante la década del 90 y finalmente otra vez a manos del estado provincial como Aguas Santafesinas S.A. Así, en el año 2006 se constituye en una empresa bajo la forma de sociedad anónima del Estado según la ley de Sociedades comerciales, cuyo mayor accionista es el Estado de la Provincia de Santa Fe con el 51% del capital social, seguido por los municipios y comunas de la provincia con el 39% como experiencia original en modelos de gestión del servicio sanitario y el 10% restante les corresponde a los trabajadores organizados sindicalmente a través del Programa de Propiedad Participada.

Desde la creación de ASSA, luego de dieciséis años de gestión, modalidades de administración y gobiernos diferentes en cuanto a ideologías o procedencias política, podemos decir que la empresa experimentó un proceso de reordenamiento en torno a los resultados negativos arrojados por las experiencias de años anteriores, especialmente la de privatización del servicio en lo que fuera Aguas Provinciales de Santa Fe Sociedad Anónima (APSF). Podemos señalar que, por un lado, los proyectos referidos a agua y saneamiento para la población santafesina se encuentran finalizados, comenzados o en desarrollo. Aunque por otro lado, en general el carácter deficitario en lo económico de la empresa la coloca como un problema para las arcas del Estado provincial, lo cual pone en jaque la culminación de las obras pendientes, el desempeño eficiente y el cumplimiento de sus objetivos principales.

¹ En Suarez P. (2022) “Breve historia del agua en Santa Fe”.

Si bien la constitución jurídica y las características de su institucionalidad, sus aspectos políticos, comerciales y socio-ambientales entre otros, se encuentran hace tiempo en un estado de revisión buscando alternativas, incluido en ésto reconvertir la empresa hacia una figura jurídica diferente a la actual de sociedad anónima, nos interesa resaltar que efectivamente lo que hoy sucede en la provincia de Santa Fe es una situación de inequidad social respecto al derecho humano de acceso al agua y las condiciones de la prestación en general.

Nos encontramos entonces en un momento histórico de la empresa donde se analizan posibles transformaciones estructurales en el marco de una emergencia sanitaria tanto a nivel local como mundial. Pretendemos aportar algunas observaciones a esta situación mencionada que permitan reflexionar en torno a la búsqueda de un mayor desarrollo de la empresa que le permita superar sus dificultades y reducir la inequidad mencionada. Revisando diseños de la administración pública, la llamada gobernanza del agua, la articulación sobre el territorio, las comprensiones acerca de participación ciudadana, así como también dimensiones técnicas e infraestructurales, relevadas y tenidas en cuenta como de un impacto político sobre la empresa.

El hecho de que hoy, albores de la segunda década del siglo XXI, existan personas o barrios enteros sin agua o cloacas, con una marcada escasez del recurso y deficiencia del servicio, por lo tanto, con claras diferencias e inequidades sociales en la prestación, es la más cruda prueba de lo absurdo que se convierte el ignorar estas temáticas desde todo tipo de disciplinas, en especial las que persiguen abordajes en torno a las competencias del Estado y la sociedad. Nos anclamos sobre este punto a la hora de esgrimir las preguntas sobre por qué no terminan de concretarse obras, proyectos y otras cuestiones planificadas desde los órganos de decisión -o no lo hacen de manera eficiente-. Sobresale de esto que, esta situación mencionada no es un hecho aislado, casual o aleatorio, sino que presenta un recorrido histórico, encubriendo un paradigma político y una cosmovisión sobre el recurso esencial, la ecología y el ser humano. Se convierta esta empresa en Sociedad del Estado o no, las problemáticas que presentaremos aquí son, según mi parecer, de carácter urgente a resolver por parte de todos los actores implicados y necesaria la comprensión de que los problemas que refieren al servicio de agua y saneamiento, más los atinentes a recursos hídricos en general, deben abordarse como una cuestión de Estado primordial. Esto comprende naturalmente entonces a Aguas Santafesinas S.A, siendo el principal centro administrativo/operativo de la prestación en la provincia de Santa Fe.

1. CAPÍTULO I- PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 PRESENTACIÓN DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

En la provincia de Santa Fe, como resultado de un proceso histórico-político, existe hoy una profunda inequidad social respecto al acceso a la prestación de agua y saneamiento en general, donde existen ciudadanos que gozan de un servicio de calidad, otros cuentan con ello en alguna de sus formas y algunos ni siquiera han sido tenidos en cuenta como sujetos a los cuales prestar servicio. Según el censo del INDEC (2010), la provincia de Santa Fe tiene más de 3.3 millones de habitantes, actualmente distribuidos en 365 municipios y comunas a lo largo de más de 130 mil km². De éstos municipios, sólo 15, que representan el 60% de la población total, son operados y administrados por Aguas Santafesinas S.A de manera directa. A partir de la implementación de la política de acueductos, se abastecen a otras 52 localidades más, entregando agua en bloque de calidad a distritos que anteriormente no contaban con servicios de ASSA. En el resto de las 298 localidades de la provincia, la prestación de agua y saneamiento se ejecuta por cooperativas y/o municipios.

Tan solo con acceder a la página web de la empresa, inmediatamente podemos ver presentados sus objetivos: *“Aguas Santafesinas es una empresa estatal que se constituyó como sociedad anónima el 8 de febrero de 2006 con el objetivo de proveer agua potable y desagües cloacales en quince ciudades de la Provincia de Santa Fe: Rosario, Santa Fe, Rafaela, Villa Gobernador Gálvez, San Lorenzo, Rufino, Cañada de Gómez, Firmat, Casilda, Funes, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Gálvez, Esperanza y Reconquista.*

Además de las 15 ciudades de su área de servicio, ASSA es proveedor mayorista de agua potable para cooperativas y municipios a través del Sistema de Grandes Acueductos de la provincia.

Acueducto del Norte (10.000 vecinos abastecidos): - Villa Ana, Los Amores, Cañada Ombú, Intiyaco, Colmena, Garabato, Los Tábanos, Golondrina, Pozo de los Indios.

Acueducto Reconquista: Reconquista, Avellaneda

Acueducto de La Costa: San José del Rincón

Acueducto Norte 1 (50.000 vecinos abastecidos, actualmente en ampliación para abastecer a la ciudad de Rafaela): Desvío Arijón, Sauce Viejo, Santo Tomé.

Acueducto Centro Oeste (60.000 vecinos abastecidos): Monje, Díaz, San Genaro, Clason, Centeno, Totoras, Las Rosas, Las Parejas, Los Cardos, Bouquet, Montes de Oca, María Susana.

*La totalidad de las **inversiones que realiza Aguas son asumidas por el Estado provincial**. Se trata de obras destinadas a la ampliación de instalaciones y optimización de los servicios de agua potable y desagües cloacales que la empresa estatal presta a dos millones de santafesinos en quince ciudades.²*

En el contexto general del momento en que se crea Aguas Santafesinas Sociedad Anónima, existieron discusiones disparadas a raíz de la necesidad de ejecutar e implementar políticas públicas para agua y saneamiento en Santa Fe. Escenario que comprendió tanto a la prestadora como al poder ejecutivo provincial, los municipios y el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS), intentando todos estos actores poder responder a una serie de deudas existentes a lo largo de todo el territorio santafesino. Deudas urgentes que el antiguo prestador -Aguas Provinciales de Santa Fe Sociedad Anonima- tenía con la sociedad santafesina como saldo de un proceso de crisis turbulento con salida de los capitales accionistas. El desarrollo urbano y el crecimiento demográfico en la provincia de Santa Fe, incrementaron en consecuencia la demanda de servicios, pero, las obras de infraestructura en relación a esto no fueron ejecutadas. Paralelamente, transcurridos algunos años de la estatización del servicio, se amplió el rango de acción de la empresa al sumar a la misión y objetivo, la política de sistemas de acueductos. Destacable, dado que esto no formaba parte de las obligaciones al instituirse ASSA en 2006 sino que surgió en los inmediatos años posteriores, marcando un punto de quiebre en la historia de la prestación en la provincia, donde ya no estarían involucradas las 15 localidades históricas únicamente sino que fueron agregándose otras que no contaban con el recurso producido por la prestadora.

Podemos enunciar entonces que, en la complejidad de dicho escenario, no estuvo -ni lo está- solo ASSA involucrada sino que existe una interacción permanente con otros actores que cumplen un rol configurante de la situación y del desempeño final de la empresa, como el ENRESS, los municipios, el Poder ejecutivo provincial, etc. Dadas las deficiencias que el servicio presenta no sólo existen aún problemas técnicos/administrativos, por ejemplo el no llegar a prestar servicio a toda la población dentro de la concesión -el área de servicio-, sino que de fondo esto deviene -o es resultado de- un cambio de paradigma político que atravesó

² Disponible en <https://www.aguassantafesinas.com.ar/portal/quienes-somos/>

la actividad de agua y saneamiento en general a partir de la crisis de APSF. Entiendo que es necesario un análisis descriptivo para comprender la coyuntura de la empresa, en un recorte de tiempo definido desde la creación de ASSA en 2006 hasta el día de hoy, contemplando en esto la deuda política de no haber transformado el marco jurídico de la empresa en consonancia con los déficits que rodean a la falta de una Política Hídrica y las dificultades de implementación de políticas públicas para agua y saneamiento.

En el presente trabajo nos centraremos en Aguas Santafesinas por su preponderancia como instrumento del Estado provincial para la ejecución de políticas públicas para agua y saneamiento. El problema de investigación se presenta en la inequidad social que señala la situación del acceso al agua potable y la prestación del servicio en general desde la empresa Aguas Santafesinas S.A; las características técnicas que repercuten en el desenvolvimiento de las políticas públicas deseadas, aquellos rasgos políticos e institucionales que están implicados en las dificultades para el cumplimiento de los objetivos de la empresa, su propia burocracia interna, sus relaciones o formas de vincularse con otras dependencias del Estado, lo referido a cuestiones de financiamiento, inversión, administración y presupuesto, etc.

1.2 Acceso al agua segura y el concepto de escasez social del agua

Partiendo de la aseveración de Garros Martínez (2020) donde señala que: “El agua es esencial para la vida humana, y el saneamiento, indispensable para la salud. En la Res. 6472/2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas dice:

las causas básicas de la actual crisis del agua y el saneamiento radican en la pobreza, las desigualdades y la disparidad de las relaciones de poder; y se ven agravadas por los retos sociales y ambientales, como la utilización cada vez más rápida, el cambio climático, y la creciente contaminación y merma de los recursos hídricos.

Este debe ser un compromiso con la comunidad y una obligación asumida por los gobernantes.”

Según datos del Registro Nacional de Barrios Populares -RENABAP-, en las 15 localidades históricas que se encuentran bajo la órbita de ASSA, existen 231 Barrios Populares que representan 64395 familias aproximadamente. Tomando el promedio de cantidad de personas por familia en los barrios populares de la provincia de Santa Fe que es de 3,42, la cantidad de habitantes asciende a 220.231. Pero si consideramos la media de una familia tipo de 4,6

-como lo hacen algunas ONGs que trabajan en barrios-, estaríamos hablando de unas 296.217 personas. Cabe mencionar que estos datos son del año 2016/2017, por lo cual se estima que es probable un aumento de los mismos. Esto, sin sumar aquellas localidades alcanzadas por los acueductos como son; Santo Tomé, Pérez, Avellaneda, Villa Ocampo, Sauce Viejo, San José Del Rincón y otras. En estos Barrios Populares, el menor indicador -casi nulo- relevado respecto a tipos de acceso al agua es el de “conexión formal a agua corriente de red pública”. En su lugar podemos encontrar otros tipos de conexiones más rudimentarios según barrio o localidad, como ser: “Bomba de agua de pozo domiciliaria”, “Bomba de agua de pozo comunitaria”, “Conexión irregular a la red pública de agua corriente”, “Camión cisterna”, “Canilla comunitaria dentro del barrio”, “Acarreo de baldes y/o bidones desde fuera del barrio”, “Vertiente, arroyo, río o canal”. A su vez, esto es sólo condiciones de acceso al agua, sin tener en cuenta los indicadores sobre tipos de desagües o saneamiento, los cuales en general se presentan como “Desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo”, “Desagüe a cámara séptica y pozo ciego” y “Desagüe a intemperie o cuerpo de agua”.

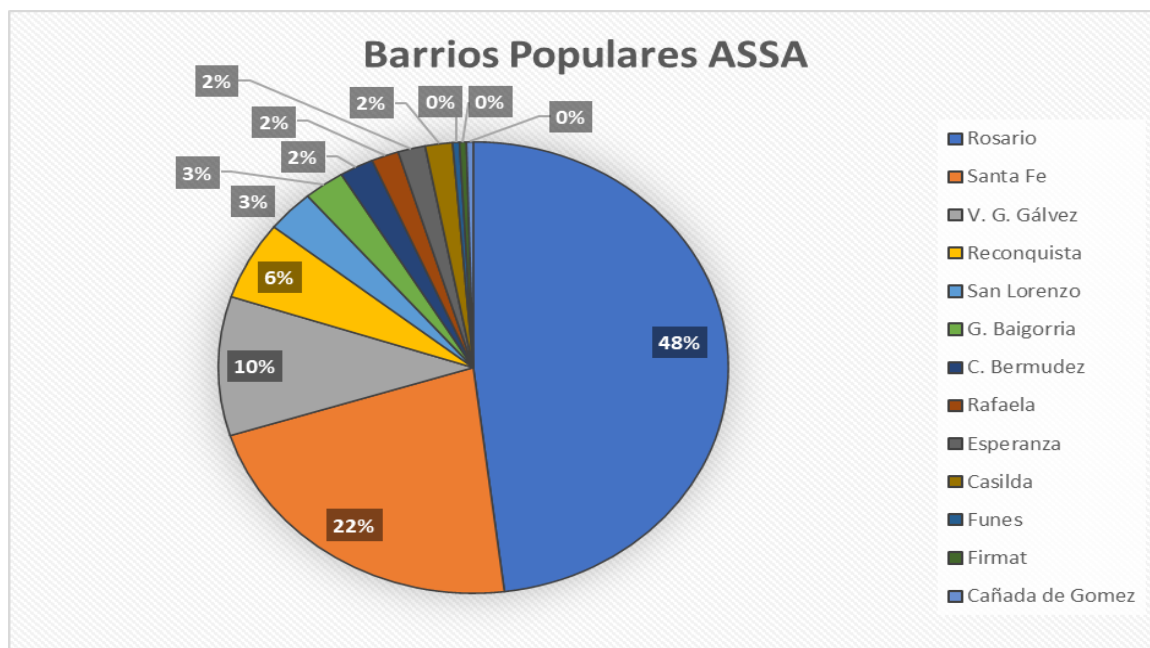
Tabla I - Barrios Populares bajo la órbita de Aguas Santafesinas S.A

Ciudad	Cantidad B.P
Rosario	112
Santa Fe	51
V. G. Galvez	23
Reconquista	13
San Lorenzo	7
G. Baigorria	6
C. Bermudez	5
Rafaela	4
Esperanza	4
Casilda	4
Funes	1
Firmat	1
Cañada de Gomez	1

ref: elaboración propia sobre datos de <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/mapa>³

³ De las 15 localidades históricas, Rufino y Galvez no presentan B.P registrados en RENABAP.

Gráfico I - Distribución porcentual B.P bajo la órbita de ASSA por ciudades



Podríamos arriesgar la idea de que la ausencia de enfermedades de origen hídrico serviría como indicador de que, pese a las condiciones de acceso, las personas llegan de hecho a consumir agua en estas localidades de la provincia de Santa Fe. Sin embargo, según Raposo y Cafarell (2011) no fue tal la situación, al menos en los primeros años de ASSA y la situación del SAS en toda la provincia de Santa Fe: *“la ausencia de una política de saneamiento y la consecuente falta de inversión en las tres últimas décadas, se ha traducido en enfermedades hídricas (infecciosas e intestinales por encima de la media nacional), pérdida de vidas humanas durante las inundaciones y fuertes pérdidas materiales urbanas y en las producciones agrícolas y ganaderas. Por esta causa, sobre todo en grandes ciudades se compromete seriamente la continuidad y eficiencia de los servicios sanitarios”*.

La formalización de los usuarios asentados en Barrios Populares es aún hoy un disparador de debates hacia el interior de ASSA y la clase política santafesina, ya que normativamente en la discusión se abordan otras aristas elementales como ser: el acceso a la tierra, el hábitat, la ciudadanía, la planificación urbana y la propiedad privada, entre otros aspectos. Sin embargo, aquí nos enmarcamos sobre el problema del acceso al agua y el servicio en general, donde evidenciamos una inequidad social basándonos en indicadores como: tipo de conexión, la calidad del agua, su distribución mediante redes, la presión con la que se cuenta, la forma de vincularse de la prestadora con los diversos componentes de la sociedad civil, su visión de ciudadanía o usuario. El servicio no es el mismo en un barrio popular o zona periférica que en un zona céntrica urbana de una misma localidad. No es el mismo en ciudades cercanas a

ríos como fuente superficial para la producción del agua potable que aquellas zonas marcadas por el arsénico o sales minerales en fuentes subterráneas. Tampoco es lo mismo para quienes, dentro de la provincia, cuentan con Aguas Santafesinas y para quienes están por fuera de su órbita. A propósito de la distribución natural de los recursos hídricos en la provincia de Santa Fe, en Orta y otros (2016) vemos que existen claros condicionamientos de orden natural en la diversidad del territorio provincial. Tenemos en algunos casos cantidad y calidad aceptable para el consumo humano mientras que en otros lugares existe una menor disponibilidad, acentuándose ello en el extremo noroeste. Para poder potabilizar aquí, se requieren tratamientos tecnológicos de mayor complejidad y con costos económicos elevados. A estas cuestiones naturales, se le superponen condicionamientos de orden social y político, donde la ley 11.220/94 configura la lógica de gestión y gobierno del recurso hídrico, agravando la situación. Enuncia la autora: (...) *a lo largo de la historia de la gestión del agua en Santa Fe se fue configurando una lógica discriminatoria de gestión del agua, que lejos de subsanar y remediar los condicionamientos de tipo naturales, los ha enfatizado.*” (Orta et. al, 2016, p 10)

Por lo anteriormente señalado, la problemática de inequidad social puede abordarse desde el concepto de “escasez social del agua” (ESA) presentado por Faccendini (2015) desde la perspectiva del ambientalismo inclusivo. Estos conceptos son presentados por el autor entendiendo, en primera instancia, la necesidad de repensar la relación entre el ambiente y el ser humano. La situación particular aquí estudiada sobre ASSA nos conduce a plantear el concepto de “E.S.A” donde lo que mostraría la problemática es estrictamente un problema político y administrativo, que a propuesta del autor podría llegar a interpretarse y condenarse bajo una nueva categoría jurídica: *lesa ambientalidad*. Esta ESA es consecuencia de la conjugación de múltiples factores, formas y percepciones respecto al recurso hídrico y al ambiente. Para el autor, se recurre al concepto -haciendo hincapié en lo “social” de la escasez- dada la responsabilidad del Estado en el acceso al agua e infraestructura necesaria para ello. En este plano, la ausencia de agua potable es producto de actos políticos-sociales, y no de la naturaleza física. Las acciones u omisiones del Estado, en materia de inversión afectan a la población, por ende afectan al ambiente. Es en este sentido que se plantea la situación de “lesa ambientalidad”. Es decir, la escasez de agua no es consecuencia de una condición natural azarosa, y tras esta concepción de escasez lo que se esconde es otra realidad, una realidad que es social, donde se requiere la intervención política para que pueda existir el acceso al recurso. A partir de este primer punto, definimos que ésta es una problemática de infraestructura del Estado en primera instancia, y a su vez, veremos más

adelante, también es una problemática que comprende a los diversos componentes de la sociedad civil. Es en torno a estas definiciones que el desarrollo del trabajo de investigación indaga sobre las características que presenta ASSA y el resto de actores implicados políticamente en lo que refiere al acceso al agua potable y la prestación en general.

1.3 Objetivos de investigación

1.3.1 Objetivo general

El objetivo general del trabajo es caracterizar la situación política de la empresa Aguas Santafesinas S.A a partir de la problemática de escasez social del agua. No es una historia de la empresa o del servicio en sí, sino que se indaga sobre su gobernabilidad en base a los asuntos pendientes en sus diversos niveles o dimensiones; de qué manera se presentan en la cotidianeidad de la prestación, sobre las características políticas que éstos adquieren, qué cuestiones dificultan el desempeño de la empresa y que rol cumplen los actores involucrados. La infraestructura del agua y saneamiento refiere a calidad de vida humana. Se busca aquí indagar de qué manera se presentan discusiones y problemáticas actuales en el gobierno de la prestadora en torno la declaración del acceso al agua como derecho humano.

1.3.2 Objetivos específicos

En una primera dimensión del problema de investigación realizaremos una caracterización de cómo es la prestación en general en lo que refiere a la política de infraestructura, teniendo en cuenta que repercute sobre la salubridad y calidad de vida de la mayoría de la población santafesina y que presenta déficits o deficiencias que podrían ser transformados para lograr un mejor servicio, más eficiente y más eficaz, siendo la situación de los barrios populares nuestro primer disparador. En una segunda dimensión, nos adentraremos en la institucionalidad y las dinámicas de gestión de la empresa, las lógicas y paradigmas que demarcan las formas de accionar. Relacionándolo con lo que sucede con el entramado de actores: gerentes, sindicatos, Ente Regulador de Servicios Sanitarios, el Poder Ejecutivo Provincial y otros actores de la sociedad civil. Estas dinámicas son resaltadas para una mejor comprensión de la situación configurante intraburocrática del Estado, donde ASSA será punto de partida o actor central. Nos interesa retomar las voces internas de la empresa, la de su personal, ponderando la figura de la “participación ciudadana” también desde el interior de la prestadora, es decir, de su gremio de trabajadores, en función de su desarrollo y una democracia con instituciones más sólidas.

2. CAPÍTULO II. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 Estado del arte

La mayoría de trabajos vinculados a la temática de la situación de las principales prestadoras de servicio que existen actualmente en Argentina -en general todas devenidas de lo que otrora fuera Obras Sanitarias de la Nación- retoman aspectos descriptivos y técnicos: sus diferentes momentos históricos, las cuestiones principales sobre su desempeño y funciones, datos referidos a operatividad, metas y objetivos, etcétera. También podemos encontrar indagaciones acerca de modalidades de participación ciudadana, medio-ambiente y hábitat, referencias a cuestiones técnicas que implican un análisis riguroso en base a las posibles direcciones que se deberían adoptar a futuro para con este tipo de empresas. De acuerdo a Traba, Paris y González (2020) podemos ver que *“La Provincia de Santa Fe tiene realidades muy diferentes, no sólo en lo que refiere a la disponibilidad de agua de calidad y cantidad apropiada para consumo humano, sino también en lo que refiere a la infraestructura y a la gobernanza que permite acceder al agua potable. A modo de presentación de la Provincia se puede señalar que 3.5 millones de habitantes se distribuyen de manera muy poco homogénea en las 365 localidades que se encuentran en ella, donde por ejemplo solo en la ciudad de Rosario habitan 1.2 millones personas y en la ciudad de Santa Fe otras 500 mil. Pero también hay zonas urbanas, periurbanas, barrios privados o rurales, que no cuentan con estas redes de suministro. En esos casos, cada vivienda cuenta con perforaciones (pozos domiciliarios), que en general conviven con la amenaza de contaminación potencial de las obras de saneamiento in situ (pozos negros).”* El trabajo ahonda sobre cooperativas y localidades como casos preferentes, tema que aquí soslayaremos dado que nuestro interés de concentrarnos solo en Aguas Santafesinas, aunque esta esté conectada como actor a la política hídrica general de la provincia de Santa Fe y se vincula con las cooperativas de ciertas localidades en base a la política de grandes acueductos, donde vemos que los problemas de gobernanza también han incidido sobre la cuestión, ya que *“la macro política en este rubro es el Plan de Grandes Acueductos, institucionalizada en 2006 por la Ley Provincial N° 12.668 creando la Empresa Santafesina de Grandes Acueductos (SAPEM). (...) El esquema de manejo, decidido en forma centralizada sin participación de todos los actores, prevé la entrega del agua potabilizada al prestador local (cooperativa, municipio, comuna, etc.), pero sin muchas precisiones para su administración operativa y de costos. Esto ha provocado tales inconvenientes con los que el agua en definitiva no llega al usuario, ya que*

en algunos casos las localidades no se conectaron al sistema de acueductos o tardaron en hacerlo y/o no están abonando regularmente por el servicio. De este modo la seguridad hídrica en materia de agua potable no se logra sólo con contar con el recurso e infraestructura, sino que es sustancial fortalecer su esquema de gobernanza.”(Traba et.al. 2020, pág. 85-99). Los autores resaltan la importancia de exponer el esquema de relaciones interinstitucionales entre actores públicos y privados, grandes y pequeños, así como las características de la gestión del servicio para generar las líneas de acción posible. Aquí otra vez la importancia de la gobernanza, ya sea como marco conceptual o como proceso y espacio de interacción entre el Estado y la sociedad (tomando como relevante el rasgo de construcción horizontal de políticas a diferencia de gobernabilidad donde se da por inducción vertical). Finalmente, se plantea a lo largo del trabajo la importancia de la certificación nacional o internacional como instrumento para financiamiento y eficiencia del prestador, financiamiento que es necesario y solo posible a través de la confianza que un prestador pueda otorgar, esto reflejado en su solidez institucional. Las prestadoras tienen una deuda histórica sobre el generar financiamiento sustentable del sector, así como la modernización de la infraestructura y el equipamiento. El rol de ASSA la sitúa en un lugar central, y su financiamiento autosustentable para su operatividad e innovación técnica, no solo alivia al Estado provincial sino que libera recursos para los prestadores menores dentro de la provincia.

Junto a los mencionados autores, encontramos en el trabajo de Orta Melisa una gran fuente y referencia para el presente trabajo donde la autora describe la prestación del SAS en la provincia de Santa Fe sobre temas tanto de calidad como socio-políticos. Además de describir la situación respecto a calidad del agua en la provincia, la autora pone en relevancia la dimensión política, las relaciones de poder de los actores involucrados en general en el SAS, el modo en que conceptualizan los problemas y los recursos que ponen en juego. Principalmente su tesis doctoral (2020) permitió a esta tesina alinearse sobre el estado del arte de manera congruente, principalmente dilucidar las aristas más relevantes y profundizar otros rasgos de nuestro interés particular. El mencionado trabajo presenta un análisis exhaustivo de la temática, donde nos pareció acorde retomar el cuadro presentado para analizar las lógicas de gestión del servicio de Agua y Saneamiento: “Estatal/administrativo Racional”, “Privatista/Mercantilista” y “Público/Progresista”, sirviendo como disparador para nuestro análisis.

En Tagliavini D. (2020) podemos ver una aproximación al agua y saneamiento desde las ciencias sociales así como también una mirada desde la ecología política, revisando cuestiones de participación ciudadana, formas de representatividad, gobierno sobre empresas de servicio, presentando diversas discusiones sobre el caso de Aguas Santafesinas S.A y su historia. Conceptos como democracia restringida, dispositivos de participación, modelos de gobernabilidad y formas de gestión según su nivel de participación ciudadana son retomados desde la idea de que la reestatización de ASSA fue importante pero no suficiente para una democratización del acceso al servicio; en el sentido de que las reestatizaciones significaron una mejoría de calidad del servicio, tanto en inversión en infraestructura como ampliación de derechos para la ciudadanía, citando en el caso de la provincia de Santa Fe, la política de acueductos como respuesta a problemas históricos en la prestación.

“Sin embargo, en términos de participación ciudadana, la empresa no ha sido diseñada como hubiesen querido las organizaciones sociales de base que impulsaron la reestatización.(...)El agua y el saneamiento fue el mayor exponente de la política neoliberal y de su fracaso, quizás es por ello que también es uno de los sectores donde más se ha avanzado en la recuperación del rol activo del Estado. Sin embargo, el cambio de paradigma en la política del sector pareciera ser más producto de la emergencia por el abandono al que lo habían sometido los capitales privados que una verdadera planificación en base a nuevos principios.”(Tagliavini D., 2020, p 14)

En otro texto, parte de la idea de comprender lo estatal no necesariamente como “público”-o viceversa-, presenta la idea de una “*Re-publicización*” ya que lo característico de la etapa post-neoliberal fue una vuelta a diversas formas de gobernabilidad pública sea estatal, comunitaria, municipal y que el desafío actual es encontrar las herramientas para una nueva gobernabilidad para este servicio público. Al “re-politizar” un ámbito de análisis históricamente monopolizado por el saber técnico de la ingeniería sanitaria nos inmiscuimos con la democratización “*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*” (2020, p. 62).

En este texto, podemos esquematizar la idea que presenta para la construcción de indicadores de democratización de la siguiente manera:

1) “Democratización material”: datos de cobertura, inversiones, estructura tarifaria y sustentabilidad ambiental. Acceso, Calidad y Equidad

2) “Democratización de la gobernabilidad”: 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. Ámbitos de toma de decisiones, control y regulación.

Si bien se denotan problemáticas en una democratización de orden material respecto a los Barrios Populares, el segundo concepto aquí presentado es el más cercano a nuestro marco de análisis, donde además de retomar lo que se señala en sus dimensiones, tomaremos una nueva postura respecto a la idea de participación ponderando el Sindicato del Personal Obras Sanitarias Rosario y Sindicato Santa fe de Trabajadores de Obras Sanitarias como actores y sujetos políticos. El gremio de trabajadores posee características particulares de procedencia, sentido de pertenencia histórico, su organización política/gremial así como otros rasgos que lo convierten en un actor difícil de ser soslayado si se pretende lograr alcanzar las estrategia de desarrollo institucional.

Recapitulando, ¿A qué nos referimos cuando hablamos de un servicio público? ¿Qué relación existe entre la gobernabilidad y los conflictos sociales o de hábitat subyacentes? Según Tagliavini y Muñoz (2019), históricamente subyace una tensión en este tipo de definiciones donde colisionan la visión liberal de mercado contra una visión donde el Estado tiene un rol central como interventor con el fin de equilibrar desigualdades sociales. Esto ha sido acompañado siempre por ciertas nociones o formas de comprender la gobernabilidad entendiendo como *“la elección de los fines y valores que orientan a la sociedad y en base a los cuales se configuran y mantienen arreglos de autoridad y poder desde los que se toman decisiones y se implementan políticas públicas. En este sentido, los interrogantes sobre si el agua es concebida como un derecho o una mercancía, sobre el rol del Estado en su provisión y los niveles de participación de la ciudadanía en la gestión, regulación y control, serán de gran relevancia”*(2019, p.185). Es interesante ver cómo la gobernanza del agua, a veces también concebida como gobernabilidad, es un concepto que está intrínsecamente vinculado a las definiciones estructurales respecto al servicio de agua y saneamiento, concepto que en su implementación será el articulador de las posteriores decisiones y ejecuciones. Al respecto, los autores hacen un recorrido histórico de las formas de gobernabilidad y su comprensión histórica del cómo han sido implementadas, hasta llegar al caso de la empresa Aguas

Santafesinas señalando las dificultades que representó el reorganizar un servicio históricamente desatendido por el Estado, en particular su gobernabilidad. Aludiendo que, pese a mejorar el servicio en algunos aspectos, “*la relación conflictiva con la regulación y la falta de espacios de participación sustantiva de la ciudadanía son indicadores de que una nueva gobernabilidad más democrática del agua todavía se hace esperar.*”(2019: p.196)

2.2 Marco teórico

Los conceptos que retoma y puntualiza A.Faccendini -autor del cual partimos para el análisis de la temática- como el *ambientalismo inclusivo* y el manejo de lo hídrico nos presentan un panorama más amplio de la problemática, entendiendo que el caso de análisis está vinculado a perspectivas sobre otras problemáticas que lo atraviesan que parecen ser invisibilizadas o marginadas. Quiero decir, esto tiene que ver con el concepto de ambiente que tenemos o del cual partimos: ¿Cómo se concibe en la empresa la noción de ambiente? Por ende, ¿cómo concibe el Estado estas nociones? ¿Podremos hablar de un biocentrismo epistemológico que llegue a comprender los fundamentos de la actividad de este tipo de prestadoras de servicio? Sucede que aquí el concepto de **ambiente** está desvinculado del ser humano, como si fueran dos cuestiones distintas. Esto es producto de una forma de interpretar la relación con el mundo o la naturaleza. Siguiendo a Faccendini: “*Cuando la relación con la naturaleza es de conquista-apropiación, la concepción dominante entonces, es de ajenidad total del ambiente respecto al hombre. Para dicha concepción, implica que el ambiente no lo incluye, sino que está en exterioridad a él. Si el hombre está afuera, no puede estar adentro. Si no está integrado, le resulta indiferente lo que ocurra con lo distante del ambiente. Toda afectación o lesión colectiva al hombre, es de él, pero no del ambiente. Porque el sujeto está por fuera del ambiente. (...) La profunda raíz cultural heredada y en vigencia es la de separar al hombre del ambiente, y por ende de rechazar los problemas ambientales que aquejan al hombre inserto en la intersección espacio-temporal. Produciendo consecuentemente una lectura de la problemática insuficiente y estólida, es la fragmentación del problema que tenga el sujeto, que no abarca en su totalidad.*”⁴

⁴ Las caracterizaciones de estos conceptos a nivel más extensivo y detallado pueden encontrarse en obras como: Faccendini, A. I. (2017). “La escasez social del agua. La narrativa de los medios gráficos masivos de la ciudad de Rosario en los periodos estivales 2011 y 2012” y en Faccendini, A. I. (2018). “*La nueva humanización del ambiente, del agua y del espacio en nuestra Tierra común.*” UNR Editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario..

Deviene de esto, enlazando con lo anterior, que algunas nociones como “contaminación” se comprenden, en lo inmediato, con las reacciones físico-químicas en el ecosistema pero no incorporan el daño ambiental de decisiones políticas y sociales. Por ello el autor explica que la ESA se ve naturalizada, no como un problema ambiental, sino socio-económico o técnico-ingenieril propio de un antropocentrismo que no considera al ser humano dentro del ecosistema sino por fuera. Inclusive, con supremacía sobre el resto de seres vivos de la biosfera. Además de ello, resaltamos que el concepto de ambientalismo inclusivo refiere a una disputa de poder, a la tensión política que invade las relaciones de los múltiples actores en juego quienes finalmente resuelven o deciden los destinos de empresas como ASSA. Es disputa en tanto pone en tensión los paradigmas hegemónicos, desnaturalizando, deconstruyendo lo establecido, lo dado. Por ello, el ambientalismo inclusivo se correlaciona directamente con el concepto de *gobernanza del agua*⁵ que caracterizaremos más adelante.

Implementación de políticas públicas

Los textos de Oscar Oszlack que abordaron la cuestión de implementación de políticas públicas serán tomados aquí en referencia al análisis sobre la implementación de las políticas ejercidas para el cumplimiento de los objetivos de ASSA en general. En “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, el autor analiza los procesos de implementación de políticas públicas adentrándose en la dinámica intraburocrática. La “implementación” de esas políticas tiene lugar en el ámbito de la burocracia estatal, donde aparentemente se terminan diluyendo responsabilidades y roles. Dice el autor: *“En definitiva, la responsabilidad recae sobre una entelequia, ya que resulta sumamente difícil establecer en qué etapa del “proceso de implementación” dejaron de cumplirse los objetivos previstos o a quienes cabe adjudicar los comportamientos que condujeron a esa situación” (...)* *“Deslindar la formulación de la implementación de políticas permite entonces preservar la legitimidad de la institución auspiciante y trasladar el “cargo de la prueba” del fracaso a un engranaje burocrático anónimo, y en última instancia, no responsable”*. Lo interesante es ver que no debe ser una cuestión rígida o etapista, y debe preverse que en la implementación nos encontraremos con un escenario distinto, otro tablero, donde se comienza un juego de negociaciones que seguramente cambien aspectos de lo planeado *a priori*. Aquí cobra relevancia el postulado de tomar a los sindicatos como actor, dado su poder simbólico, su historia, su referencia inmediata de parte

⁵ El concepto de gobernanza del agua desde el ambientalismo inclusivo puede encontrarse en la obra A.I. Faccendini reflexionando sobre ello desde la Cátedra del Agua, Universidad Nacional de Rosario.

de la inmensa mayoría del plantel. Representa un actor fundamental para potenciar el personal y proyectar a futuro las políticas públicas a abordar. Por otra parte, y volviendo a Oszlack, en *“Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”*, se observa el papel que cumple la ciudadanía en la implementación de las políticas públicas y aquí busca construir un marco conceptual relativo a las vinculaciones e interacciones que se crean cuando la ciudadanía propone -o es invitada a- intervenir en procesos de formulación, gestión, control o evaluación de políticas públicas. Asumiremos aquí algunas nociones para referirnos a la articulación con la sociedad civil, la participación ciudadana, entrando en debate con la bibliografía primaria referida al tema sobre los planos de la interacción estado-sociedad, las modalidades y tiempo de la participación ciudadana y la Organización para la participación ciudadana. Está claro que una economía de escala que implique el desarrollo de infraestructuras es parte del diseño institucional y económico que aporten a la implementación deseada, pero ya no desde una visión tecnocrática como garante de éxito sino que es necesario otra forma de regulación, gobierno e institución. Estos aspectos nos llevan a la consiguiente temática esencial: la *gobernanza del agua*.

Gobernanza del agua

Delacámara y Solanes (2012) apuntan: *“La gobernanza se refiere a los elementos que moldean los procesos de diseño de políticas y de toma de decisiones. Las instituciones son, en este sentido, elementos cruciales para la gobernanza. Tanto la gobernanza en términos generales como la sectorial tienen un impacto en la provisión de servicios de agua y saneamiento. Una definición sucinta de buena gobernanza afirma que esta consiste en la capacidad de una sociedad para proveer servicios sostenibles, incluyendo los de agua y saneamiento, a sus miembros. La calidad de la gobernanza incluye la elaboración de políticas, la toma de decisiones y la capacidad para cumplir con las normas.”* Y sobre esto remarcan que no hay gobernabilidad sin cumplimiento de la legislación, de las políticas diseñadas o las decisiones que giran sobre ello, en tanto esto no presta un servicio real a la población. La diferenciación respecto al concepto de gobernabilidad hace referencia a cómo el Estado hacia mitades del Siglo XX había consolidado una forma de gobierno del sector donde su burocracia se especializó y en muchos lugares del mundo alcanzó la universalización del servicio. Empero, para la década del 80 y la aparición del neoliberalismo

como paradigma ideológico de desregulación y privatizaciones, cobraron vigencia principios que pregonaban entregar el gobierno de lo público al libre mercado.

Aquí se redefinieron aspectos universalmente aceptados como la definición del derecho al agua o la visión del recurso como una mercancía. Castro (2005) lo explica de la siguiente forma: *“El desplazamiento de significados ha sido operado y del reconocimiento de una necesidad (la de introducir principios de racionalidad económica) se ha pasado al dictado de lo que no es más que una opción de política –recentrar la gobernabilidad del recurso y sus servicios en torno a los principios de libre mercado– como si fuera la única consecuencia lógica del primer movimiento.”*

Referido a estas nociones previas, continúa explayándose con un concepto que retomaremos en este trabajo: (...) *“El modelo de gobernabilidad centrado en el mercado que se ha venido instalando desde la década de los ochenta, la noción de participación de la sociedad civil tiende a entenderse como obediencia esperada a decisiones ya tomadas con antelación. (...) Estos y otros ejemplos nos permiten centrar el foco de atención en un aspecto central del problema de la gobernabilidad: la «participación de la sociedad civil».”*

Por lo tanto deberíamos revisar cuáles son las instituciones en juego a la hora de pensar el cumplimiento de objetivos de la empresa, qué intereses presentan, cuales son sus dinámicas y formas de funcionamiento. Si la sostenibilidad del servicio es una responsabilidad colectiva, abarcada por aspectos jurídicos, sociales y políticos, el rol de las instituciones es fundamental y su fortalecimiento a nivel político es un insumo más para un funcionamiento eficiente. Ahora bien, siguiendo al autor, más allá de sus características sectoriales, se esgrime continuamente que la actividad debe formar parte prioritaria de la agenda de gobierno, entendiendo esto como requerimiento para reunir los recursos adecuados a utilizarse sobre las tareas como sucede con la asignación presupuestaria nacional (Castro). Y como rasgo fundamental, esgrime: *“Las prioridades sin continuidad, por el contrario, son de escasa ayuda.”* haciendo hincapié en la necesidad de una política de Estado que trascienda gobiernos, que permita un desarrollo sostenido en agua y saneamiento.

Para esquematizar mejor algunos de los rasgos más elementales de la gobernanza del agua, revisemos los parámetros establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para definir el concepto de Gobernanza del agua, intentando generar una guía. Está basada en tres pilares para la gestión: eficiencia, efectividad y

confianza y participación. Más adelante tomaremos lo señalado en el gráfico para caracterizar nuestro objeto de estudio.

Gráfico II. Gobernanza del agua. OCDE, 2019



Agenda Pública y accountability

Aguilar Villanueva recalca la trascendencia y magnitud de la ejecución de este tipo de decisiones: “La más importante de las decisiones de un gobierno, es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda. (...) En efecto, el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información: análisis, concertación, legislación, movilización, operación” (1993, p. 27- 28) La Agenda Pública de un gobierno depende de varios factores, decisiones y actores intervinientes que participan y ponen en juego diferentes intereses y prioridades. Para comprender lo que sucede con la situación actual de la prestación de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe, es esencial comprender este concepto y que la conformación de la agenda es un momento clave de la elaboración de políticas públicas, ya que es la circunstancia en que el gobierno decide si una cuestión amerita -o no- ser objeto de acción gubernamental. También en Roth Deubel podemos encontrar el concepto de agenda. El autor la define como “el conjunto de problemas

percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención de las autoridades públicas legítimas”^[4]. Esta percepción pública de un problema o situación problemática es lo que se busca modelar mediante la representación para que conforme (o tenga mayor peso en relación a otros temas) la agenda. Sin embargo no existe un solo tipo de agenda, no todos los sectores de la sociedad consideran las mismas situaciones como problemáticas o prioritarias. Aquí también se da una disputa entre distintos promotores.

Complementariamente, tomaremos el concepto de *accountability* explicado por O’Donnell (2002) en sus variantes vertical y horizontal/social: *“La accountability horizontal consiste en “la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas.”* Señala la importancia de distinguir dos tipos de agencias de *accountability* horizontal: de balance, integrada por los tres poderes clásicos -ejecutivo, legislativo y judicial- donde se ejerce la clásica división de poderes, la cual se han ido complementando con otras instituciones como agencias, fiscalías, etc. Cuando el autor indaga sobre deficiencias que se pueden encontrar en ello, enuncia su carácter reactivo/intermitente, sobre lo que ya está hecho por el otro poder; lo políticamente costoso o dramático debido al impulso de motivaciones partidarias; finalmente, la atención en sus propias tareas de los respectivos poderes desata lo rudimentaria que la dinámica de balance se vuelve frente a la complejidad y especialización de las burocracias y políticas estatales en nuestro tiempo (O’Donnell, 2002). Por estos motivos, las agencias asignadas serán ventajosas, por sus tareas permanentes y proactivas en sus tareas de control, invocando criterios técnicos/profesionales despejados de intereses partidarios. Este tipo de figura será retomada aquí para comprender roles en el entramado de actores que conforman la gobernanza de la empresa.

En Peruzzotti y Smulovitz vemos en detalle el concepto de *accountability* social, el cual aborda una dimensión esencial para *“especificar cómo funcionan estas relaciones y qué consecuencias específicas tienen en la gestación de gobiernos más responsables (accountable). El concepto subraya la importancia de un espacio analítico que tiende a ser ignorado en los debates sobre accountability, y echa nueva luz sobre las complejas relaciones entre actores sociales y política. (...) La cuestión central que aborda el concepto de accountability es precisamente cómo regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía que*

caracteriza a las relaciones de representación. (...) El concepto de “accountability” hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar e informar y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas.”

Es a través del sistema interestatal de red de controles (horizontal) y los mecanismos de control externo al Estado (vertical) como se direccionan los controles y establecen los intercambios, pero lo que busca revitalizar el concepto de *accountability Social* es el accionar que sucede desde la sociedad civil hacia el sistema político y la burocracia. ONGs, movimientos sociales, medios de comunicación y todo tipo de expresión de la sociedad civil se convierten en recursos de injerencia sobre los mecanismos normativos y el control del gobierno y no solo en lo que respecta a cuestiones electorales, sino específicamente observando, incluso supervisando áreas, temáticas, procedimientos o funcionarios particulares. Si bien no pueden aplicar sanciones directas, comparto con los autores que *“sus efectos de control también poseen “consecuencias materiales”. Por una parte, imponen costos reputacionales que pueden tener consecuencias políticas que se manifiestan institucionalmente. En contextos donde la supervivencia política radica en la extensión del apoyo, los funcionarios públicos no pueden desestimar fácilmente las amenazas de su reputación. Estas podrían determinar su supervivencia. (...) en muchos casos, a menos que los mecanismos sociales “hagan sonar la alarma”, los verticales-electorales y horizontales no se activan.”*⁶ No es menor ni sencilla la tarea de exponer y denunciar, llamar la atención sobre temas problemáticos y de interés para la ciudadanía. Lo cierto es que a partir de acciones como estas, la apreciación social de un tema puede cobrar fuerza transformándolo en asunto de agenda pública. Definitiva y necesariamente, esto debe despertar el interés y las obligaciones de los funcionarios públicos.

2.3 Metodología de la investigación

En general, lo que nos concierne plasmar en esta tesina de grado gira en torno a generar un aporte desde la ciencia política a un área temática multidimensional. También, como parte de una vigilancia epistemológica, como desafío pero también una oportunidad para contribuir al estado del arte, sería inútil intentar soslayar la procedencia del autor como trabajador de la

⁶ ib

empresa y como miembro del sindicato de trabajadores. Partiendo de estos preceptos, se trabajará sobre tres ejes a partir del análisis exhaustivo de bibliografías primarias y secundarias sobre la actividad, la realización de entrevistas a funcionarios y especialistas, la utilización de documentos internos y datos de la empresa, sumando conversaciones y testimonios de su personal con distintas jerarquías y roles, buscando articular toda esta información para obtener una suerte de “fotografía” fiel, o estimo mejor la idea de una “ecografía”, ya que la intención del trabajo es presentar aquello que no puede verse en la superficie de la situación actual de la empresa. Por lo tanto, se trabajará a escala provincial, dentro de lo que corresponde el territorio y jurisdicciones que competen a la empresa Aguas Santafesinas S.A. La validez de la investigación se pretende al generar una triangulación metodológica conjunto con los documentos internos de la empresa referido a operatividad técnica, la interpretación del personal al respecto y la bibliografía primaria y secundaria. Para el primer objetivo específico, se utilizarán informes y documentos internos de la empresa donde consten y puedan observarse los datos que señalen los déficits operativos en relación con lo técnico y ambiental. Cabe aclarar que este aspecto es posible debido a la disponibilidad de las fuentes, que en algunos casos no son publicados directamente. Conforme a esto, se entrevistará a diversas gerencias de manera desestructurada en torno a estos informes y la información recopilada en la bibliografía primaria y secundaria. Cabe aclarar que, si bien las entrevistas a los actores centrales de la parte sindical y empresarial son las fuentes más importantes de este trabajo, estas fueron nutridas a su vez por diálogos informales previos con una multiplicidad de trabajadores que aportaron su testimonio, su historia en obras sanitarias, y demás datos de valor, generando la dirección que finalmente tomaron las entrevistas. En el caso del segundo objetivo específico, se realizarán entrevistas *semiestructuradas, repetidas y focalizadas* con preguntas predeterminadas -aunque tendiendo a un ámbito relajado donde generar la entrevista- a funcionarios de rango gerencial: Gerencia Producción, Gerencia comunicación, Gerencia comercial, Gerencia general y secretario legal del directorio. Para el caso del presidente de la empresa y los representantes sindicales- entre ellos el director obrero- y los especialistas convocados, las entrevistas serán no-estructuradas. A partir de esto, la información servirá para triangular respecto a los otros dos objetivos específicos, donde buscaremos aunar las diversas perspectivas para conformar un criterio común que apunte a una mayor eficiencia de la empresa y una mejor *gobernanza*. Las deficiencias ingenieriles, los planteos técnicos paradigmáticos que se esgrimen sobre las grandes decisiones de la prestación de servicio, son decisiones políticas. Para ello requerimos los datos operativos, costos, variables, indicadores propios de la prestación (por ejemplo,

“cantidad de conexiones de agua”), etc. Finalmente, las entrevistas al personal tienen un carácter desestructurado ya que la riqueza de recoger los testimonios desde lo cotidiano de la concepción de los trabajadores, requiere una absoluta discreción para que la información sea fehaciente o confiera *validez*. Se complementará con la observación e interpretación de informes o comunicados internos, documentos sindicales y bibliografía primaria y secundaria, siempre desde la mirada de la observación participante.

3. Capítulo III - Desarrollo del objeto de estudio

3.1 Infraestructura en agua y saneamiento

Para comenzar a describir nuestro caso de estudio es esencial comprender la dimensión territorial de la cuestión, las características del territorio que abordaremos, en este caso, la provincia de Santa Fe. Ahora bien, este territorio no es solo diversidad topográfica sino que en su complejidad intervienen aspectos como jurisdicciones, actores e intereses, conjuntamente con necesidades y conflictos según los usos del agua. En primer lugar, es de nuestro interés retomar nociones de lo que se entiende por infraestructura del Estado. Referirnos a infraestructura necesariamente nos lleva a comprensiones sobre qué es un monopolio natural y una economía de escala, la promoción de las inversiones en función de este monopolio natural y la recuperación de costos de las operaciones de los servicios. Este carácter monopólico refiere a que no es posible que haya otra empresa en competencia, es decir, no podría haber dos o varios tendidos de redes de agua y cloaca en paralelo. Podemos agregar, en términos de Delacámara y Solanes (2012), *un monopolio natural es una estructura de mercado en que el costo fijo de los bienes de capital es tan alto que para un segundo actor económico no es rentable entrar en el mercado a competir. La prestación de servicios de agua, sin embargo, podría ser muy rentable para el operador en condiciones de monopolio. No obstante, esto no es así en términos del bienestar de la sociedad en su conjunto.*” Estas concepciones son relevantes aquí dada la figura del Estado provincial como actor político central, en lo que respecta a su rol dentro y fuera de ASSA. El crecimiento que ha detentado la prestadora en éstos 15 años desde su creación y sus operaciones respecto al territorio provincial en general se expresa en obras de infraestructuras, en aportes de capital e inversiones, la implementación de la política de acueductos en el territorio provincial, las nuevas obras de servicios cloacales articulando con municipios, etc. Asumir las dificultades que presenta la geografía regional como el caso de los componentes de arsénico en fuentes

subterráneas -en general al oeste del territorio provincial- y los desagües de efluentes crudos al río, son problemáticas infraestructurales de vasta complejidad para los estados municipales. Aún para las ciudades de Rosario o Santa Fe. El servicio de agua y saneamiento debe entenderse aquí estrictamente vinculado a una política de infraestructura, esto es, de escala, con un plan estratégico que perdure en el tiempo y más allá de los gobiernos de turno. Para ello, el rol del Estado provincial es esencial como articulador, coordinador, tomando las inversiones y la planificación para encontrar ciertas respuestas a cuestiones de fondo. No quiere decir que las dependencias locales de prestación no existan; de hecho son la mayoría en la provincia aquellas que están por fuera de ASSA y se organizan como cooperativas. También podemos encontrar numerosos e interesantes casos a nivel nacional que pueden ser observados como casos de administración local/municipal para los SAS -como Mar del Plata y ciudad de Mendoza-. Pero lo que queremos resaltar para nuestro estudio es que la planificación provincial del SAS tiene sentido en tanto estrategia de desarrollo regional, la cual conlleva una coordinación de ámbitos diversos de gestión, e implican una articulación interministerial e intergubernamental en conjunto con organismos nacionales referidos a la actividad (ENOHSA, etc), el ministerio de obras públicas de la Nación, los gobiernos locales y demás actores. Fundamentalmente como actor central y articulador que brinde coherencia a las políticas públicas que se deseen implementar. Sólo garantizando acceso a servicios básicos -como el agua y los desagües- comenzamos a apuntalar las bases de desarrollo de territorios locales, y cargar esa responsabilidad a los estados municipales sería desestimar la importancia del mencionado desarrollo regional y su infraestructura en general. Sin lugar a duda, una política de Estado para agua y saneamiento es uno de los puntales básicos y primarios de una planificación urbana donde se persiga el desarrollo local, la inclusión social y el arraigo ciudadano en el territorio de origen.

3.2 Breve historia de la prestación previo a Aguas Santafesinas S.A

Si bien el objetivo de este trabajo no es hacer una historicidad de la empresa, recorrer parte de la misma tiene como fin aproximarnos a nuestros objetivos. Ahora bien, en este racconto histórico de la prestación de agua y saneamiento en Argentina resaltaremos algunos aspectos principales de la historia particular de ASSA siguiendo el esquema del recorrido que va desde Obras Sanitarias de la Nación- DiPOS- APSF- ASSA: *“En la República Argentina, la prestación de los servicios públicos de saneamientos puede dividirse en tres periodos*

diferenciados: el primero de ellos, y origen de los servicios públicos en nuestro país, comenzó en las últimas décadas del siglo XIX como consecuencia de las epidemias de cólera y fiebre amarilla que sufrió la ciudad de Buenos Aires. Debido a esto, la Comisión Nacional de Obras de Salubridad, que luego se denominó Obras Sanitarias de la Nación (OSN), inició a partir de 1880 la construcción de las obras de saneamiento en esta Ciudad y posteriormente en las principales ciudades del país, con algunas excepciones importantes como Rosario y Bahía Blanca, donde los servicios fueron prestados por empresas privadas, y La Plata, donde quedaron a cargo de un organismo provincial. El segundo período comenzó en 1945 cuando Obras Sanitarias de la Nación se hizo cargo de los servicios de abastecimiento de agua y desagües cloacales prácticamente en todos los centros urbanos del país, salvo algunas localidades en las provincias de Buenos Aires y Mendoza. En 1980 se dictó la Ley Nacional 18586 y el Decreto 258/80 por los cuales todos los servicios que prestaba OSN en el interior pasaron a depender directamente de organismos provinciales. OSN quedó responsable de la Capital Federal y de los 13 Partidos de Gran Buenos Aires, situación que se prolongó hasta el año 1992.”(2018, Programa de Infraestructura Regional para la Integración). Es interesante tener en cuenta que la coyuntura en la que se desenvuelven las políticas neoliberales comenzadas con la dictadura cívico-militar emprendida desde el año 1976 se comprenden en el orden de todo el territorio Latinoamericano, donde las políticas ejercidas en general sobre los asuntos públicos, y en particular sobre agua y saneamiento, no fueron la excepción al modelo. Algo notorio respecto al impacto que deviene de estas políticas implementadas por la dictadura cívico-militar fue el quiebre paradigmático que significó para la historia del sector. Parafraseando a Delacámara G. y Solanes M (2012), en Argentina existía una política nacional para el abastecimiento de agua y saneamiento, desde principios del S. XX, disparada en primera instancia por la necesidad de controlar las enfermedades de origen hídrico. Al crearse OSN como compañía nacional se trazó una economía de escala y alcance para lo cual las provincias firmaron acuerdos de cooperación, alcanzando considerables niveles de cobertura considerables y una base de capacidad técnica sólida. Con el advenimiento de la dictadura, los subsidios se fueron al tipo de cambio y los servicios públicos fueron degradados y atomizados entre las provincias. Continúan los autores afirmando aspectos del “traumático” traspaso post-OSN hacia la provincialización del servicio: “(...)Este proceso fue repentino y, en algunos casos, traumático debido a la escasez de instituciones competentes en las provincias y al nivel de pobreza de la población. Al principio, las provincias trataron de mantener la filosofía nacional originaria pero no se proporcionaron alternativas para los subsidios nacionales

previos. La empresa pública siguió existiendo, pero solo para dar servicio a la capital federal y a 13 distritos de la provincia de Buenos Aires. Los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento ya no eran una prioridad ni para el gobierno nacional ni para las provincias. Entre 1970 y 1979 la inversión en el sector representó 0,31% del producto interno bruto. Disminuyó a 0,15% entre 1980 y 1989 e incluso a 0,07% entre 1990 y 1991. La falta de fondos se agravó por la operación ineficiente y el descenso de las tarifas efectivas del agua. La inversión no pudo seguir el ritmo del crecimiento de la población y ni siquiera fue suficiente para mantener los activos existentes. El deterioro de los sistemas provocó escasez de agua y una calidad deficiente del servicio. Los servicios se deterioraron y fueron privatizados. El gobierno estaba ansioso de privatizar y el proceso fue expedito. El marco normativo fue deficiente. El plan no evaluó el impacto que tendría en el servicio la situación macroeconómica (deuda pública, economía nacional improductiva, tipo de cambio artificial, desempleo elevado y reducciones en el ingreso)”(2012). Respecto al recorrido histórico hasta aquí presentado como antecedente, resaltamos el fracaso del modelo neoliberal en agua y saneamiento, y todo lo que este paradigma contrajo. Existe hoy un gran consenso en la comunidad científica, desde múltiples campos del conocimiento, en torno a la necesidad de contar con el rol central del Estado en sus múltiples niveles, que contemple y fomente la participación ciudadana, que realice inversiones y controle la operatoria de los prestadores mediante paradigmas innovadores de gobernanza como rasgos fundamentales.

Continuando el esquema seleccionado para presentar la historicidad del prestador, tomamos un tercer periodo a partir de 1989 con la ley de Reforma del Estado, que generó un marco legal para la reestructuración institucional, “*declaraba en emergencia la prestación de los servicios públicos y establecía procedimientos para su privatización y concesión. En el año 1990 se inició el proceso de transformación del sector. (...) Inicialmente esta participación privada, en su gran mayoría por parte de operadores internacionales, en los servicios fue muy importante y podía vislumbrarse que su crecimiento sería sostenido. No obstante ello, hoy la gran mayoría de estos operadores se ha retirado, otros están en camino de hacerlo, los servicios han sido re-estatizados, y los organismos reguladores prácticamente han dejado de ejercer sus funciones.*”(2018, Programa de Infraestructura Regional para la Integración). Ahondar sobre lo acontecido en la etapa de la privatización conllevaría un trabajo extenso que desviaría el rumbo del presente. Nuestra intención es mencionar sólo algunos rasgos del periodo Aguas Provinciales de Santa Fe (APSF), en consonancia con las problemáticas de marcos regulatorios y diseños institucionales. En 1995, sucediendo a la privatización de

Aguas Argentinas S.A (AASA) en Buenos Aires, resulta ganadora de la licitación Aguas Provinciales de Santa Fe S.A, un consorcio integrado por el Grupo SUEZ Lyonnaise des Eaux (Francia) 51.69 %, Banco de Galicia S.A. (Argentina) 12.5%, Interagua Ser. Int. de Agua S.A. (España) 14.92%, Programa de Propiedad Participada - PPP (Argentina) 10%, Aguas de Barcelona S.A. (España) 10.89%. El contrato de concesión fue definido como un contrato de “Metas y Objetivos”, en el que el concesionario estaba obligado a alcanzar independientemente de los “medios” utilizados para ello. APSF no pagaba un canon por la explotación del servicio sino que la contraprestación eran las obras imprescindibles para lo que significaba prestar el servicio otrora ejercido por la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DiPOS). El pliego estableció en su momento la totalidad de los valores tarifarios a aplicar por quien finalmente resultase el concesionario, a excepción del valor del metro cúbico de agua potable, a disposición de ofertar por parte de cada interesado en relación a los treinta años de concesión. Esto fue el espíritu de lo que desembocó en la ley 11.220. En este diseño no fue contemplado el rol o la voz de los usuarios y/o autoridades municipales de las 15 localidades, plasmado en el artículo 18° de la ley de privatización, donde excluía al conjunto de actores sociales como municipios y comunas, uniones de usuarios, etc.(Muñoz y Vaccaro, 2006)

“(…) Desde la Unión de Usuarios y Consumidores, hemos advertido la manera en que se han resignado potestades contractuales inderogables, sacrificando así, la calidad de vida de la comunidad, ante el altar del lucro empresario. En todas y cada una de la renegociaciones, prácticamente se diseñó un nuevo contrato, en beneficio exclusivo a APSF S.A., y se proclamó como renegociación del contrato, aquello que constituye una transferencia de recursos hacia el sector privado, recursos que pertenecen al pueblo, y que se iban a amortizar mediante: el deterioro progresivo de su patrimonio ambiental; la postergación de su desarrollo; el menoscabo a su seguridad urbana; el ataque generalizado a la propiedad privada; el retroceso en sus niveles de calidad de vida, etc.”(Muñoz y Vaccaro, 2006)

Aquí se conjugaron varias aristas elementales que finalmente acometieron la concesión. En principio, el contexto político y el rol central de los sectores concentrados de la economía argentina durante la década de 1990, donde definieron situaciones macro-políticas en todo ámbito. Además de esto, cabe mencionar algo presentado en el Informe citado: que existieron denuncias de maniobras coordinadas con funcionarios públicos para perjudicar el funcionamiento de la empresa y generar pérdida de dinámica de acción. También la mayoría del personal jerárquico de las empresas públicas durante años habían sido cómplices de las

ineficiencias así como la utilización política de los directores de turno. Esto provocó que la población tenga una opinión negativa sobre la empresa, así como de las funciones de “lo público” en general, donde el usuario no tuvo lugar ni participación, agravada la situación cuando los problemas técnicos y las finanzas se tornaron fútiles. En rigor, fueron maniobras a tener en cuenta para pensar la eficiencia de lo público en general y su preservación.

Durante los años de la concesión privada se vulneraron derechos a la salud y la vida, como la inacción ante la presencia de cantidades nocivas de arsénico en algunas localidades; puntos referidos a la ecología y medioambiente como lo referido a tratamiento de efluentes y sus vuelcos sobre ríos, y otras dimensiones del ciclo urbano del agua. Es que finalmente, como señala el Informe SUEZ en Santa Fe (2006): *“En todos y en cada uno de los artículos de la ley 11.220 y de las cláusulas del contrato se observa la existencia de un ánimo de lucro propio de una empresa privada, este ánimo es la causal que motivó durante este tiempo llevar adelante políticas comerciales altamente violatorias de los derechos de los usuarios y de los Derechos Humanos en general.”* Para el año 2006, luego de una multiplicidad de manifestaciones de la sociedad civil en la que se presionaba al poder político ante los escándalos en la prestación del servicio y las violaciones a la ley por parte del concesionario, se disuelve finalmente la asamblea de accionistas de APSF. El modelo había fracasado y el Estado provincial debió hacerse cargo, constituyendo así Aguas Santafesinas Sociedad Anónima.

Con la salida de la Argentina de la mayoría de empresas privadas en la segunda mitad de la década de los 2000, los servicios de agua pasaron en su mayor parte nuevamente al sector público. A partir de esto, se presenta un punto central respecto a los marcos normativos que se constituyeron desde los años 90 para el accionar de los capitales privados. Y es que luego de la retirada definitiva de la provincia de Santa Fe, los marcos jurídicos continuaron prácticamente sin cambios, lo cual provocó *a posteriori* dos rasgos característicos: por un lado, la interferencia entre las dimensiones filosóficas/conceptuales propias de una administración pública/estatal contra un marco regulatorio para una lógica de capitales privados, y por otro, las consecuencias que esto trajo en el desenvolvimiento diario de la empresa, su ulterior desarrollo particular y sobre todas las instituciones que orbitan sobre la Ley N° 11220 en general. El quiebre fue tal, que preguntas y consignas esenciales que definen la actividad fueron transfiguradas. Desde la simple pregunta “¿Qué es el agua?” a pormenores diarios cotidianos. De una lógica basada en obtener ganancias a una visión social del recurso sobre la proclama del derecho humano de acceso al agua potable. Vemos que en

esta etapa post-privatización varios de estos aspectos “mixtos” de lo público y privado sobrevivieron, entre ellos, actores fundamentales como son los Entes Reguladores y/o de control -en el caso de la provincia de Santa Fe, el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS)-, que tendremos en cuenta en este trabajo dado su rol sobre el funcionamiento de ASSA.

3.3 Referencias Legales

El siguiente punto de relevancia para nuestro trabajo es lo referido al ordenamiento legal que enmarca a la empresa. En primer lugar, en el orden internacional el marco jurídico está definido en torno a la declaración del *acceso al agua* en la carta de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁷. El acceso al agua potable como recurso vital para el ser humano constituye uno de los derechos fundamentales del hombre a nivel mundial. En este sentido, la UNESCO, en su Informe Mundial del Agua de la año 2006 plantea que *“La crisis del agua es más que nada una crisis de gobernabilidad”*⁸ Desde la ONU se ha planteado el esquema de Objetivos para el Desarrollo Sostenible a modo de plan maestro para el 2030, dentro de los cuales el número 6 corresponde a “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”⁹. Estas son referencias del derecho internacional que necesariamente influyen sobre la gobernabilidad de los recursos hídricos y sobre la dirección de las políticas de Estado en el orden nacional. Adentrándonos en ello, podemos enunciar que el marco normativo/jurídico nacional actual nos muestra la ausencia de una Ley Nacional del Agua que encuadre toda la situación para una política hídrica integralmente pensada, o una política que al menos unifique criterios para la prestación de servicios de agua y saneamiento en la Argentina, a entender de Cáceres V.,(2014) *“de tal manera que provea seguridad jurídica en los derechos de uso y en la resolución de potenciales conflictos entre las jurisdicciones, empresas y usuarios y considere los problemas de equidad social y de distribución territorial del recurso”*. (...) *Con la reforma constitucional de 1994 quedó claramente establecido que corresponde a la Nación la responsabilidad de “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección” y a las provincias “el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (Constitución Nacional de Argentina, s. f., artículos 41 y 124). Es decir, el agua, como el resto de los recursos naturales son propiedad de las provincias*. Por ende, los

⁷ Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2010)

⁸ Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000145405.page=59>

⁹ Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

marcos legales que definen los parámetros y modos de gestión varían en todo el país: mientras algunas provincias poseen legislaciones desarrolladas, otras no regulan -o lo hacen de diversas maneras- puntos esenciales referidos a los derechos sobre el acceso al agua.

Siguiendo a Cáceres vemos que, en el 2002, el comité responsable de supervisar el cumplimiento del PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) formuló la Observación General N.º 15 que reconoció el acceso al agua y saneamiento como derechos humanos, incluidos dentro de los articulados del PIDESC. A partir de ello, el poder judicial sentó jurisprudencia sobre estos derechos y las responsabilidades de los Estados nacional y subnacionales. Para el año 2003 se estableció el Acuerdo Federal del Agua y los Principios Rectores de Política Hídrica por parte de la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde se intentó avanzar en las bases de una política hídrica nacional con la inclusión de distintos sectores. Los Principios Mínimos en materia ambiental son dictados por la Nación y las provincias lo complementan. Esto fue un hito en nuestro país y sentó las bases de una política estatal del agua con un firme enfoque en la gestión de los recursos hídricos. El acuerdo incluye 49 principios rectores que reconocen el valor del agua, la importancia histórica de cada jurisdicción y la necesidad de conciliar los intereses locales, regionales y nacionales¹⁰. Esto fue ratificado y actualizado en 2008 con la ley N° 26.438, donde se reconoce al Consejo Hídrico Federal (COHIFE) como órgano federal para la concertación y coordinación de la política hídrica federal. Finalmente, en el orden nacional podemos encontrar también que la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoce expresamente el Derecho Humano al Agua Potable, en el Fallo “Keirsch, J. G y otros c/ Aguas bonaerenses S.A y otros s/ amparo”, fecha 2 de diciembre de 2014, argüido precisamente en el inciso 12.¹¹

En el año 2010 bajo la Ley N° 13.132, la Provincia de Santa Fe adhiere a los Principios Rectores de la República Argentina. Enmarcados en ellos, la Provincia requiere contar con una política hídrica que aborde las variadas problemáticas que padecen las diversas localidades que la componen. Parecería que lo que tenemos en general, no es una falta de normativas sino una *“histórica ausencia de una política en tal sentido”*, es decir, que *“el Derecho al Agua es innato del ser humano, y, por tanto, se integra al primer derecho humano, que es el derecho a la vida, por lo que el Estado debe garantizar y proteger tales*

¹⁰ Principios rectores de política hídrica de la república argentina fundamentos del acuerdo federal del agua consejo hídrico federal. 8 de agosto, 2003

¹¹ Disponible en

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7175721&cache=1641747279202>

derechos. Si no lo hiciera, estaría violando una demanda vital de la propia naturaleza humana” (Orsolini H., 2015). Podemos tomar como un avance la sanción de la “Ley de aguas” N° 13.740 en 2017/18, que contempla fundamentalmente puntos relacionados a los recursos hídricos en general donde encontramos manifiesto que refieren al agua como derecho humano. En sus artículos 7 y 8 la normativa refiere a una definición del valor del agua y del derecho humano al agua: “El Estado Provincial debe garantizar el derecho humano de acceso al agua potable, el cual implica contar con agua suficiente, físicamente accesible y de calidad apta para ingesta humana y usos domésticos, de conformidad con los criterios generales que surgen del Derecho Internacional de los derechos humanos (...) (Artículo 8). Sin embargo, esto no termina de atravesar y redefinir lo que a la ley 11220 refiere.

Lo siguiente es indagar qué sucede cuando abordamos la implementación. En principio nos vamos adentrando en nuestro territorio de análisis -la provincia de Santa Fe- y el actual marco regulatorio -la ley N° 11220-. Según esta ley, sobre el abordaje territorial se continúa una política de saneamiento que fue aplicada desde OSN y luego en DiPOS, la cual establece que la empresa se hará cargo de 15 localidades de la provincia -aspecto muchas veces cuestionado dado que si bien se comprende la mayoría de la población, se contiene a 15 localidades sobre un total de 365-. Aspecto que entra en contradicción a su vez con la política de acueductos, mediante la cual se establece una relación entre ASSA y localidades por fuera de las 15 históricas, que al día de la fecha incluso las supera en cantidad. El modelo actual de la prestación se concreta en el Contrato de Vinculación Transitorio¹² (Decretos 1358/07, Resolución Ministerial 191/07 T.O, Decreto 2624/09, Decreto n° 2332/12, Decreto 0005/14 y Decreto N° 0123/16) en el marco jurídico de las leyes provinciales 11.220 y 12516. El Poder Ejecutivo de la provincia de Santa Fe dictó el Decreto N° 4.000 en 2017, por el cual se ratifica el Contrato de Vinculación Transitorio y las Pautas Complementarias Anexas al Decreto N° 2624/09, prorrogándose el plazo fijado por un año contando desde la fecha de su vencimiento, disponiéndose que dicho plazo podrá ser prorrogado por un período similar de manera automática, siempre y cuando durante ese lapso no entre a regir la Ley Provincial de Saneamiento. Suceso que efectivamente continúa de esta forma, prorrogado en su última oportunidad por el Decreto N° 656/20. Hasta aquí, recorrimos la situación legal/jurídica que se presenta en los grandes marcos de acción respecto al derecho a acceso al agua potable y en particular lo que nos interesa de su influencia sobre ASSA.

¹² Disponible en <http://www.enress.gov.ar/prestadores/area-de-servicios-assa/contrato-de-vinculacion-y-el-regimen-transitorio/>

3.4 Diagnóstico. Características y Desafíos

3.4.1 Dimensión Técnica y de Infraestructura

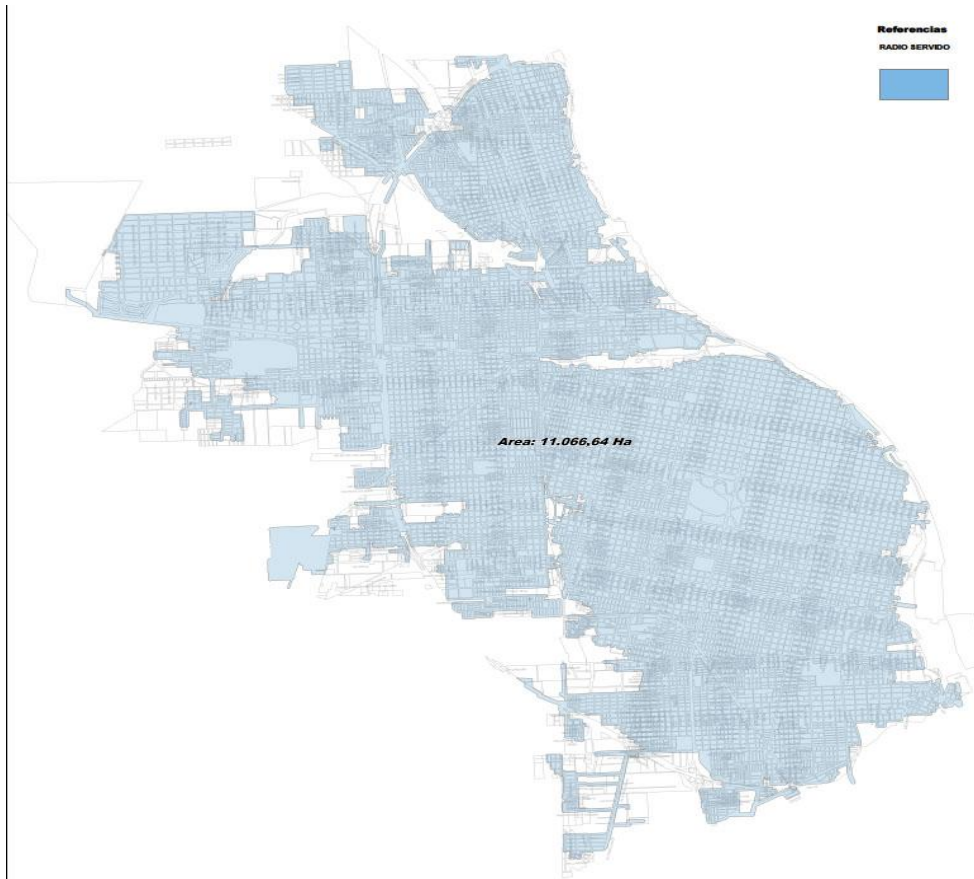
3.4.1.1 Oferta de infraestructura y gestión de la demanda

¿Por qué aseveramos que ASSA encuentra dificultades para cumplir sus objetivos? Por empezar, no se asevera aquí que no los cumple. En rigor, no es una empresa inmovilizada o estancada, y sus avances en obras de infraestructura significan una democratización material del servicio en términos de Tagliavini. Transcurridos los años desde su creación, ASSA dispuso establecimientos de producción nuevos o mejoró los que ya poseía, se dio una expansión de redes, estaciones elevadoras, etc. Sin embargo, atendiendo a la mencionada declaración del derecho humano de acceso al agua, ¿podemos decir que este derecho está garantizado para toda la población santafesina? Y más allá del agua, ¿cuál es la condición del resto de los componentes que hacen al servicio? Para identificar dificultades técnicas actuales en la prestación podremos encontrarlas señaladas a través de los informes públicos que elabora el ENRESS¹³ y una serie de documentos internos de la prestadora llamados GOIS donde se enmarca la información técnica que luego es remitida al Ente. Si tomamos los informes anuales como ejemplo, veremos en las Conclusiones que De Orden General: “la Prestadora ha cumplimentado **parcialmente** con los compromisos asumidos para el periodo en el Contrato de Vinculación Transitoria”, haciendo luego algunas observaciones principalmente técnicas sobre estos cumplimientos parciales registrados en los programas o planes de obras. Estas son postergadas o demoradas en su ejecución, generando que este tipo de conclusión u observación se repita en todos los informes del ENRESS. A continuación, detallaremos algunos rasgos o desafíos pendientes que tiene la prestadora. Según el informe que ASSA envía al ENRESS, la Cobertura del Servicio de Agua del Total Area Prestacional al 31/12/2019, indica una Población servida de 1,960,075 (98.1%). La red dispone de un total de 5.699 km, con 522.801 conexiones domiciliarias y 218.457 medidores de agua. Respecto a Micromedición, señala un lento crecimiento en el rubro donde el actual 41,94% en total de conexiones medidas queda muy lejos del objetivo trazado alcanzar en el año 2023. Retomando la problemática de investigación, la escasez social del agua que observamos en los llamados Barrios Populares, como un acceso informal al agua segura que continúa siendo

¹³Disponible en <http://www.enress.gov.ar/resoluciones-generales> y en <http://www.enress.gov.ar/resoluciones-regulatorias-vigentes-en-calidad-de-agua-y-efluentes>

un desafío pendiente, nos interpela respecto a las imágenes de Radio Servido que se muestran por localidad en el sitio web de ASSA¹⁴.

Gráfico III. Mapa de cobertura de agua potable - ciudad de Rosario

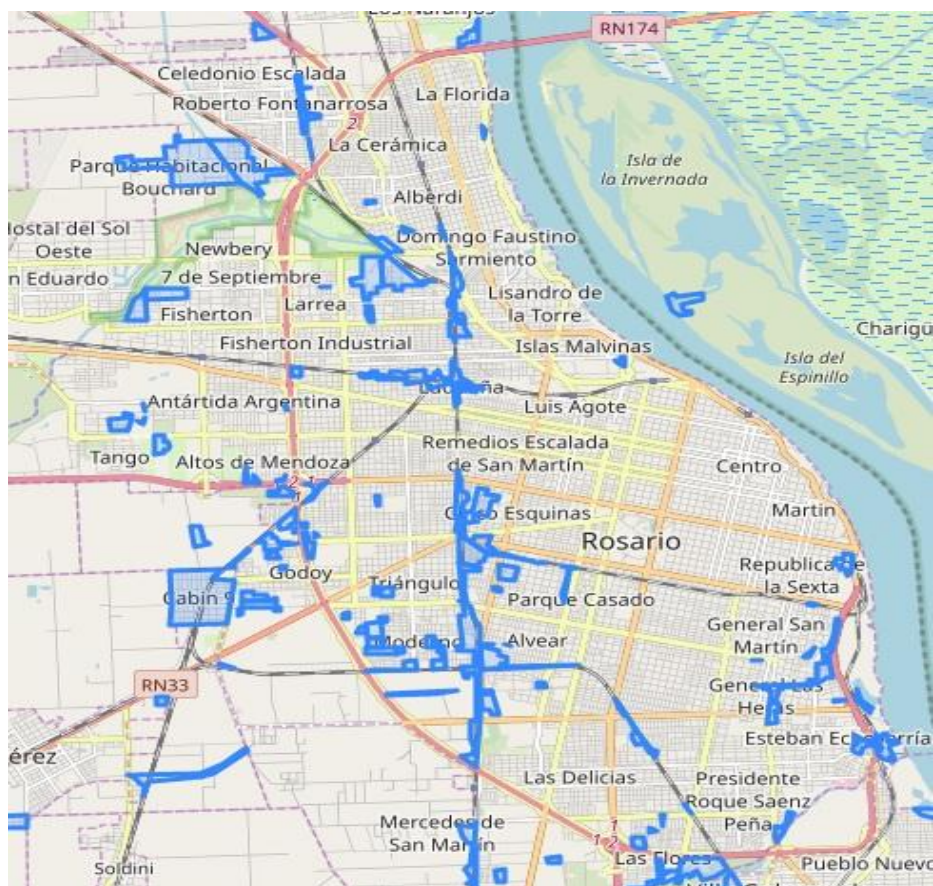


Estas ilustran, en rigor, un mapa de cobertura del servicio -también llamada “dotación”- que, en términos de accesibilidad no se condice con la realidad de los polígonos de barrios populares relevados en RENABAP, inclusive constatados por el departamento de Relaciones con la Comunidad¹⁵ de ASSA, quien trabaja en contacto permanente con estos barrios, algunos dentro del radio servido pero aun así con problemáticas en el acceso.

Gráfico IV. Barrios populares de la ciudad de Rosario

¹⁴Disponible en <https://www.aguasantafesinas.com.ar/portal/quienes-somos/>

¹⁵“Relaciones con la comunidad” es el sector de ASSA desde el que se establecen las relaciones con los B.P



Fuente: RENABAP.¹⁶

Mostramos el ejemplo de la ciudad de Rosario, la cual es la ciudad con más B.P. de la provincia de Santa Fe. En la primera imagen se puede apreciar el archivo oficial de la página de ASSA donde se detalla el “radio servido” para la prestación de agua potable¹⁷. Al observar la imagen pareciera ser que la cobertura del servicio de agua alcanzara a casi la totalidad de la población de la ciudad, y de hecho existe tal dotación o suministro. Sin embargo, si se contrasta con el detalle del mapa de B.P., podremos comprender que, más allá de los caudales suministrados a la red, el problema se genera en el tipo de acceso al recurso por cuestiones técnicas y administrativas. Y esto se repite en cada localidad de la prestadora donde existen Barrios populares. Ciertamente, hay algunos antecedentes en ASSA para su abordaje como los “establecimientos ediliciamente precarios” -declarados así mediante resolución del Enress-, donde se debe prestar servicio obligadamente. La normativa estima que la provincia compensará al Prestador los montos debidos por el servicios a éstos, de hecho señala que debe efectivizarse la compensación dentro de los 30 días corridos. Sin embargo, este tipo de categoría ha perdido sentido al pasar los años y la situación general ha excedido la figura

¹⁶ En <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/mapa>

¹⁷ En <https://www.aguassantafesinas.com.ar/portal/quienes-somos/rosario/>

utilizada. Por otra parte, muchos de estos B.P tienen una antigüedad considerable, incluso existen con antelación a la creación de ASSA como empresa. Referido esto al cuadro de situación general de los barrios populares, el cual excede el ámbito de competencia de la prestadora. Me refiero a lo que se desprende de observar la pobreza estructural como tal: una discusión paradigmática sobre hábitat y ciudadanía, como otras diversas temáticas implicadas que no son competencia a resolver por parte del prestador. No obstante lo cual, es un punto que no es simplemente un dato urbanístico más y no puede invisibilizarse.

Son dos los motivos esenciales: por un lado, el acceso al agua es un derecho humano, indispensable para la vida. Por lo tanto, la prestadora no puede cortar o reducir el suministro a usuarios informales que están en situación de marginalidad pese a no haber sido formalizados para la empresa. Por otra parte, es un problema técnico porque estos usuarios informales consumen agua de la red pero, al no estar registrados ni medidos, la empresa no conoce exactamente cuánto se consume de lo producido, no puede estimar la cantidad de usuarios por barrios, calles, polígonos o pasillos, ni tampoco puede medir cuánta pérdida del recurso que produce existe realmente; en ciertos casos desconoce la calidad final con la que se nutren estos usuarios. Debido a todo esto, está claro que no tiene información precisa para poder asignarle a la provincia como cargo a compensarse o para realizar las propias operaciones que las circunstancias requieran. Sin embargo, el agua allí consumida es producida y distribuida por la prestadora. Existe cobertura de agua, dotación u oferta producida, pero no existe una formalización de muchos de estos usuarios que, por ende, acceden al recurso informalmente. A partir de este punto elemental, podemos evidenciar que la problemática general excede lo técnico. Aludo en esto a que, de ser simplemente una cuestión de instalar un conducto de agua más, esto hubiera sido una acción relativamente sencilla a concretarse. Sin embargo, aquí vemos que el proceso de formalización de estos usuarios informales del servicio, ha sido siempre trunco y entreverado por diversos motivos, pero que en definitiva parte de la base de no considerarlos ciudadanos de forma equitativa respecto a otros.

Este consumo informal que sucede de facto en los barrios populares se suma a lo que se conoce como Agua No Contabilizada, es decir, agua producida pero no tenida en cuenta entre los valores que la empresa registra. En ASSA, se estima que se pierde un 50% de lo que se produce en los establecimientos potabilizadores (Entrevista al Gerente General, G.Actis), debido a las fugas -visibles o no- en las redes de distribución, las cuales requieren un mantenimiento y rehabilitación determinada. Pero también esto es debido al consumo que de facto sucede en los B. P. que no son formalmente tenidos en cuenta por la empresa,

convirtiéndose no sólo en una problemática administrativa sino también en un problema técnico de eficiencia. La formalización de estos usuarios de B.P es una deuda pendiente de la empresa que expresa una lógica mercantilista rezagada que configuró otrora su estructuración operativa, donde evidenciamos una categorización tácita y discriminatoria de ciudadanía, definiendo a seres humanos -por ende, su tipo de vinculación con ellos- según donde viven y cómo pagan por el acceso al derecho humano al agua.

Con todo esto, lo que nos interesa analizar es que pese al cumplimiento parcial de objetivos- o sus proyecciones para cumplirlos-, la escasez social del agua vista desde ASSA devela problemáticas que son intrínsecas a la estructuración institucional de la empresa y su desenvolvimiento es consecuencia de ello. Se suele esgrimir que los principales problemas de las prestadoras pasan por su financiamiento y administración económica. Ahora bien, la pregunta es ¿las mediciones técnicas que realiza la empresa son fiables para luego poder establecer un esquema de gastos y asignaciones de recursos eficientes? Como señalamos anteriormente, existen aún desafíos respecto a eficiencia y planificación que abarcan múltiples áreas tanto técnicas como administrativas. La operación y mantenimiento de la empresa está apuntada a resolverse con recursos propios, pero ¿Qué problemáticas se presentan a raíz del uso de tecnologías rudimentarias y los costos de producción? ¿Cuáles son los estándares de planificación adoptados para el alcance de objetivos y metas planteados? Al realizarnos estas preguntas estamos aproximándonos al concepto de **gobernanza del agua**, desde donde examinamos las dificultades de los distintos gobiernos desde un punto de vista técnico y político de abordar el servicio público ¿es falta de recursos económicos? ¿o una inadecuada utilización de los mismos? ¿acaso es falta de voluntad política?

Si revisamos el Gráfico II, presentado anteriormente, en lo que hace a “eficiencia” dentro de la gobernanza del agua, en ASSA podemos señalar algunos déficits. Indagando sobre estas problemáticas, nos parece propicio presentar un debate de paradigmas en la actividad: el de gestión de oferta y gestión de la demanda. En este debate podemos ver en primer lugar un viejo “paradigma sanitarista”, como símbolo de una época donde la gobernabilidad de la prestación se daba a partir de un Estado central que propicie y desarrolle las obras infraestructurales e implemente políticas públicas en torno al servicio, donde podríamos ejemplificar el caso de OSN en la década del 40 y posteriormente. En general, podemos decir que la característica principal de su objetivo ha sido el llegar a cubrir el territorio poblado con cañerías de agua segura y establecimientos de producción, en un sentido expansivo y generador de oferta. La prioridad era técnica en el sentido de dar respuesta a la urgencia de

llegar con el servicio a la población. En Nevani (2013)¹⁸, vemos que es un paradigma de pensamiento antiguo que viene desde OSN y que nuestra provincia no es la excepción, donde la clave era generar más infraestructura a fin de satisfacer una demanda que inevitablemente es creciente e incesante. Esencialmente, *“ha tenido a lo largo del tiempo un pobre resultado en cuanto a logros, ya sea por carencia de financiamiento (en cualquiera de sus formas) como por la escasa prioridad política asignada al sector, para acceder a recursos genuinos en el reparto anual del presupuesto provincial.”* Plantea entonces la necesidad de pasar a un modelo centrado en administrar la demanda hacia gestión de la eficiencia, donde se tengan en cuenta las cuestiones referidas a la medición de lo producido, la innovación tecnológica en función. Es decir, no es una cuestión de incrementar infraestructura u oferta, sino de eficiencia operativa y administración de la demanda. Aún hoy, podemos ver que no se asigna prioridad a puntos elementales para una mayor eficiencia del servicio como la renovación y rehabilitación de kilómetros de cañerías centenarias —operativamente amortizadas—asumiendo con pasividad el derroche de miles de metros cúbicos de agua de la producción diaria disponible, a través de fugas visibles y no visibles. De todas formas, es interesante lo que plantea el gerente comercial de ASSA: *“No digo que la empresa no sea ineficiente. Pero tampoco tiene los recursos para corregirse, depende de la provincia. (...) Si la empresa no tiene el dinero para rehabilitar, si no tuviste los recursos de la provincia tus gastos crecen. No invertir en renovaciones el primero que tiene el costo más alto es la empresa, poner recursos por ineficiencias del servicio, no es que nosotros quisiéramos tener esta situación. Nos perjudica más allá de lo que además también suceda con los usuarios.”* (Entrevista C.Latino, gerente comercial). Por lo cual tampoco entraría en contradicción con la idea de “escasa prioridad política asignada al sector” mencionada antes. Volveremos sobre este punto más adelante.

Más allá de esto, no perdemos de vista la comprensión del contexto en el cual se fue desarrollando y desarrollando la empresa Aguas Santafesinas. En Raposo y Cafarell (2011), a solo cuatro años de instituirse la empresa, se hace mención a que *“probablemente por la disponibilidad del río Paraná, y el privilegio que ello representa, no se ha apreciado en la verdadera dimensión el valor del agua como recurso disponible. La Provincia tiene actualmente demandas que cubrir, además de serias dificultades para sostener los servicios*

¹⁸ Nevani, Norberto Aldo (2013) *“Lineamientos para un cambio de rumbo en los paradigmas de la gestión de agua potable en la provincia de Santa Fe. De la gestión de la oferta a la administración de la demanda con eje en la eficiencia operativa”*. Programa de infraestructura Regional para la Integración, Rosario, Santa Fe, Argentina. El autor fue un trabajador de la empresa, dando cuenta de ello en el texto, lo cual para el presente trabajo adquiere un valor testimonial considerable.

de agua potable y cloacas. Renovar las redes, en muchos casos al borde de colapsar, o ampliarlas a zonas que aún carecen de la provisión de agua y desagües, planteándose la necesidad de inversiones de magnitud difícilmente financiable con recurso propios (por facturación a los usuarios o fondos provinciales). Por su escala algunas inversiones necesariamente requieren de otras fuentes de financiamiento, como podrían ser fondos del ENOHS (Ente de obras Hídricas y Saneamiento de la Nación) u otros Organismos internacionales, para poder hacer frente a los planes de ejecución y /o reposición de grandes infraestructuras que demanda el sistema.” Contexto en el cual la necesidad de generar obras de infraestructura era indispensable, dada la complicada situación con la que se encontraba el servicio. Puesto que no se puede gestionar demanda si no existe oferta suficiente. Más allá de esto, en nuestro momento actual, aún está pendiente la instalación de medidores micro y macro, siendo esto instrumento fundamental para desarrollar una política tendiente a revertir la cultura instalada -cuyo rasgo distintivo es el consumo sin límites y el derroche a voluntad- con el objetivo de racionalizar el consumo en la demanda; naturalmente, esto tendría un impacto en el mediano plazo en el sentido del ahorro en producción, por ende, las supuestas necesidades de inversión para expansión de la infraestructura no serían tales. El fin de este “nuevo” paradigma, no es simplemente ahorrar agua, sino una nueva filosofía de eficiencia en el uso y asegurar un equilibrio sostenible tanto para la utilización de los recursos naturales como en lo económico para los responsables del abastecimiento. Visión paradigmática que requiere poner en crisis los viejos postulados del llamado “paradigma sanitarista” que la inmensa mayoría de los actores involucrados en la actividad o la prestación del servicio en la provincia de Santa Fe, en sus más diversos roles y jerarquías, aún replican. Otro rasgo particular de estas “viejas” visiones que creemos necesario traer en el presente trabajo, es lo referido a la visión sobre las fuerzas de trabajo, los trabajadores de la actividad. Caracterizado por el desprestigio y la ausencia de políticas que generen una nueva subjetividad en el trabajador, apartándolo de las decisiones de importancia para el servicio. Veremos más adelante cómo esto forma parte del deterioro general de la prestación.

Volviendo a los objetivos de la empresa, en el plan de obras del trienio 2018-2020 se destacan una mayoría de obras sin iniciar o en ejecución. Aquí, los puntos referidos por el ENRESS son “urgentes” o “esenciales”, es decir, que no se solicitan a la prestadora otros aspectos como de innovación a excepción de lo que refiere a la micromedición. Entonces, sin requerimientos para la innovación técnica, es evidente que la empresa no alcanza los parámetros básicos para su optimización, lograr un punto de equilibrio mínimo para un

funcionamiento que esté acorde a lo que sucede con sus parámetros de desempeño. La pregunta consiguiente es ¿tiene ASSA incentivos para ser eficiente?¹⁹ Incentivos para un mejor desempeño y responsabilidad del prestador, que orienten técnicamente las inversiones nacionales o provinciales, con indicadores de desempeño y eficiencia como referencia, no forman parte del diseño o los objetivos de la empresa. De hecho, el CVT se expresa respecto la CONSERVACIÓN DE LOS BIENES, refiriendo sobre la mantención en buen estado de conservación y uso, con renovaciones periódicas, disposiciones y adquisiciones según las necesidades. Punto difícil de cumplir si hablamos de Redes y equipamientos de planta por citar ejemplos. No se pueden mantener los bienes de la empresa sin recursos y éstos no pueden ser genuinos si no se tiene conocimiento preciso de la prestación con nociones de costos y gastos. Un elemento fundamental en esto es la **macromedición** y la **micromedición**. Según el informe del ENRESS de 2019 “debe advertirse que respecto al programa de macromedición aún subsisten algunas dificultades observadas en anteriores evaluaciones donde se destaca que, por deficiencias y falta de recursos técnicos, los valores suministrados por ASSA en lo que respecta a los volúmenes de agua entregados a la red se siguen calculando, en algunos casos, mediante estimaciones analíticas”. Refiriéndose esto a la aplicación de una renta fija o consumo presuntivo, estimado, donde la omisión de la cuantificación real del caudal consumido transforma el pago del servicio esencial a algo asimilable a una Tasa o un Impuesto. Al no tener una medición cabal, no tener datos de lo que pasa a nivel técnico es el más grande procesador de ineficiencia que pueda tener la empresa. El ejemplo de la hidrometría, los macromedidores y demás innovaciones vinculadas a las Tecnologías de Información y Comunicación son de vital importancia en el sentido de garantizar las menores pérdidas del recurso a causa de ineficiencias técnicas. Esto permite dilucidar lo que sucede con el “Agua No Contabilizada”, que puede también tomarse luego como “Agua No Facturada”. En ASSA se trabaja sobre ello en el Registro de Agua No Contabilizada- RANC, que da nombre al departamento de la gerencia de infraestructura que se ocupa de estos temas. Según documentación interna de la empresa, “De acuerdo a los datos obtenidos de los sectores de Comercial y datos de producción hasta el año 2018, los valores de Agua no facturada por distrito, eran los siguientes:

¹⁹ En esto entraría en juego la ya mencionada necesidad de una ley nacional que establezca criterios comunes de políticas de prestación de servicio de agua y saneamiento en todo el país, donde se apunten rasgos de coherencia en marcos regulatorios como los criterios de calidad de prestación.

Tabla II - Evolución ANF, APSF-ASSA. Informe Ranc- Gerencia de Infra. y calidad

	Distritos	Evolución ANF						
		1999	2008	2009	2010	2013	2017	2018
1	Cañada de Gomez	26%	37%	41%	38%	35%	40%	38%
2	Casilda	41%	40%	42%	41%	42%	41%	44%
3	Granadero Baigorria		16%	21%	25%		35%	30%
4	Capitan Bermudez	19%	34%	43%	46%	60%	55%	49%
5	Esperanza	7%	29%	20%	25%	19%	21%	17%
6	Firmat	-3%	9%	7%	14%		28%	32%
7	Galvez	23%	30%	32%	32%	32%	37%	40%
8	Funes	27%	9%	48%				
9	Rafaela	16%	41%	41%	40%		52%	58%
10	Reconquista	28%	44%	47%	49%	52%	42%	39%
11	Rosario	45%	56%	54%	53%	53%	60%	62%
12	Rufino	16%	35%	39%	30%		40%	48%
13	San lorenzo	42%	54%	53%	53%	55%	59%	55%
14	Santa Fe	33%	47%	46%	42%	47%	48%	49%
15	Villa Gob. Galvez	43%	54%	54%	57%	54%	57%	57%

Referencias de la tabla: Cuando los datos de macromedición no son confiables no se presentan los valores de ANF. El valor negativo en 1999 para el distrito Firmat, se originaba en que los volúmenes estimados por m2 (llamado Qa) eran mayores a los volúmenes bombeados.

El informe destaca el siguiente dato: “Durante el año 2018 no se facturaron en ASSA 218.000.000 de m3 o 6.900 litros por segundo.”²⁰

Este tipo de documento nos señala la importancia que adquiere la implementación de recursos para tecnologías que se conviertan en indicadores de eficiencia a favor de un mejor desempeño. Pero paralelamente, podemos conjeturar que a partir de las pérdidas de agua potable se evidencia a su vez una pérdida de recursos económicos y de las fuerzas de trabajo. En sintonía con el cuidado del recurso más esencial y con la obtención de datos de parte de la empresa, se convierte en una arista relevante la **micromedición**, es decir, la medición por consumo particular en residencias, comercios o industrias. Según la OMS el consumo por habitante ronda los 250 litros por día (entre 50 y 150 los indispensables para la vida), ratificado oficialmente por el gerente de Comunicaciones y vocero de la empresa en varias oportunidades²¹, a modo de advertencia a la sociedad respecto al consumo excesivo y

²⁰ Informe Departamento RANC - Documento Aguas santafesinas S.A. Cabe señalar que para 2017, el departamento RANC fue dotado de una mínima estructura con los siguientes objetivos: 1) Instalar Macromedidores en 100% de las salidas a red, incluye bombeos a red desde cisternas, pozos o plantas, que tengan su macromedidor deteriorado (no se incluye el distrito San Lorenzo ya que en breve será construida la obra del acueducto Capitán Bermúdez -San Lorenzo la que incluye los macromedidores). 2) Controlar y calibrar, de ser necesario, los macromedidores de todos los distritos que estén instalados y funcionando. 3) Comprar equipamiento de última generación para búsqueda de fugas y macromedición. 4) Dar solución en tiempo y forma a los reclamos para búsqueda de fugas no visibles, derivados desde el Distrito Rosario. Reducir las pérdidas mediante la conformación de una sectorización (DMA) en distrito piloto Firmat mediante el método del caudal mínimo nocturno. 5) Realizar los balances IWA de pérdidas de los distritos en que se cuente con datos confiables. 6) Detección de fugas en las redes mediante tecnología satelital. Se realizó un proyecto piloto en conjunto con la empresa Israelí Utilis, la que desarrolló una tecnología única para la detección de fugas en redes de agua dulce.

²¹ Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/los-rosarinos-consumen-el-doble-agua-lo-necesario-n282154.html>

alentando la responsabilidad sobre el cuidado del recurso. Sólo en localidades donde se alcanzaron niveles masivos de instalación de micromedidores, como el caso de la ciudad de Capitán Bermúdez o Cañada de Gómez, los datos de consumo son fiables y, dada la adecuación de los usuarios de sus instalaciones internas domiciliarias, el cuidado del agua se presume mayor ya que los usuarios abonarán según lo que consumen y no por algo estimado.²² Más allá de los números que podamos arrojar sobre cantidad de medidores instalados a través de los años, curvas de progreso, etcétera, considerables como avances, nos interesa señalar otros puntos que refieren a la gobernanza del agua para Aguas Santafesinas, más vinculado a la forma de administrar y considerar sus diseños institucionales en función con la sociedad civil. Por ejemplo, el manejo definido respecto a los inmuebles. Se establece la “obligación de comunicar modificaciones”, donde es deber de los usuarios comunicar por escrito la modificación del inmueble de acuerdo al modo que estime el prestador, presentando planos de obra, puntos de conexión domiciliaria por croquis, planos en caso de demolición o supresión de superficie cubierta. De hecho, en pos de mantener actualizado su sistema catastral, Aguas está facultada para inspeccionar inmuebles y solicitar información pertinente. Es decir, existe una relación empresa-usuario donde este debe informar actualizaciones sobre su vivienda. Ahora bien, en los aspectos operativos, ASSA tiene sus responsabilidades sobre la vía pública, no internamente en las propiedades privadas delimitadas por la línea municipal. Pero lo que sucede es que en los casos donde no puede micromedir propiedades, el registro de Agua No Contabilizada aumenta al no tener un dato preciso de consumo -micromedido, no estimado-, tampoco registrar posibles pérdidas internas usuales en residencias y graves en industrias o comercios, las cuales no pueden ser facturadas más que por valores estimados según la fórmula del Régimen Tarifario. Esto significa un potencial derroche del recurso, pérdidas, Agua No Facturada, ineficiencia, daño ambiental.

A propósito de tarifas e inmuebles, el gerente comercial aclaraba: *“tenemos 2 tipos de fórmulas: los que migraron de DiPOS y los que llegaron desde el 95 en adelante. En la fórmula de DiPOS había coeficientes de antigüedad de edificación, zonificación en general etc. En la fórmula actual un inmueble nuevo tiene la misma fórmula que uno viejo. Esto es insostenible, hay que cambiar las fórmulas. Nos complica los aumentos de tarifas también, no tiene sentido que un edificio en puerto norte con la misma dimensión que un FONAVI que*

²² Para el año 2013, señalaba Nevani respecto de la información disponible en el radio de acción de la planta potabilizadora Rosario que comprendía la ciudades de Rosario, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Villa Gobernador Gálvez y Funes, que sobre un total del orden de las 230.553 conexiones de agua, había instalados unos 50.520 medidores, sólo el 21,91% de los usuarios. En 2020 se registra un 30.81% en estas mismas localidades, 87558 micromedidores sobre 284159 conexiones, siendo Rosario, VGG y Baigorria los valores porcentuales más bajos.

pague lo mismo. ¿Cómo les voy a subir lo mismo a los dos? La brecha aumenta cada vez más entre las distintas zonas de la ciudad.” (Entrevista C.L, gerencia comercial)

Siendo que el prestador está facultado por el CVT para solicitar al ENRESS actividades vinculadas en competencia, no ha solicitado el abordaje de esta situación incurriendo en las **certificaciones de instalaciones internas** -actividad que otrora realizaba OSN-, en especial sobre edificios -donde la instalación de micromedidores particulares para cada usuario aún no se ejecuta-, siendo esto acorde similar con otras actividades de los prestadores de servicios básicos y factible de coordinar desde una planificación urbana que comprenda constructoras, municipios y poder judicial. Nevani señalaba en el año 2013 algunos datos, que, casi diez años después, son llamativamente similares. Como lo siguen siendo las problemáticas, que más allá de las inversiones en infraestructura que acaecieron durante los años transcurridos, la cuestión de fondo no ha sido transformada:

“En términos numéricos, si nos propusiéramos reducir significativamente las fugas privilegiando las inversiones en obras con este destino, para convivir con pérdidas físicas en estándares considerados normales del orden del 20%, y alcanzáramos con una nueva estrategia de gestión, consumos residenciales del orden de los 250 litros por habitante y por día (según recomendación de la Organización Mundial de la Salud), la producción actual de la planta potabilizadora Rosario de 480 Millones de litros por día (deducidas las pérdidas físicas establecidas como meta operativa) permitiría abastecer a 1.920.000 habitantes, lo que permite predecir la asimilación de un crecimiento poblacional futuro del orden de un 74,5%. Reflexionando alrededor de las conclusiones extraídas de este simple razonamiento, cabe preguntarse: ¿es racional mantener una política de gestión que sostiene como inversiones prioritarias, aquellas dirigidas al incremento de la producción?” (Nevani, 2013).

3.4.1.2 Lógica de mercado en detrimento de un ambientalismo inclusivo

Si enmarcamos estas pérdidas ordinarias de agua potable en el área ambiente y la responsabilidad que la empresa tiene por su vinculación con la temática, podemos sumar que, siguiendo los informes del ENRESS, la mayoría de los aspectos e indicadores vinculados al vertido de efluentes cloacales ha sido históricamente -y lo es aún- como mínimo deficiente (tengan planta de tratamiento o no). En el informe 2020, podemos ver que las ciudades de San Lorenzo, Granadero Baigorria, Rafaela, Reconquista, Esperanza, Casilda, Cañada de

Gómez demuestra una necesidad de inversión para ampliación y mejoramiento de los actuales modos de tratamiento de efluentes²³. Esto, sin mencionar la creación de las dos plantas de tratamiento más necesarias por dimensiones demográficas, Rosario y Santa Fe -que contemplarían a su vez las localidades limítrofes-, no sólo muestra una desidia sobre lo ambiental por parte de la principal empresa de agua y saneamiento de la provincia, sino que evidencia la necesidad de revisar los parámetros con los que la empresa y el gobierno provincial califican o conceptualizan el “ambiente”, dado que los vertidos de efluentes no muestran el tratamiento acorde o desembocan en aguas superficiales abiertas. Por otra parte, se establecen normativas para efluentes industriales donde los usuarios no-residenciales (industrias, comercios) se presumen responsables por el efluente industrial que genere su actividad para ser descargados al sistema de desagües cloacales y *“ASSA tiene potestad para negarse u oponerse a recibir descargas industriales así como para cortar el servicio público de desagües cloacales por cuestiones atinentes a la calidad del vertido, a la capacidad hidráulica de transporte y evacuación de las instalaciones existentes, y a la protección de las instalaciones operadas”*²⁴. Solo en el caso de las industrias alimenticias y locales gastronómicas se generó un tipo de intervención *“se hizo un apartado específico para este tipo de generadores en el cual se especifican: dispositivos obligatorios para el tratamiento primario del efluente, metodología de cálculo y dimensiones orientativas, prohibición de descarga de aceite vegetales usado (AVU’s) y buenas prácticas, todo ello destinado a evitar o al menos minimizar los inconvenientes que generan este tipo de efluentes en el sistema cloacal (obstrucciones, desbordes, olores, entre otros)”*²⁵ Pero en definitiva, el poder de policía ejercido sobre vertidos industriales reposa sobre distintas instituciones de gobierno como ser también el ENRESS y el ministerio de ambiente de la provincia, generando cierta descoordinación que dificulta la implementación de políticas públicas de control ambiental. Sobre éstas responsabilidades repartidas, el Gerente General decía: *- ¿Quién tiene la responsabilidad sobre el accionar respecto a las contaminaciones, acciones medioambientales?*

- Todo figura en la ley 11220. En el caso del área prestacional, nosotros. El ENRESS controla a ASSA y luego a los municipios. A los privados corresponde el ministerio de medioambiente. Si nosotros detectamos un vertido industrial tenemos que denunciar al ENRESS y al ministerio. Luego se articula entre las 3 partes.

²³ Disponible en <http://www.enress.gov.ar/prestadores/area-de-servicios-assa/resoluciones-generales/>

²⁴ En <https://www.aguassantafesinas.com.ar/portal/calidad-del-agua/>

²⁵ ib

- ¿Cuál es la política de medioambiente de ASSA hoy?

- Como toda empresa en transición, **no tenemos un procedimiento**. Sí tenemos aspectos que emergen de la ley. La parte de calidad de medioambiente que ha sido dejada de lado, la estamos realzando. De hecho, hemos nombrado una gerente de infraestructura, calidad y medioambiente que trabajó siempre en esa área, y no del paradigma ingenieril de las “grandes obras”. Por eso la depuración de las grandes urbes no puede seguir con una política de “tirar todo al río”, es necesaria la obra de la planta depuradora.” (entrevista a G. Actis, 2020)

Toda esta situación mencionada, se agrava aún más cuando nos adentramos en el territorio donde están los B.P., en los que no hay desagües y/o el acceso al recurso del agua está enmarcado por una deplorable higiene urbana y pésimas condiciones de accesibilidad. Es que en estos territorios, la autoridad y monitoreo de Aguas Santafesinas declina estrepitosamente, no pudiendo acceder a información precisa de lo que sucede allí o, de tenerla, menguando en su capacidad para entablar y hacer cumplir sus propias normativas.²⁶ Estas condiciones son producto de la decisión política histórica por parte de la prestadora de montar un velo sobre lo que hay más allá del llamado “radio servido”, donde mediante la ley 11.220 se le impuso un límite a su accionar pese al espíritu de sus responsabilidades atinentes sobre el SAS. Que en definitiva, se produjo bajo una lógica privatista del servicio con el fin de obtener ganancias, pero se mantuvo en la gestión de la empresa ya estatizada, y se sostiene aún no sólo sin obtener ganancia alguna -por el contrario, esto sucede perdiendo recursos económicos- sino también en detrimento del ambiente y el cuidado del recurso más esencial. Es tal la incongruencia de la situación, que no podría ni siquiera enmarcarse bajo una lógica paradigmática de gestión.

Por otro lado, y a propósito de argumentos que remarcan la cuestión financiera de la empresa donde el cobro de energía eléctrica es uno de los principales gastos a considerar en su operatividad, observemos lo que sucede políticamente entre la prestación y el uso de energía. La Empresa Provincial de la Energía, distribuidora de energía eléctrica en Santa Fe, mantiene con ASSA también una relación política que se encubre o presenta como una simple relación técnica, comercial, como parte de algo natural, cotidiano. Esta relación entre ambas instituciones sitúa a Aguas como cualquier otro gran usuario. Los usos de energía eléctrica en

²⁶ Cabe destacar que a partir de 2019, por decisión de la gestión, el departamento de Relaciones con la Comunidad - Gcia. Comunicación, asumió un nuevo carácter y funciones, adentrándose sobre las situaciones en el Radio No-Servido y los Barrios Populares que impactan sobre la actividad de la empresa.

Kw/h que pueden apreciarse en el Cuadro de consumo de energía eléctrica- ver cuadro en anexo-, denotan que los principales consumidores en ASSA son los establecimientos de producción de agua potable, convirtiéndose en uno de los principales costos significativos. Sin embargo, lo central aquí es asegurar el acceso al agua como derecho humano y el Estado provincial es el responsable directo de los esfuerzos para cumplimentar los requerimientos que esto implica. Por ende, resulta llamativo que no pueda establecerse algún plan o acuerdo diferente al de cualquier otra industria respecto a usos de energía para la empresa del SAS que también está bajo la dirección del Estado provincial. De establecerse normativas de eficiencia y cuidado de energía, a través de una política de gestión energética de ASSA para con EPE-y sobre la base de que el acceso al agua es un derecho humano- el gobierno de la provincia podría intervenir entre estas dos empresas que conduce. Sin embargo hoy deja librada a una cuestión “de mercado” este aspecto técnico que circunda el garantizar la producción de agua potable. Es parte de lo que hemos señalado anteriormente en referencia a la gobernanza del agua, donde lo que emerge de este ejemplo claro son resabios de una gobernabilidad centrada en el mercado. Es decir, una vez más prima la lógica de mercado para definir una relación técnica sobre los servicios públicos donde está en juego garantizar un derecho humano. Esta relación técnica es dominada por una lógica de mercado en vez de una lógica ambientalista inclusiva o de justicia social ambiental, a partir de la cual pueda entablarse un programa de relaciones intergubernamentales que apliquen un esquema de accountability horizontal donde entre empresas estatales acuerden un esquema proactivo de control y negociación mutua, priorizando el ambiente y el ser humano como piedra angular. Este ejemplo de influencia de lo técnico sobre lo político determina conclusiones como la conocida de que la empresa resulta económicamente insostenible, pero entonces ¿por qué se permite desde la empresa del Estado, que además está compuesta por múltiples actores públicos, la pérdida indiscriminada del recurso? Una gestión que no apunta a maximizar eficiencia y que pierde gran parte de lo que produce antes que llegue a consumirse, inciden directamente en los costos de producción, en especial en la energía que ello requiere. Si se argumenta que el consumo de energía eléctrica representa uno de los principales gastos de la empresa, debemos partir de lo mencionado, es decir, el derroche de energía que la empresa emplea en la producción del recurso que luego no es utilizado en su máximo potencial. Sucedería lo mismo con los insumos químicos requeridos para la producción. Desperdiciar los recursos de esta empresa esencial es nocivo políticamente debido a múltiples motivos, entre ellos que mientras se desperdician recursos públicos, muchos ciudadanos aún no cuentan con un SAS de calidad.

Decíamos anteriormente que la escasez social del agua y el reiterado cumplimiento parcial de los objetivos de la empresa son una consecuencia de su estructuración. Esto repercute sobre el desenvolvimiento técnico y viceversa. Evidenciamos una serie de desafíos a nivel técnico que, por su impacto ambiental debe entenderse como atado a lo político. El diseño de políticas y toma de decisiones que modelan las diversas instituciones de servicio de agua y saneamiento -dentro y fuera de ASSA-, debe replantearse sus resabios mercantilistas y sus desatinos como administradores de lo público. Es decir, es fundamental comprender que aquí lo técnico se vuelve político necesariamente. Y es precisamente esta idea central la que también debe determinar la gobernanza del agua en Aguas Santafesinas, que a pesar de ser una Sociedad Anónima, su interés no es obtener ganancias como cualquier otra empresa capitalista. Está gobernada por la política provincial y su desempeño final impacta directamente sobre ésta. En base al concepto de ESA del cual parte el presente trabajo, compartimos con Orsolini (2015) la idea de que ASSA opera con recursos de la provincia sin prestar un servicio universal para la totalidad de la población y su análisis del estado de situación de la empresa. Las múltiples dificultades devienen no sólo de la requerida adaptación de marcos regulatorios sino por los múltiples aspectos técnicos, de infraestructura, de recursos, de gestión, etc. Lo que observamos es una histórica falta de Política de Estado sostenida en el tiempo respecto al tema y la falta jerarquización de la actividad. Teniendo en cuenta los avances con la política del sistema de acueductos, las necesidades de inversión en infraestructura y operatividad, Orsolini (2015) expresaba la necesidad de cierta “claridad política” adentrándose en proponer una Política de Estado, un consenso entre sucesivas administraciones que engendre una directriz política hacia una solución, teniendo en cuenta la necesidad de jerarquizar el derecho de acceso al agua constitucionalmente y encontrar caminos hacia el condicionamiento a los poderes públicos para no restringir este derecho y trabajar en torno a su desarrollo.

3.4.2 Dimensión Institucional, lógicas de gestión y entramado de actores

3.4.2.1 Régimen tarifario y marco regulatorio

Cuando nos adentramos en la bibliografía que aborda temáticas que circundan a ASSA, es común encontrar reflexiones respecto a la falta de fondos, inversiones y la problemática del cuadro tarifario. Precisamente este último punto es resaltado de manera constante por gerencias y directorio de ASSA, en lo que hace a la necesidad de reforma. La presuposición

general es estimar precipitadamente que las problemáticas suscitadas en la empresa serían superadas si se obtuviesen los fondos necesarios para inversiones o para su mantenimiento y operatoria diaria. Es decir, que los problemas de la empresa son el resultado o la consecuencia de no contar con los recursos económicos necesarios. Si bien de hecho no se puede funcionar sin dichos recursos, veremos a continuación que esta visión y perspectiva, oculta nuevamente el viejo paradigma que operó el servicio durante muchos años, a saber: generar oferta de servicio concentrándose en las grandes obras de infraestructura, recurrir a perspectivas mercantilistas como instrumento de gestión y tomar decisiones desde pequeños círculos sin participación externa. Veamos entonces el régimen tarifario mediante el cual ASSA obtiene sus recursos. En general, este comenzó con la finalidad de no trasladar al usuario consecuencias económicas negativas pos-APSF. El Enress tiene potestad de reglamentación respecto a modificaciones posibles, dando tratamiento especial en caso de requerir aumentos tarifarios por ejemplo. Toda propuesta de modificación de parte del Prestador, presentación o respuesta a solicitudes del Ente que este establezca, se realiza basándose en el artículo 81 de la ley 11220: el procedimiento para el aumento de tarifas entonces consiste en que ASSA solicite al ENRESS el ajuste tarifario y éste se ajuste a la Autoridad de Aplicación, que es hoy el Ministerio de Infraestructura. En el siguiente cuadro presentado por Tagliavini (2020), podemos ver los aumentos tarifarios históricos:

Cuadro II. Aumentos tarifarios históricos en ASSA

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

Fuente: Tagliavini D. (2020)

Cuadro al que podría agregarse la columna 2019, donde se solicitó un 69% de aumento y se logró mucho menos. Estos aumentos tarifarios respondieron a una lógica donde la empresa buscaba la autosuficiencia económica, arguyendo para lo imprescindible del aumento de la boleta en general por los mismos motivos cada vez: inflación, devaluaciones, costos operativos de la empresa como energía eléctrica, insumos químicos, salarios o mano de obra. Sin embargo, más allá de estos ajustes, se continuó operando desde lo técnico-operativo con las vicisitudes que señalábamos atrás -posiblemente más de las resaltadas aquí-, las cuales impactan directamente en el desempeño de la empresa. Pues esto complica lograr el ansiado equilibrio económico. Pero lo cierto es que el Estado provincial debió atender a las necesidades de la empresa desde su creación, más allá de los esfuerzos por contrarrestar el hecho. Tomando los años recientes, en el 2016 el aporte del tesoro provincial representó un 36% y para 2017 la necesidad de aportes fue de un 31% de cobertura de gastos. Para 2018 y 2019, fue igual en valores absolutos medido en cantidad de pesos, que por efecto de la inflación y las variables macroeconómicas mencionadas, el efecto sobre la empresa fue menor en el último año. Sobre esto se refería la gerenta de administración y finanzas: *“Hubo una política para alcanzar un equilibrio económico y financiero, porque el gobierno procura disminuir la iniquidad de que el conjunto de los santafesinos paguen parte del servicio del que goza solo una parte de los santafesinos.”*²⁷ El estado provincial acudió (acude) al financiamiento de los costos de servicios y, aun ajustando la tarifa en varias oportunidades, los aportes públicos crecieron en porcentaje significativo para cubrir el déficit operacional. Sumado a esto, históricamente la provincia ha asignado recursos públicos destinados al financiamiento de todas las inversiones ejecutadas en el SAS a través de diferentes planes y programas de expansión de servicios públicos. Los aportes constantes del tesoro provincial son entonces para solventar déficits y para realizar inversiones, siendo que esto no constituye una deuda para la empresa sino un aporte de capital. El cual es un reflejo de una gran inequidad general ya que ASSA tiene bajo su órbita, de todas las localidades santafesinas, sólo quince y el sistema de acueductos, además de que todas los distritos, por lo general, arrojan pérdidas a excepción de Rosario. Teniendo en cuenta los desajustes de variables macroeconómicas que se suscitan en Argentina, como son la inflación y las devaluaciones del tipo de cambio, en los últimos informes del ENRESS (2020) puede constatar lo que se convertirá en una constante para ASSA desde su fundación:

²⁷ Entrevista a F. Bessone, gerencia administración y finanzas. Disponible en https://www.ellitoral.com/politica/aguas-justifica-aumento-2019_0_Jz2AyXhK2A.html

“... que los ingresos por no haberse modificado los valores tarifarios frente al efecto inflacionario del periodo que fue muy superior al incremento de los ingresos por la anualización de los aumentos anteriores. Los gastos operativos experimentaron una baja del 9% pudiéndose observar que los rubros que mayor participación tienen en el total, representando el 87%, son “Sueldos y cargas sociales, “Energía”, “Mantenimiento y reparación”, “insumos químicos”, “depreciación de bienes de uso” e “incobrables”. Los aportes del Estado Provincial para Gastos Corrientes se incrementaron un 57% respecto al año 2019. (...) informa además que, después del prorrateo de los costos indirectos, es posible obtener datos de cada distrito respecto de la relación entre los y ingresos y los costos, resaltando que a excepción de Rosario, Santa Fe, San Lorenzo, Casilda y Esperanza, que arrojaron resultado positivo, todos los demás distritos muestran pérdidas.”

Sucede que pese a los aumentos tarifarios, la situación no ha cambiado sustancialmente, y es que el problema de fondo no radica en un ajuste tarifario por inflación sino en el esquema general de costos y fórmulas que se encuadran en lo que se conoce como Régimen tarifario. Haciendo un poco de historia, dicho régimen establecido por la Ley Provincial N° 11220, se utilizó durante todo el período de la concesión privada y la primera etapa de ASSA. Este contemplaba un precio por m³ ($Pq \times 0,6 \times K$) para los primeros 20 m³/bimestre de consumo y un precio mayor ($Pq \times K$) para los volúmenes excedentes sobre los primeros 20m³/bimestre. Donde **Pq: precio base del m³ (\$/m³)** y **K: Factor de ajuste tarifario según régimen tarifario**. Por lo tanto, para una familia tipo de cuatro personas, el primer escalón de tarifa cubría aproximadamente unos 83 litros/día x persona y la tarifa plena por m³ ($Pq \times K$) era aplicada para cualquier excedente, se tratara de un consumo austero o de uno excesivo. Este análisis permite entender que la denominada tarifa plana —aplicada hasta el 1° de abril de 2010— no aportaba incentivos para ahorrar agua potable y trataba por igual a los usuarios, independientemente de sus conductas respecto del cuidado del recurso.

En la Memoria del Directorio de ASSA entregada al ENRESS en 2020, se expresa que:

“Tanto este año como en años anteriores, surge la profunda preocupación por la evolución de la prestación de los servicios por parte de ASSA. Con respecto a lo antes expresado, cabe consignar que, por un lado, se vuelve imperioso regularizar la relación entre el gobierno provincial y el prestador en el área de prestación provincial, hoy a cargo de ASSA mediante un contrato de vinculación transitorio, que data desde 2006 y que actualmente se encuentra totalmente desnaturalizado en su objetivo inicial. Por otro lado y concurrentemente, debe dotarse definitivamente a la empresa prestadora de una personería

jurídica acorde con el nuevo vínculo que debe establecerse entre el Estado provincial, titular del servicio, y un prestador estatal.”²⁸

En el año 2020, el ENRESS sugería “dotar al prestador de los ingresos necesario para solventar los costos reales y eficientes del servicio resulta imprescindible y urgente proceder a una revisión del Régimen Tarifario, que contempla entre otros aspectos, la eliminación de inequidades y una diferenciación tarifaria conforme a los usos residenciales, comerciales e industriales”(…) Un nuevo régimen Tarifario que elimine inequidades y contemple las nuevas realidades con las que se enfrenta la prestadora. (…)“revisión a corto plazo del esquema de costos y gastos de la empresa en búsqueda de una mayor eficiencia. Tal determinación permitiría obtener un punto de equilibrio, el que contribuiría a determinar los ingresos justos de una prestación del servicio que refleje costos reales.” Sin embargo, éste no se ha modificado aún. Me parece esquemático lo proyectado por parte de ASSA para la reformulación del Régimen tarifario, que puede observarse en el Resumen ejecutivo de la documentación GOIS enviada al ENRESS, en la parte de Facturación, expresando: “Otro aspecto relevante del periodo informado es que durante el primer semestre del año se realizó propuesta de cambio en el régimen tarifario, en el cuadro adjunto se muestran los puntos salientes en comparación, del régimen tarifario vigente versus la propuesta analizada por ASSA:

Características	Sistema Actual	Sistema Nuevo
Basado en Costos	No	Si
Tarifa Según los Costos de Cada Localidad	No	No
Precio por Bloque de Consumo	No	Si
Precio Diferente para Usuarios No Medidos	Si	Si
Subsidio Cruzado	No	Si
Tarifa Social	No	Si
Diferencial por Nivel Económico de Cada Zona	No	Si
Diferencial por Uso	No	Si
Precio del Servicio de Cloacas Independiente del de Agua	No	Si

Fuente: Documento GOIS, Aguas Santafesinas S.A - ver anexo.

Observando esta propuesta, se consultó al gerente comercial sobre modificaciones en el régimen tarifario y la búsqueda de un esquema acorde o consecuente con el servicio, es decir,

²⁸ informe anual ASSA 2020 - ENRESS

que tenga sentido o “coherencia de políticas” como concepto vinculado a la efectividad de una gobernanza del agua:

-¿Cuál sería una tarifa apropiada? ¿Cómo ves la relación tarifa, facturación, etc? Hace poco se reunieron para revisar el régimen tarifario...

- Si, el decreto que analiza la ley 11220, implica esto. En general la actividad no es una actividad rentable, cuando la empresa está gestionada por privados los números son muy “justos”, apenas tiene algo de rentabilidad. Sucede que a veces el Estado toma decisiones sin un fin de lucrar, o económico... Por ejemplo, la planta de granadero Baigorria, no trajo nuevos usuarios o nueva facturación, y yo no creo que un privado haya hecho algo así. Poner todos los recursos tan sólo para mejorar el servicio prestado. (...)Hay que hacer la reforma de la estructura tarifaria, creo que todos los actores estamos de acuerdo en esto. El valor de m³ no está asociado a ningún cálculo de costo. Es lo que estimó APSF en el año 95 actualizado por factor K que se ajusta año a año. Hoy el precio del m³ es 0.33 que se ajusta a un valor K, esto tiene que revisarse urgente. ¿Cuánto o qué tendría que ser? Los números están muy claros de los gastos, sabemos cuánto dinero gastamos en cada cosa que hacemos. Ahora estamos apuntando a llevarle a la provincia cuánto gastamos, para cada cosa que hacemos. Una forma equitativa de distribuirlo: con el cargo fijo, los consumos asignados, porque tenemos costos con los usuarios que no los cobramos. Hoy nuestro esquema de facturación tiene un montón de inequidades. Por ejemplo, “ir a leer el medidor”, no se cobra. Y son más costos; por otro lado, una conexión nueva de agua, o los servicios/ cargos especiales, en ningún costo alcanza a cubrir lo que realmente vale. Cada cosa que hace la empresa pierde plata, porque así está planteado en el régimen tarifario. No tenemos que “matar” a alguien que pide agua, si. Pero hay casos diversos y a todos les cobramos lo mismo. La cuestión es que el régimen actual no nos da respiro para al menos empatar a lo que vale. Todo lo que está planteado en el régimen actual es para nosotros perdido ¿cómo debería ser? Nuestra intención es sobre la fórmula actual adaptar los conceptos para que sea más equitativo, pasar a una sola fórmula para calcular. No tenemos coeficientes zonales, eso tenemos que revisar porque no son todos los barrios iguales, o zonas. Incluso también cobrar el factor de uso (una casa comparada con un negocio que la usa como materia prima). La tarifa debería tener el valor necesario para cubrir el costo operativo, que tampoco quiere decir que el estado no pueda subsidiarlo. No “que el estado nos dé el dinero porque no nos alcanza”, sino porque decide subsidiar a ciertos usuarios. (...)Son cosas que

en este “marco transitorio” se fueron emparchando, y que, al seguir siendo transitorio por tantos años, nos están generando más problemas.” (Entrevista a C. L., gerente comercial)

Ahora bien, recapitulando y habiendo resaltado los rasgos más relevantes de la información administrativa-económica: si la problemática no es coyuntural ni novedosa, si tanto los principales actores político-institucionales -Enress y ASSA- conocen la forma posible hacia dónde dirigir la cuestión económica, si la situación apremia cada vez más, ¿por que no se modificó el régimen tarifario hasta el día de la fecha? La situación que presentan los compromisos de ASSA nos conduce directamente a la ley N° 11.220 donde ya hemos apuntado algunos rasgos, en especial, el hoy anacrónico hecho de que constituyó a la empresa APSF y que aún hoy sirve de marco regulatorio. Como consecuencia, nos encontramos en una empresa plagada de paradojas: es una empresa del estado que funciona como sociedad anónima, que brinda un servicio esencial que es un derecho humano pero tiene un marco jurídico diseñado para el accionar de una empresa privada, que utiliza “casos sociales” pero obtiene los cálculos de consumos y cuadro tarifario por medio de ecuaciones con fines mercantiles, y que a su vez éstos son hoy incongruentes; que opera acueductos pero no regula completamente los procesos de intercambio con los municipios y comunas, entre otros rasgos. Entonces continuamos con la pregunta, ¿de qué se trata el contrato de vinculación transitoria?

Celebrado el 16/8/2007, está basado en la ley 12516, decreto n°193/06 y el decreto n° 243/06, donde se pretende innovar el marco regulatorio (ley 11220) “sólo en lo que se estima como imprescindible para atender la situación de transición derivada de la extinción de la concesión (...) y la decisión de creación de una nueva sociedad para tal etapa en función de la ley especial.”²⁹ En principio, la voluntad que expresa el contrato de vinculación es la de no trasladar las consecuencias económicas negativas que fueron resultado de la salida de los capitales extranjeros con el fin de APSF. Por tanto se continuó con el régimen tarifario en ese momento buscando *a priori* no provocar aumentos de tarifas para los usuarios. Se continuó con las relaciones con el ENRESS, tanto en los aspectos de calidad como la información contable y comercial. En primer lugar, la celebración del contrato de vinculación transitoria pretendió asegurar la prestación hasta tanto se resuelva la situación legal-institucional de la empresa. Naturalmente que asegurar la provisión, las relaciones con los usuarios y lo atinente a salud y ambiente en general son prioridades que no podían esperar la resolución de los

²⁹ Contrato de vinculación transitoria-
<http://www.enress.gov.ar/prestadores/area-de-servicios-assa/contrato-de-vinculacion-y-el-regimen-transitorio/>

tumultuosos tiempos pos-APSF. Quedaba expresado desde ese momento que el actual Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos y Hábitat sería el garante de proporcionar financiamiento y recursos necesarios para enfrentar las obligaciones y demandas en caso de no poder hacerlo con la aplicación del régimen tarifario -además de estar facultado para pedir información y celebrar convenios-. En el anexo 1.2 del Régimen para el proceso de Transición, se expresan los lineamientos y objetivos de la prestación, en dónde queda expresamente señalado que la innovación del marco regulatorio será solo en lo que se estime imprescindible para atender la situación de transición basado en la “ley especial (N° 12516)”, y como mencionamos anteriormente, se otorgaba plazo de un año o al momento de cambiar definitivamente el régimen. La jerarquía de la normas aplicables quedaron expresadas entonces de la siguiente manera: La Ley 12.516, Ley 11.220, el Contrato de Vinculación Transitorio, el Régimen y sus Anexos y las Normas dictadas o que dicte el Ente Regulador en ejercicio de sus facultades legales y otras normas reglamentarias que en el futuro se dicten.

A propósito, el Gerente Comercial decía: - (...) *la sociedad anónima no es conveniente para nosotros. Tenemos asumidas ganancias presuntas, pero perdemos plata todos los años. Una sociedad anónima ¿Cuánto puede perder? ¿Un año? Pero nosotros pagamos impuestos como una sociedad anónima que gana plata. Esto es un problema en la parte fiscal, impositiva, etc. Con las “ganancias presuntas” que pagamos, se presume que uno gana plata, porque si no ganara no se puede sostener.*”

Continúa expresándose sobre las dinámicas actuales: -“*Nosotros tenemos una agilidad para gestionar nuestros fondos. Tenemos que tener cuidado de que nos achanche o impida esta agilidad de compras etc. Por ejemplo, con la bajante histórica tuvimos que salir inmediatamente a comprar los equipamientos. Sin embargo, tenemos muchos controles y esto es un problema es que tenemos que rendir cuentas: aquí juegan una multiplicidad de actores que nos controlan. No está mal que nos controlen, pero hoy tenemos una enorme cantidad de actores a los cuales rendir: al ministerio de economía, al ENRESS, al estado nacional por ser una sociedad anónima, al tribunal de cuentas de la provincia porque la plata viene del estado provincial. No está mal que nos controlen, pero tenemos que adaptarnos a cada uno de estos actores. Tenemos esta doble registración, doble contabilidad pública y privada, que es doble trabajo. Lo contable, el número en el papel termina siendo el material en la calle. Cuanto más ágil sea esto más rápido tendremos la acción en la calle.*” (Entrevista C. L., Gerencia Comercial)

Decíamos que vemos un carácter político/filosófico intrincado en ASSA, con rasgos mixtos, donde existe un doble comportamiento basado en una lógica mercantilista-privatista y una lógica social-estatal. Donde la supervivencia de la ley 11220 es un claro rasgo de ello y de las paradojas que emergen al analizar esta empresa estatal, que al estructurarse como sociedad anónima lo hace bajo los parámetros de una empresa privada. Hasta aquí, la problemática de escasez social del agua nos llevó a preguntarnos sobre gestión técnica de la empresa donde observamos las problemáticas de eficiencia y evidenciamos la necesidad de *aggiornamento* en torno a gestión de la demanda, entre otras cosas. Esto nos condujo a la cuestión económica/administrativa, el régimen tarifario que nos trajo a la problemática del marco regulatorio en general. El espíritu de la pregunta sigue siendo el mismo ¿por qué no se reformó entonces la ley 11220?

3.4.2.2 Intentos fallidos de reformar la Ley N°11.220

A raíz de la anterior pregunta, traemos el concepto de formación de la agenda pública, donde siguiendo a Roth Deubel, podemos ver que existen dos elementos que se articulan a la hora de abordar una situación problemática: la construcción del problema social como problema que necesita una intervención pública de una parte y su inscripción en la agenda de otra (Deubel R, 2009, p 57) La construcción, o representación de un problema, no es un dato objetivo sino que está sujeto a los intereses del actor que intenta imponer su lectura del problema como un primer paso para la consecución de los mismos. Esta representación funciona como basamento sobre el cual erigir la estructuración de una política pública determinada. Desde la gestión Obeid-Venesia (PJ) que estatizó la empresa, se propulsaba la necesidad de reforma, lo cual explica también el nombre del “Contrato de vinculación **Transitoria**”, es decir se presume una transición hasta que se transforme la ley. En una entrevista realizada para el presente trabajo, el primer presidente de Aguas Santafesinas S.A, expresaba: *“Con la ley de mediados de los 90, la 11220 se trató de generar un espacio de implementación del servicio de agua y saneamiento, fundamentalmente para el área de prestación con APSF y el órgano del control. Pero en realidad, cuando se retoma esto en 2006, se saca una ley de creación de ASSA, donde se perfila que por lo menos tenía que pasar todo el mandato que finalizaba en diciembre de 2007 como para que en 2008 se generará un nuevo marco regulatorio al volverse a constituir, en este caso, una sociedad anónima del Estado. ASSA, con mayoría de participación estatal era una situación*

provisoria que quedó en permanente, ya 15 años. Si te fijas, todo el marco regulatorio se basa en la 11220, el Ente con algunas prestaciones, pero donde también se contraponen algunos aspectos puntuales de la temática. (...)Nuestras características muestran que la sustentabilidad del servicio se da por un cobro de tarifa, en la cual no están definidos proyectos e inversiones estratégicas, en una sociedad con complejos problemas macroeconómicos. Pero ahí es donde el estado tiene que garantizar una solución equitativa global, no puede ser ésta diferencia de ciudadanía en el mismo territorio o inclusive en una misma área urbana, el área metropolitana del gran Rosario es un ejemplo, tenes ASSA luego cooperativas. Se superpone un mapa normativo legal donde el Estado en general incumplió situaciones que propuso. Modificó en el transcurso de 20-25 años su marco normativo, desregulando todo, volviendo a centralizar en el Estado... pero la normativa continuó como antes (que a la vez estuvo en crisis, porque el 2001 en términos económicos puso en jaque el servicio en la provincia). Por eso, si hubo una ausencia en estos años es que, desde que el estado provincial retomó el control, durante todos estos años no se definió con claridad cuál es el marco normativo. Estamos en una sociedad anónima que debió ser del estado, afectando en cargas impositivas ¿cómo se controla? ¿Cuál es el marco rector?... Es una de las grandes carencias. En su momento estaba al tope de agenda, pero después desapareció.(...) **Parece que siempre en el estado hay otro nivel de urgencia, donde lo trascendente termina siendo relativo.** Te recomiendo ver los medios de la provincia de esa etapa. Eran prioridad, tapas de diarios lo del marco normativo. Obviamente que el gobierno de Binner y de Bonfatti no puso este tema en agenda, más allá de otras acciones, como la creación del ministerio de infraestructura.” (Entrevista J. C. Venesia, 2021)

Existieron dos momentos específicos donde se presentaron en la legislatura provincial los proyectos de reforma de la ley 11220: en 2010 y en 2013³⁰. En la primera, se presenta en noviembre del 2010 un proyecto que generó un conflicto con el directorio del ENRESS, ya que quitaba funciones y transformaba dicho organismo. Esto fue tomado por el bloque opositor FPV/PJ, quienes para el 2011 contaban con mayoría en las dos cámaras e impidieron que el proyecto avance. Para el 2013 este bloque presentó en diputados un proyecto propio para modificar la ley diferenciándose en algunos aspectos al presentado anteriormente por el FPCyS, el cual sería tratado en julio de 2014. Tuvo su media sanción en diputados en septiembre de 2015 y fue dirigido al senado para su tratamiento. Sin embargo, no fue tratado

³⁰Ahondar en profundidad sobre los intentos fallidos de reforma de ley excedería los objetivos del presente trabajo. Una descripción detallada de lo acontecido puede encontrarse en Orta M. (2020, p 177-184) y para comprender lo que acontecía previamente que se trate en la legislatura, en Raposo y Cafarell (2011, p 13)

en la cámara alta perdiendo estado parlamentario y dejando trunca la transformación de la ley de prestación del servicio. Tan solo dos años después se sanciona la ley de aguas de la provincia, que refiere a los recursos hídricos en general pero no a la prestación del servicio. Si tomamos la obra de Wayne Parsons (2007), en algunas puntos principales acerca de la formulación de agendas y lo que implica el tema de la definición de un “problema” veremos que aunque el reconocimiento y la definición de un “problema”, la búsqueda de información, el esquema de las agendas y las alternativas son etapas “tempranas” del proceso de las políticas públicas, estas actividades/etapas no constituyen secuencias lógicas que culminan con la decisión y la implementación. Las principales fuerzas políticas de la provincia de Santa Fe en estos años, el Frente Para la Victoria- Partido Justicialista y el Frente Progresista Cívico y Social, reconocen la necesidad de reforma de la ley, lo cual expresa un consenso respecto al problema, mostrando que no radica allí la cuestión política de fondo. No sería entonces un asunto de que el problema no tiene una definición precisa -la necesidad de reformar la ley-. Entiendo que la tensión más álgida surge en el momento de la estructuración de la política pública. Ahora bien, la dificultad radica en el hecho de que la representación como construcción “resulta como producto del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran por imponer su propia lectura”(Deubel R., 2009, p 58). Alrededor de una situación podemos encontrar intereses en pugna, diferentes puntos de vista que tratarán de imponerse en un juego de suma cero, por lo tanto si la construcción del problema del que se parte resulta muy endeble ante las impugnaciones de los demás actores, puede que, a posteriori, se ponga en peligro toda la estructuración de la política en cuestión. En la situación analizada podemos encontrar una puja entre la agenda institucional y la agenda coyuntural promovida por los diferentes actores de la oposición quienes consideran que no es la forma de impulsar el proyecto de reforma, como se ve en el caso del actor ENRESS y el FPV-PJ, quien se hace de los argumentos del primero. Pero tomando las palabras del autor, si bien decíamos que el problema fue definido, pareciera ser que los resultados muestran que luego esto no prosperó ¿es endeble la construcción del problema? No queremos realizar aquí un análisis de coyuntura del imaginario o las racionalidades de la clase política, sin embargo, algo de “lo endeble” nos parece interesante para pensar la situación. Las discusiones que se dieron en la legislatura por aquellos años giraban en torno a los mecanismos y diseños institucionales para la prestación, la cuestión del acceso al agua como derecho humano, el rol del Ente, la conformación de su directorio, conceptos fundamentales como “representatividad” y “autonomía”. Sin duda elementales para definir el futuro de la prestación. Sin embargo y más allá de la importancia de esta discusión, al final

del día, la reforma de ley se demoró cinco años por estas discusiones y *a posteriori* no se sanciona por perder estado parlamentario. Es que, siguiendo a Aguilar Villanueva, la política pública es siempre una arena de conflicto. Su establecimiento formal es un proceso decisional que generalmente es contingente, complejo, laxo, que entendemos como un proceso, un conjunto de decisiones, operaciones y acciones. Un juego de fuerzas que no se resuelve por un cálculo desapasionado (1992). En el momento de la discusión legislativa, no hubo acuerdo en la fase de estructuración de la política pública. Está claro que la reforma de la ley de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe dejó de ser una prioridad en la agenda de gobierno, pero, considerando lo que sucede con la prestación del SAS en todo el territorio provincial, podemos ver que la situación política general está caracterizada por la falta de una política hídrica integral de Estado. Pero anterior -y superior- a esto, lo que podemos observar de todo este proceso histórico-político en la provincia de Santa Fe, y fundamentalmente destacando el desenlace de este episodio con la pérdida de estado parlamentario como hecho político, es la falta de jerarquización política de la actividad del agua y saneamiento. Donde “jerarquizar” no se reduce sólo a invertir abrumadora y aleatoriamente en obras de infraestructura o la generación de más oferta. Señalamos antes la situación que atraviesan los Barrios Populares, las localidades con problemas de calidad y demás rasgos que expresan la necesidad imperativa de refundar ASSA, la cual como vimos, atraviesa un estrangulamiento económico, deficiencias en su operatividad y yace en un estado de transición permanente que parece haberla congelado en el tiempo indefinidamente. Al observar los sucesos en torno a los intentos de reforma de la ley N° 11.220 evidencia que ASSA -la prestación en general- ha sido postergada desde los órganos decisores siempre que se pudo, demostrando así, por desidia u omisión como hecho político, el desinterés en la definición del problema político de atender la situación del acceso al agua y saneamiento de los santafesinos y santafesinas, por ende la consecuente jerarquización de la actividad. Las acciones realizadas desde el 2006 a la fecha por parte de las gestiones de los múltiples actores involucrados en el SAS expresan más una correspondencia a ciertas lógicas de gestión donde se continúa pensando en generar oferta de infraestructura (construcción de plantas, acueductos, etc), que a un accionar encuadrado en un paradigma ambientalista donde prime el cuidado del recurso y su accesibilidad, se gestione integralmente para eficientizar los procesos de la prestación y se democratice la gobernabilidad participativamente.

3.4.2.3 Lógicas institucionales y principales características de las gestiones en Aguas Santafesinas S.A (2006-2022)

Desde el año 2006 a la fecha el PEP, como acreedor del 51% de las acciones de la sociedad anónima, dispone el presidente y vicepresidente de ASSA quienes forman parte y conducen el directorio conformado por cinco miembros. Las gestiones de ASSA atravesaron momentos históricos diversos, con rasgos distintivos en su accionar, enmarcados en formas de concebir la gestión, descrito anteriormente. Me refiero, en lo general a dos modelos que orientan principalmente la gestión del servicio. Tomando las categorías expresadas por Traba (2019) podemos esquematizarlas mejor de la siguiente manera: por un lado, el Modelo de Gestión Estatal, basada en Oferta de Infraestructura que mencionamos como rasgo característico de una época donde el Estado Nacional (OSN) acometió con fuertes inversiones y un rol primario/preponderante en la gestión. Vemos estos rasgos aún presentes en cada instancia institucional donde el desempeño y desarrollo de la empresa son entendidos como sinónimo de capacidad para ampliar infraestructura.

Por otro lado, el Modelo de Gestión Privada con enfoque Comercial que atravesó a la empresa en la etapa 1995-2005 como APSF, donde hemos señalamos algunos rasgos aún presentes y persistentes, que, como señalaba el autor citado, nos dejaría hoy un Modelo de Gestión Estatal con enfoque Comercial: *“tiene en principio el criterio rector de inversión estatal con autosostenibilidad operativa y las inversiones serían por parte del Estado Provincial, así como los ingresos estarán basados en tarifas acordes y subsidios”* (Traba, 2019). También queremos considerar el siguiente cuadro presentado por Orta M. (2020), donde podemos encontrar una caracterización esquemática de algunos de los puntos que venimos resaltando. En las columnas pueden verse tres lógicas de gestión diferentes que atravesaron la prestación del servicio en general. En las filas, cinco dimensiones que demarcan las diferencias entre sí. En base a lo que venimos observando, consideramos que desde su fundación la empresa emprendió un proceso de trasvasamiento desde una lógica privatista hacia lo considerado en la columna de lógica público/progresista. Proceso que no fue automático ni revolucionario sino gradual y asimétrico, donde los gobiernos y gestiones fueron conduciendo los destinos de la empresa, a partir de las diversas gestiones que mencionamos, hacia los puntos detallados en el cuadro.

Cuadro III. **Lógica de gestión de los SAS**

Dimensiones	Estatal Racional Administrativa	Privatista	Público Progresista
Proceso de toma de decisiones	Jerárquica/Verticalista/participación restringida	Jerárquica/verticalista/sn participación ciudadana	Horizontal/participación ciudadana
Concepción del acceso	Derecho social, servicio público, acceso independiente de las condiciones sociales y económicas	Mercantilización y exclusión, acceden quienes pueden pagar	Derecho humano
Principio que guía la expansión de los SAS	Inversión público-estatal/universalización del acceso	Rentabilidad/inversión privada en áreas rentables	Inversión público-estatal/universalización del acceso
Principales actores	Políticos profesionales y expertos técnicos	Sector privado	Actores políticos/especialistas técnicos/organizaciones sociales/actores comunitarios
Subsidios tarifarios	Subsidios directos/subsidios cruzados/subsidios del Estado nacional y/o provincial	Sin subsidios por parte de la empresa/cortes del servicio permitidos/subsidios especiales a cargo del Estado nacional y/o provincial	Subsidios directos/subsidios cruzados/subsidios del Estado nacional y/o provincial

Fuente: Orta M., 2020; p 66

En función de los objetivos del presente trabajo, entre las deudas pendientes nos llama la atención las dimensiones “**concepción del acceso**” y “**proceso de toma de decisiones**”. Los cuales se condicen con las dimensiones del gráfico de la OCDE presentado anteriormente para la gobernanza del agua, en sus puntos de **confianza y participación**, y referido a **eficiencia**, la “concepción del acceso”. Al tomar el proceso de toma de decisiones podemos ver, retomando a Tagliavini, las cuestiones de la participación pública en las decisiones y la democratización de la gobernabilidad, de pasar a algo “público” más que meramente “estatal” (2020). De todas formas, además de la presidencia y vicepresidencia que le corresponden al PEP -dotado del 51% de las acciones-, las figuras del director obrero y los dos directores por

municipios (uno de los oficialistas y otro de los opositores al PEP) son elementos que contribuyen a una pluralidad para la toma conjunta de decisiones, al ser sectores involucrados en el proceso de producción social del SAS. Por fuera de ello, se continúan al día de hoy con un esquema verticalista de toma de decisiones donde los usuarios tienen poca y nula participación en la gobernanza de la empresa, siendo histórico el reclamo para que las audiencias públicas del ENRESS tengan efecto vinculante en relación a ciertos actos y resoluciones, es decir que no deciden finalmente sobre ciertos puntos, dejando a usuarios o representantes de la sociedad civil sin órgano de participación real en las decisiones. Otro ejemplo considerable sobre la democratización de gobernabilidad se da también en la política de acueductos. En primer lugar, esta política pública representa un quiebre histórico para la empresa ya que se convierte en proveedor macro para localidades antes marginadas. Las obras fueron realizadas con fondos millonarios que tuvieron implicados a provincia, Nación, empresas privadas y órganos internacionales de crédito. De allí que resulta llamativa la observación de Traba (*et. al.*;2020) cuando se expresan sobre esto enunciando: *“El esquema de manejo, decidido en forma centralizada sin participación de todos los actores, prevé la entrega del agua potabilizada al prestador local (cooperativa, municipio, comuna, etc.), pero sin muchas precisiones para su administración operativa y de costos. Esto ha provocado tales inconvenientes con los que el agua en definitiva no llega al usuario, ya que en algunos casos las localidades no se conectaron al sistema de acueductos o tardaron en hacerlo y/o no están abonando regularmente por el servicio. De este modo la seguridad hídrica en materia de agua potable no se logra sólo con contar con el recurso e infraestructura, sino que es sustancial fortalecer su esquema de gobernanza.”* Consultando en torno a la gobernanza al gerente responsable de acueductos, en el esquema de relaciones con las localidades involucradas en el sistema de acueductos plantea: *“inmediatamente hablas de cobrar el agua, y eso ya genera una mala impresión. El presidente comunal dice que no quiere cobrar el agua, y nosotros ahí tenemos que ver qué hacer, porque primero está la salud. Entonces es un “después veo cómo hacemos”. Muchas localidades no quieren que llegue el agua. Y cuando digo esto me refiero a autoridades de gobierno, porque implícitamente es más trabajo, personas y recursos.”*. Más adelante expresa, *“Normalmente el presidente comunal es una persona con más instrucción, conoce más otros desarrollos, tiende más al diálogo. su impedimento natural es el ¿cómo hago ahora? Pero eso se supera respecto a poner la salud como prioridad, la inversión en salud”*(Entrevista a J. Abaca, gerente de acueductos y producción). Acorde a esto, podemos coincidir con la observación anterior de los autores citados, no obstante, cuando indagamos sobre el diseño o la forma de diálogo planeado para

esta política pública, podemos resaltar dos puntos: por un lado, la política pública del sistema de acueductos fue un proceso que atravesó varios gobiernos y que fue impulsada desde el PEP, asignándole *a posteriori* las responsabilidades a ASSA como operador. Muchas de las definiciones elementales fueron tomadas previamente a que ASSA se erigiera como el articulador central y ésta intervino “cuando el acueducto está por inaugurarse”. Por otro lado, tomando las palabras del gerente a cargo, se reconoce una falta de estructura formal de comunicación al respecto de acueductos, lo cual evidencia el corrimiento a un segundo plano de este elemento central para una mejor gobernanza del agua -característico del paradigma dominado por técnicos expertos, en el que el diálogo pareciera ser una pérdida de tiempo- donde se involucran una multiplicidad de actores. Con esto pretendemos traer nuevamente la falta de coordinación entre los diversos sectores del Estado, es decir, un esquema de gobernanza del agua. Situación que entendemos es producto de un déficit institucional que evidencia nuevamente la necesidad de una política hídrica de Estado. Pero lo llamativo aquí es que ésto buscó lograrse en varias oportunidades. Es decir, existen precedentes de un accionar conciso por parte de los distintos gobiernos desde el 2006 a la fecha, ya sea recuperando al prestador principal a manos del Estado -ASSA-, creando un Ministerio de asuntos hídricos, generando programas de gobierno o planes estratégicos donde se apuntaba a superar las problemáticas hídricas existentes en la provincia, inclusive intentar reformar la constitución provincial además de destinar una enorme cantidad de fondos para generar infraestructura. Coincidimos con Orta cuando señalaba *“que la resolución del problema del acceso al agua involucra a actores con distintos intereses, valores y recursos (tanto económicos como políticos y simbólicos) que luchan por el acceso y uso del recurso. Frente a esta circunstancia, los actores gubernamentales, en el proceso de implementación de políticas públicas, no solamente se encuentran con oponentes y conflictos al interior de las instituciones estatales, sino que también se encuentran con resistencias y oponentes en los mismos territorios donde buscan implementar sus políticas a partir de acciones concretas”* (2020). Por lo cual, lograr una política de Estado sobre asuntos hídricos en general es un proceso donde, además de involucrar a los múltiples actores de la producción social del SAS en un diseño plural de la gobernanza y la gestión integral de recursos hídricos, existe un problema de prioridades, de mentalidad o cosmovisión, de paradigma, que va más allá de una agenda de gobierno o una coyuntura política. Esto comprende sin dudas los conceptos de Biocentrismo y ambientalismo inclusivo traídos en este trabajo desde la obra de Faccendini. Es decir, la transformación de una visión desde donde se comprenda que las principales problemáticas se encuentran en cuestiones políticas de fondo y no sólo en circunstancias

técnicas. Y que de hecho esta última es una arista más de lo político en general, como lo es la visión del ambientalismo inclusivo. Es decir, el ambientalismo, la ecología política, etc. no son o analizan un problema de flora y fauna únicamente, sino de tensiones y relaciones de poder, problemáticas que conducen a lo político.

Volviendo a las dimensiones del cuadro III, en cuanto a la “**concepción de acceso**” se vuelve algo difusa. En cierto sentido hemos argumentado ya los motivos. El accionar estructurado en la ley actual remite sin dudas a una lógica privatista/comercial, o en el mejor de los casos, una Gestión Estatal con enfoque Comercial. Siguiendo el cuadro anterior, una lógica Estatal/racional en la cual se concibe un derecho social de acceso que se manifiesta en la realización de obras, no por su rédito económico, sino su impronta social. Políticas como el sistema de acueductos y el cambio de accionar desde 2019 por parte del departamento de Relaciones con la comunidad - Gerencia Comunicación, desde donde se trabaja sobre accesibilidad en los B.P, son un indicio y una apuesta a este cambio de concepción que antes no existía. Particularmente éste último ejemplo, se aproxima más a la idea de una concepción como **derecho humano** propia de una lógica Público/Progresista. Sin embargo, es todavía una pequeña célula con cuestionamientos administrativos como consecuencia de las incongruencias del marco regulatorio en general.

Siguiendo un esquema que señale los principales rasgos para comprender las rutas tomadas por los distintos gobiernos, presentamos un cuadro de las gestiones históricas de ASSA, con el fin de expresar este encuadramiento de lógicas de gestión. En las columnas podemos ver el siguiente orden: en primer lugar el Poder Ejecutivo provincial (el Gobernador y el ministro a cargo de ASSA), en la segunda los lineamientos Generales que éstos han dispuesto para la empresa, siendo expresados según las dimensiones de las lógicas del cuadro anterior (“Proceso de toma de decisiones”, “Concepción del acceso”, “Principio que guía la expansión de los SAS”, “Principales actores”, “Subsidios tarifarios”). Finalmente, en la tercer columna “presidencia de la Nación”, se busca representar la arista nacional por dos motivos: el primero es caracterizar el contexto político/macroeconómico en el que se desarrollaron las distintas gestiones y en segundo lugar, por la importancia que adquiere en la gestión la alineación y articulación entre localidad- provincia - nación³¹. En Raposo y Cafarell (2011) podemos leer el siguiente párrafo que refiere a las relaciones entre la Nación y la provincia,

³¹ Sin entrar en detalle sobre esta temática, el reciente anuncio del pago de la deuda de la Nación a la provincia de Santa Fe se da en el marco de los gobiernos Fernandez - Perotti, de buena relación mutua, mientras que en los 12 años de gobierno socialista se insistió sobre el tema sin éxito. Dicho anuncio puede verse en <https://www.youtube.com/watch?v=jJUusn1tIYo>

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

El mismo gerente general recalca la importancia de esta relación: “(...)¿Por qué el Enohsa hoy trabaja de otra manera? Porque están alineados políticamente. Está claro que el macrismo no era ejecutor de esto con el gobierno socialista. Antes no había este contexto.

-¿Y el kirchnerismo con el socialismo?

-También fue tenso. Y este tipo de relaciones políticas condicionan las obras de infraestructura. Las figuras de Alberto Fernández, Katopódis, Massa. Cambiaron el mapa estos actores políticos. Es que la realidad es que somos una empresa del Estado. Y te guste o no entramos en este juego político. Que es sano.” (Entrevista G.A, G.General, 2020, Ver anexo).

Cuadro IV. Gestiones en Aguas Santafesinas S.A.

Poder Ejecutivo Provincial - Presidencia ASSA	Lineamientos Generales de gestión para ASSA	Presidencia de la Nación
Obeid/Joaquín 2006-2007 Venesia 2006-2007	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Obras y servicios públicos - impulso del proyecto de acueductos. Plan Director de obras e inversiones (plan MAS). - Gobierno centrado en lo político. - Establecer un proceso de transición hacia la reforma de ley. - Aumento inicial y luego congelamiento de tarifa (plana). 	N. Kirchner
Binner/Ciancio 2007-2011 Daniele 2007- 2011	<ul style="list-style-type: none"> - Unificación política de asuntos hídricos bajo el Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente. Plan Estratégico Provincial - Rediseño y resignificación del sistema de acueductos. “Asegurar el consumo de agua en toda Santa Fe” (H.Binner). basado en D.H - Gobierno de técnicos. - Plan de micromedición. - Aumento de la tarifa para cubrir costos operativos. - Tabla de subsidios por rango de consumo. - Aportes del Estado de un 20% - Intento de reforma de ley 	C. Fernández de K.

Bonfatti/Ciancio 2011-2015	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Estratégico Provincial - Inauguración de múltiples obras de infraestructura y de etapas del Plan sistema de acueductos - ASSA supeditada a la política provincial. - Gobierno de técnicos. - Incremento del plantel - Tarifa social - Aumento de la tarifa para cubrir costos operativos. - Aportes del Estado entre un 20 y 25%. 	C. Fernández de K.
Daniele 2011-2013		
Bonet 2013 - 2015		
Lifschitz/Garibay 2015 - 2019	<ul style="list-style-type: none"> - Transformación del Ministerio de aguas en Ministerio de Infraestructura por un lado y de Ambiente por otro - Intento de Ref. Constitucional (Incorporar aguas). - Gobierno del Ministerio de infraestructura e intención fallida de municipalizar el servicio. - Plan del Norte y continuidad del Plan sistema de acueductos - Aumento de tarifas y aportes del Estado de entre un 25% y un 36%. 	M. Macri
Bonet 2015 - 2019		
Perotti/Frana 2019 - 2023	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno de políticos y técnicos. - Fuertemente condicionado por el ministerio de economía. - Alineamiento con Nación. Participación preponderante del Ministerio de Obras Públicas + ENOHS - Plan Director orientado por localidad. - Pandemia y bajante histórica del Río Paraná. Sin incremento tarifario durante 2020/2021. - Participación de múltiples actores, organizaciones sociales/actores comunitarios. - aportes del Estado de 46% y más. - aumento de tarifas para cubrir los costos operativos. 	A. Fernández
Morzán 2019- 2023		

Fuente: Elaboración propia

La construcción de la segunda columna fue realizada tomando fuentes periodísticas de 2006 a la fecha y entrevistas a los distintos presidentes de ASSA donde buscamos reconstruir sus racionalidades como actores políticos. Todos los gobiernos y gestiones ampliaron obras de infraestructura para generar más oferta, calidad y distribución por redes, además de coincidir en las dimensiones “Subsidios tarifarios”, “Principio que guía la expansión de los SAS” y “Proceso de toma de decisiones”. En base al último cuadro, podemos concluir que sólo la gestión 2019-2023 (Morzán) podría encasillarse dentro de lo concebido como Público/Progresista del esquema de lógicas, debido a los puntos “principales actores” y “concepción del acceso”, según la política de participación con B.P - no así en el “proceso de toma de decisiones”. El resto de las gestiones de ASSA se encuadraría más en una lógica Estatal racional/administrativa donde se persiguieron objetivos fuertemente vinculados a subsanar la situación pos-APSF y emprender un corrimiento gradual de las lógicas privatistas. A propósito de ello, hay una constante que atraviesa a todas las gestiones que es la dicotomía entre lógicas mercantilistas vs. de derecho/estatal/pública, etc. Retomando a

Tagliavini y Muñoz, entendemos que esto “ha sido una constante en la historia de los servicios públicos”, haciendo referencia a servicios públicos en el marco de una economía capitalista en consonancia con el “*reconocimiento de una igualdad formal de los ciudadanos en oposición a la real desigualdad de clase y sus desiguales capacidades para acceder a bienes mercantilizados ha sido el trasfondo de las luchas sociales por la ampliación de derechos y por las diferentes concepciones de los servicios básicos destinados a mejorar la calidad de vida*” (2019). También corresponde señalar que las definiciones legales e internacionales, que señalamos al principio del presente trabajo, sobre el derecho humano del acceso al agua y demás definiciones afines, fueron postulados que se positivizaron en los años finales de la gestión de APSF en Santa Fe e inclusive posteriormente. Es decir, cuando se forma la empresa de capitales privados, todas estas definiciones que son actualmente la base de una nueva concepción para la gestión del servicio, no existían como tales en los organismos o tratados internacionales, y por supuesto, tampoco en la legislación local. Finalmente, para aportar a la descripción en profundidad de la cotidianeidad de la empresa, creemos relevante presentar un mapeo de actores donde podamos expresar las racionalidades que van configurando la implementación de las políticas públicas.

3.4.2.4 Entramado de actores

Los actores que seleccionamos aquí están relacionados directamente con lo que se comprende como la implementación de las políticas públicas. Son aquellos que objetiva o subjetivamente se ven afectados o tiene la capacidad de afectar los resultados de las políticas a implementar. Tomamos las definiciones de Oszlak (1984) cuando revisando el modelo de *interacción*, característico de la acción política, señala que tiene lugar en un mercado en el que la negociación constituye el principal mecanismo de transacción política. Aquí “cada tomador de decisiones es libre de perseguir sus objetivos políticos”. Para ello, el modelo debe necesariamente suponer que el poder de cada parte es aproximadamente similar: (...) “*De este modo, la coordinación entre los diferentes agentes se logra sólo como resultado de transacciones políticas y no a partir de un diseño racional previo, como en el caso de la planificación.*” Estas definiciones van en consonancia con la idea de que la política pública es siempre una arena de conflicto, donde se disputa el sentido a partir de una puja de intereses. Entonces, vemos preciso divisar y caracterizar la diversidad de actores que entran en juego: Gerentes, los municipios, el gobierno de la provincia y sus diferentes ministerios

sindicatos -sobre los cuales haremos especial hincapié-; son quienes también participan del directorio de ASSA. Lo interesante es ver que no debe ser una cuestión rígida o etapista, y debe preverse que en la implementación nos encontraremos con un escenario distinto, otro tablero, donde se comienza un juego de negociaciones que seguramente cambien aspectos de lo planeado *a priori*. También en Morata (1990), desde un análisis *bottom-up*, analiza los actores y organizaciones implicados así como la variedad de los lazos que los unen; los sistemas de valores, los intereses representados, la autonomía de decisión y el poder político que disponen, y, finalmente, los mecanismos de interacción utilizados y, en especial, la negociación y el intercambio político. Es central aquí lo referido a la negociación y el intercambio para la acción política sin subestimar el peso de las estructuras formales de relación: *“Sería ingenuo creer que las luchas de influencia política se circunscriben a las fases de concepción, elaboración y aprobación de las políticas públicas. Nada más lejos de la realidad: las tensiones que caracterizan el proceso político se desplazan simplemente hacia el terreno de la ejecución.”* No es que los planes maestros no correspondan o que no se necesita planificación, una guía, un eje programático. Sino que estas luchas de poder, estas tensiones, son las que configuran finalmente el régimen de gestión del SAS y su gobernanza. En esto, haremos especial hincapié en el rol que cumplen los sindicatos Rosario y Santa Fe de Obras Sanitarias. Aseveramos aquí que el gremio de trabajadores es un actor clave y primordial para comprender el desempeño final del SAS, el análisis de las tensiones endógenas, la construcción de una gobernanza participativa y los diseños institucionales que apunten a mayor eficiencia y desarrollo.

Racionalidad del Poder Ejecutivo Provincial: Define los lineamientos estratégicos de la empresa y nombra al presidente y vicepresidente del directorio. En su máxima expresión es el gobernador de la provincia de Santa Fe, pero también cobra relevancia el rol que cumpla el actor Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos y Hábitat (otrora Ministerio de Aguas, servicios públicos y medioambiente) cómo autoridad sobre ASSA, y el actor Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe quien juega un rol decisivo con el giro de aportes de capital. Los distintos roles que ha adquirido el PEP a lo largo de la historia de ASSA remarca el tipo de política o de lógica adoptada por el gobernador de turno, es decir, el actor PEP no ejerce rígidamente el mismo rol en los distintos gobiernos, como hemos expresado en el cuadro IV.

Racionalidad del ENRESS: es el organismo de control en términos generales de todo el SAS de la provincia de Santa Fe, por ende, de la prestadora ASSA a la cual monitorea en toda su actividad. Si bien fue creado con el propósito de controlar una empresa privada de capitales internacionales, actualmente regula, controla y audita a ASSA fundamentalmente por su condición de monopolio natural. Ejerce una accountability horizontal de balance proactiva por su autoridad legal y sus acciones emprendidas. Pero también lo que se caracteriza como una accountability social (Smulovitz y Peruzzotti), donde se habilita en parte la participación ciudadana expresada principalmente en las audiencias públicas y los reclamos particulares de usuarios.

Racionalidad de las gerencias: Si bien forman parte de la gestión de turno, los gerentes son, junto a los gremios, quienes conducen el diario cotidiano de la operatividad de la empresa y son los ejecutores tácticos de las políticas que direcciona el PEP a través del directorio. En general están en el cargo por años, atravesando diversos momentos políticos de la empresa, comprendiendo contextos y adaptándose a lógicas de gestión distintas, por ende, conocen de cerca los vaivenes de la implementación de las políticas públicas y las formas de funcionar de la prestadora.

Racionalidad de los municipios: Mientras las relaciones Nación - Provincia tienen preponderancia sobre las inversiones en obras de infraestructura, las relaciones con las localidades que forman parte de ASSA tienen una relación más dinámica en lo atinente a la resolución de conflictos o problemáticas en torno al servicio sobre el territorio específico. El desarrollo local está fuertemente condicionado por las obras de agua y saneamiento, por lo cual los intendentes y sus representantes ante ASSA, influyen como accionistas de la empresa fundamentalmente sobre el destino que tendrán los fondos para obras y proyectos, conjunto con las diversas formas de implementación de las políticas públicas a nivel local.

Racionalidad del gremio de Obras Sanitarias:

La desidia general dejada por la empresa APSF se pudo ver en los primeros años de ASSA, donde la empresa trabajó constantemente por subsanar la situación del servicio. El periodo 2002-2005 es señalado como uno de los más críticos donde, post crisis 2001 y devaluación del tipo de cambio, no hubo acciones concretas para mejorar la situación del servicio y la empresa fue prácticamente dejada a la deriva. Con lo que naturalmente nos preguntamos, ¿cómo es que continuó operando? En Rocca (2020) se señala el ejemplo análogo con la

situación de la Prestación en lo que se denomina AMBA, y el Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS), donde al momento de la reestatización de la empresa Agua y saneamiento S.A “*valiéndose del respaldo del sindicato, el Estado retomó la gestión del servicio. Los únicos que en términos reales podían garantizar la continuidad y calidad de la prestación eran los trabajadores. (...)la capacidad del SGBATOS para construir poder. Construcción a partir de la cual logró posicionarse como el único garante de la prestación del servicio. A diferencia de lo que sucede en cualquier otro sector productivo con un empleador del ámbito privado, la relación que este sindicato mantuvo con la empresa y el Estado no se planteó de manera exterior. Muy por el contrario, tanto bajo gestión privada como estatal articuló con éstos de manera permanente.*

En la misma sintonía se expresó en entrevista para este trabajo el actual presidente H. Morzán, refiriéndose a la enorme dificultad por la que atravesó la empresa en el contexto de los años 2020 y 2021, donde la gestión entrante enfrentó un desfase económico propio del cambio de gobierno, luego las dificultades a consecuencia de la pandemia COVID-19 y la bajante extraordinaria del río Paraná que amenazó críticamente la operatividad del servicio. Sin embargo, el servicio no claudicó y en ejemplos como los citados es que cobra relevancia el postulado de tomar al personal y particularmente a los sindicatos (SPOS Rosario - Región sur- y SISFTOS Santa Fe -Región Norte-) como actores primordiales, por su historia y capital político. Su rol y sus representantes adquieren una figura decisiva para entender la realidad de ASSA como empresa del bien común público. Representa un actor fundamental para potenciar el personal y proyectar las políticas públicas a implementar. La visión constante recuperada de los testimonios de los trabajadores de la actividad acuña para esta descripción la noción del **poder simbólico** que ostenta el sindicato, comprendido aquí como un potencial insumo para enfrentar las necesidades que la empresa tiene, apuntalando aquellos dispositivos de diseño institucional que requieran más atención. Lejos de ser un problema, el rol de los sindicatos es tenido en cuenta para generar una mejor institucionalización de los procedimientos de la empresa ya que tienen una influencia directa y preponderante sobre el trabajo diario. Por lo tanto un rol decisivo sobre efectividad y eficiencia. Actualmente los trabajadores de obras sanitarias en ASSA atraviesan un gran recambio generacional y los sindicatos ejercen el derecho de su Convención Colectiva de Trabajo por el cual se dictamina la consulta obligatoria de la bolsa de trabajo que propone la parte sindical -por lo general familiares de agentes que pasan el oficio de generación en generación-. Este hecho inculca un gran sentido de pertenencia, el transmitir la historia de la lucha gremial la cual atravesó todas

las formas de gobierno de la empresa -OSN, DiPOS, APSF y ASSA-, la ponderación del puesto de trabajo en términos de técnica y calidad de empleo, el fortalecimiento del rol político del sindicato en la empresa y para la sociedad en general. En ello, la figura del director obrero representa un avance pero no un determinante. Los diseños de políticas referidas a la actividad generalmente dejan en un lugar menor a los trabajadores tanto las decisiones, la implementación y ejecución, arguyendo que “no se puede co-gestionar la empresa”. Decíamos anteriormente que el viejo paradigma sanitarista trae consigo a su vez la visión desprestigiante del trabajador sanitarista, donde es considerado un rasgo menor de la actividad.³² Consecuencia lógica de entender el servicio en base a la recaudación monetaria y los metros de cañerías enterrados, gobernado por un círculo cerrado de ingenieros y afines. Ahora bien, para pensar el futuro de ASSA en lo que tiene que ver con su desenvolvimiento, su operatividad, las características de su personal y su rol social, una planificación del corto y mediano plazo de los destinos de la empresa, también debería comprender una mayor participación ciudadana en el sentido amplio del concepto, ya que los trabajadores también son ciudadanos e inclusive usuarios facturados del servicio. El *know-how* del personal en los procedimientos, los organigramas y demás rasgos de la estructura de la empresa muestra un personal calificado con altos grados de organicidad sindical y de cohorte participativo/combativo. Aludo a recurrir potencialmente al personal en niveles tácticos, que si bien necesariamente deben adecuarse a las posibles estrategias del PEP, también es cierto que cuando un nuevo gobierno desembarca en ASSA lo hace desde lo exógeno, como un *outsider*. El aporte del gremio de trabajadores como actor participativo para una democracia de la gobernabilidad es una apuesta interdisciplinar de la ciencia, la técnica y la innovación, donde los aspectos sociales tienen el lugar central. Es parte de desentramar los viejos paradigmas y visiones que etiquetan al personal con un signo de desprecio e inferioridad, desprestigiando por lo tanto la actividad, cómo si los trabajadores no fueran capaces de decidir o tener una voz válida en qué es lo mejor para su empresa y las formas de la prestación. Esta es una situación que ha devenido en los años transcurridos por ASSA y para la historia del gremio de obras sanitarias tiene un valor fundamental: el centro de la escena para efectivamente lograr los objetivos de una mejor empresa ya no le pertenece a la ingeniería o la técnica, sino, entre otros, a sus recursos humanos, es decir, sus trabajadores que diariamente dan sentido al servicio público.

³² En la extensa lectura de investigaciones de bibliografía primaria que demandó el presente trabajo, las referencias a la importancia del gremio de trabajadores o sindicatos como un actor relevante a ser tenido en cuenta fueron casi nulas.

Conclusiones

El presente trabajo de investigación pretende exponer las características generales de las problemáticas por las que atraviesa Aguas Santafesinas S.A teniendo en cuenta la definición de escasez social del agua y el rol estatal sobre ello. Hemos recorrido aquí un análisis descriptivo donde se comenzó por una problemática visible y tangible como es la situación que atraviesan los Barrios Populares de la provincia de Santa Fe en lo que concierne, principalmente, al acceso al agua potable. Hacemos nuestro el comentario del primer presidente de ASSA: *“El servicio de saneamiento vive en una discusión crítica. No va a estallar, ya es crítico. (...) Más allá de que la misma gente lo considere crítico o no. (...) El estado vive en situación crítica, la política pública vive en situación crítica. El conflicto ya está”*. Evidentemente, la situación de continuar “como sea” con la operatividad de la empresa, sin contemplar discusiones de fondo, diseños institucionales, relaciones intergubernamentales, una estructura tarifaria acorde y demás tópicos, fueron sumándose en el tiempo, generando una situación anómica donde ASSA adquirió una identidad confusa, gris, bipolar entre lo público y lo privado, entre la mercantilización y el derecho humano.

Lo que se observa o expone en la superficie, en lo superestructural, como una serie de desavenencias, puede desglosarse por capas hasta un punto estructural o esencial. Me refiero a que por debajo de la situación en los B.P. existe una problemática de financiación y recursos económicos, lo cual a su vez, nos lleva a una problemática política sobre legislación y políticas de Estado. La misma idea de “empresa deficitaria” para referirse a ASSA -por parte de la sociedad civil en general- refiere a un concepto de lógica mercantilista que pormenoriza la salud de los seres humanos. Por todo esto, en el fondo de la cuestión, en el corazón desde donde se dispara en serie lo que hoy es una realidad crudamente tangible, es un problema de paradigma. La falta de jerarquización política del agua y el saneamiento dada su condición de sinónimo de vida y equidad social muestra, en el trasfondo de esta situación, la falta de una conciencia ambientalista inclusiva desde los órganos decisorios que comprendan que el ambiente no puede ser escindido del hombre (y viceversa). Dice Faccendini (2018) que “toda desambientalización desjerarquiza, soslaya y antropocentrista un problema que es complejo, multidisciplinario, biocéntrico”. En todo caso, si de algo debe ocuparse lo Estatal es de garantizar la vida misma y la calidad de vida de sus ciudadanos. Como vimos, está claro que el accionar general de la prestadora expone una política de exclusión para los habitantes de los barrios populares, que de hecho consumen informalmente el agua producida, donde *a*

priori no se los considera como ciudadanos, por ende, no puede transformarse su vinculación con la empresa. Inclusive a sabiendas de que ésto significa una problemática técnico/administrativa de operaciones. Por ello el concepto de **escasez social del agua**, ya que no estamos analizando aquí un simple problema técnico sino político, de ciudadanía e inclusión, de lógicas de gestión y paradigmas para un servicio público esencial. En forma esquemática, podemos comprenderlo de la siguiente manera:

Escasez social del agua, deficiencias operativas, falta de obras
Falta de recursos económicos e imposibilidad de autofinanciamiento
Política de Estado y Reforma de Ley n° 11.220
Paradigma ambientalista inclusivo

Esto no es una serie de responsabilidades o culpas, sino una serie de consecuencias por arrastre de largos años. Lo primero es una consecuencia de la falta de eficiencia, de inversiones en innovaciones y de diseños institucionales obsoletos. Que se agravan ante el diseño del régimen tarifario. La necesidad de la participación plural de todos los actores involucrados -destacando en este trabajo el rol de los trabajadores organizados- donde se instaure una nueva gobernanza del agua permitirá asentar los cimientos de la política de Estado que dé lugar a una nueva ley realmente transformadora. Sólo será así en tanto se comprenda a la empresa como conectada en primera instancia con lo ambiental. Cuando revisamos los conceptos de gobernanza del agua, de desplazamientos de significados y racionalidades nuevas, de recentralizar la gobernabilidad del recurso (Castro, 2005), no podemos perder de vista que, en la vida institucional de la principal prestadora del SAS de Santa Fe, no se ha puesto foco sobre un ambientalismo inclusivo, en un biocentrismo, que comprenda al ser humano como inseparable del ambiente que lo rodea. Hemos ido desagregando rasgos necesarios que hacen al servicio en general como las obras de infraestructura, los criterios de eficiencia y cuidado del recurso, los nuevos diseños institucionales, un nuevo régimen tarifario y la sanción de una nueva ley. En el recorrido histórico de la prestación, observamos que la falta de fondos, operación ineficiente, desajuste de las tarifas efectivas acompañado de una desinversión que ni siquiera pudo mantener los activos existentes, marcaron el deterioro de los sistemas los cuales provocó escasez de agua y

deficiencias serias que generaron el escenario previo al impulso político de privatización. Por ello, lograr la ansiada “política hídrica de Estado”, la real vinculación de lo público/estatal con el recurso y el servicio, dando forma a una lógica de gestión transformadora, no será fruto únicamente del juego de poder en tensión que enmarca a las políticas públicas o a la formulación de agendas de gobierno sin antes concebir un cambio de paradigma, una nueva cosmovisión social sobre esta temática donde no está en juego lo concerniente al recurso del agua entendido esto como poner en juego la vida de las personas. Poco serviría, aún si se creara una empresa bajo la forma de Sociedad del Estado, si esto no está estructurado bajo una conciencia ambientalista inclusiva, con una ponderación real de los usuarios y los trabajadores, donde la prestación del servicio no pueda jamás des-jerarquizarse en ninguna de sus aristas, implicando esto un atentado contra el ambiente y la vida. Donde el agua debería ser percibida no como materia, como recurso o mercancía, sino como naturaleza y bien común público (A. Faccendini). Después de todo, ¿qué puede ser más importante que el agua potable y el ambiente donde vivimos? Este es el debate esencial que se debe la política y la sociedad santafesina.

Bibliografía:

CAF (2015)– “Proceso Regional de las Américas. Subregión América del sur: Gobernanza del agua VII Foro Mundial del Agua”, Corea.

Castro J.E. (2005) “Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica” - CDC v.22 n.59, Caracas.

Cáceres, V. L. (2014). “La política de agua y saneamiento en Argentina: el desafío de la universalización de los servicios”. En *Economía y Sociedad*, 19(46).

Delacámara G y Solanes M (2012) “Políticas, estructura y regulación de los servicios de agua y saneamiento” - Organización Panamericana de la Salud. “Agua y saneamiento: en la búsqueda de nuevos paradigmas para las Américas.” Washington. D.C.: OPS, ©

Faccendini, A. I. (2007). Derecho, ciudadanía y Estado. *El control ciudadano y la privatización del agua*. UNR Editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario

Faccendini, A. (2011). Agua y saneamiento. Derecho humano esencial. El bien común: la privatización del agua en Santa Fe 1995-2005. UNR Editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario

Faccendini, A.I.(2015) *La escasez social del agua: cuestión de lesa ambientalidad: la administración pública del bien común y la administración estatal*. UNR Editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Faccendini, A. I. (2019). *La nueva humanización del agua*. Clacso.

Garros, M. C., & Safar, E. (2020). *Agua segura como derecho humano*. Ediciones Universidad Católica de Salta.

Minaverri C. (2014) “Un posible análisis sobre el control público del servicio del agua en Buenos Aires y Santa Fe, Argentina”. En *Revista Jurídica Piélagus*, Buenos Aires.

Morata, F. (1990) “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”. *Documentación administrativa*, Barcelona.

Muñoz A. D. Vaccaro V. (2006). Informe “SUEZ en Santa Fe – Argentina.” Presentado por: Unión de Usuarios y Consumidores, Filial Rosario Asamblea Provisional por el Derecho del Agua.. TRIBUNAL PERMANENTE DE LOS PUEBLOS. Audiencia sobre Políticas Neoliberales Y Transnacionales Europeas En América Latina y el Caribe. Viena, Austria.

Nevani, N. (2013) “*Lineamientos para un cambio de rumbo en los paradigmas de la gestión de agua potable en la provincia de Santa Fe. De la gestión de la oferta a la administración de la demanda con eje en la eficiencia operativa*”. Programa de infraestructura Regional para la Integración, Rosario, Santa Fe, Argentina.

O'Donnell, G (2002). Capítulo 4 – acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones. en peruzzotti y smulovitz, “Controlando la política. ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas”. temas grupo editorial srl.

Orsolini H. (2015) “El derecho al agua”. En *Cuadernos del CURIHAM*. Departamento de hidráulica, Facultad de ciencias exactas, ingeniería y agrimensura. Universidad Nacional de Rosario.

Ozslack O. (2009). "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico." en "Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil", volumen II, editado por Fundación CIPPEC. Buenos Aires: Fundación CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Ozslak, O. (1984). *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

Orta, M., Antón, G., Portapila, M., & Forte, G. (2016). La calidad del agua para consumo humano como problemática social y política en Santa Fe, 2007-2015. En 3er encuentro de investigadores en Formación de Recursos Hídricos

Peruzzotti E.y Smulovitz C. (2002), "Controlando la política. ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas". temas grupo editorial srl.

Programa de Infraestructura Regional para la Integración (2018). "Capítulo 2 -Saneamiento." PENSAR EL FUTURO: Capítulo Santa Fe. Infraestructura y obra pública situación actual-perspectivas 2018|2027. UNR y Cámara Argentina de la Construcción Delegación Rosario.

Raposo, I. M., & Cafarell, S. E. (2011). "La gestión del agua y el saneamiento en Santa Fe. Un problema de agenda pública."

Rocca M. V. (2019) "El rol sindical en la gestión de una empresa reestatizada. El caso del Sindicato de Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (2006-2018)" en *Trabajo y Sociedad. Sociología del trabajo Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N° 34, Vol. XXI, 2020, Santiago del Estero, Argentina*

Roth Deubel A. N. (2009), "Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación", Edit. Aurora, Bogotá,.

Tagliavini D. (2020) – *Participación en el sector de agua potable y saneamiento*, Instituto Nacional del Agua, Buenos Aires.

Tagliavini D. (2020) – "Re-publicización de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe, Argentina. Desafíos para una democracia integral", Buenos Aires.

Tagliavini D, Tobías M, Orta M, (2017) – "El auge de las reestatizaciones en Argentina ¿Hacia un nuevo modelo público del agua?", en "Water politics and management: findings from Africa, Asia, Europe and Latin America" WATERLAT-GOBACIT NETWORK -WORKING PAPERS Vol. 4, N° 2, Newcastle upon Tyne and Buenos Aires

Traba, L. A., Paris, M., & González, A. P. (2020). "Seguridad hídrica y gobernanza en el abastecimiento de agua. Déficits y desarrollo de la capacidad institucional para enfrentar los desafíos sanitarios. caso: provincia de Santa Fe (Argentina)." *Aqua-LAC, 12(2)*

Villanueva, L. F. A. (Ed.). (1992). *La hechura de las políticas* (pp. 15-84). Miguel Ángel Porrúa.

Fuentes Secundarias

<https://www.aguassantafesinas.com.ar/portal/quienes-somos/>

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000145405_page=59

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinks.JSP.html?idDocumento=7175721&cache=1641747279202>

<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinks.JSP.html?idDocumento=7175721&cache=1641747279202>

https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S

<http://www.enress.gov.ar/resoluciones-generales>

<http://www.enress.gov.ar/resoluciones-regulatorias-vigentes-en-calidad-de-agua-y-efluentes>

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/mapa>

https://www.ellitoral.com/politica/aguas-justifica-aumento-2019_0_Jz2AyXhK2A.html

<http://www.enress.gov.ar/prestadores/area-de-servicios-assa/contrato-de-vinculacion-y-el-regimen-transitorio/>

<https://www.lanacion.com.ar/economia/aguas-santafesinas-aumentara-las-tarifas-nid774821/>

<https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-2144-2006-02-09.html?mobile=1>

<https://www.lacapital.com.ar/opinion/aguas-que-lo-urgente-no-tape-lo-importante-n351633.html>

<https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-11562-2007-12-15.html>

<https://www.lacapital.com.ar/binner-presenta-el-plan-obras-aguas-santafesinas-2008-n294921.html>

<http://intra.ada.gba.gov.ar/intra/infoagua/200812/noticias/174056.html>

<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/los-rosarinos-consumen-el-doble-agua-lo-necesario-n282154.html>

<https://nuevaregion.com/capitan-bermudez-se-sumo-al-programa-solidario-de-desaguees-cloacales-de-la-provincia-de-santa-fe/>

<https://c3m.com.ar/2009/10/27/lanfranco-aguas-recauda-la-mitad-del-costos/>

<https://www.casarsada.gob.ar/informacion/archivo/22562-blank-62577409>

https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/60619-se-conoceran-las-ofertas-construir-la-primera-etapa-del-acueducto-desvio-arijon

<https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/binner-justifico-acute-el-tarifazo-tener-calidad-y-cantidad-tiene-su-costos-n2154514.html>

<https://www.farco.org.ar/la-eterna-falta-de-agua-potable-en-el-sur-de-santa-fe-a-pocos-metros-del-caudaloso-parana/>

<https://regionoeste.com.ar/contenido/101472/la-ciudad-de-rafaela-en-emergencia-por-falta-de-agua>

<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/vecinos-retienen-cubas-aguas-santafesinas-reclamar-la-falta-agua-n426155.html>

<https://edicionvera.com/noticias/regionales/avanzan-obras-acueductos-norte-reconquista.html>

<https://www.elciudadanoweb.com/renuncio-el-presidente-de-assa/>

<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/el-gerente-echado-assa-dice-que-es-un-perseguido-politico-n424128.htm>

<https://puebloregional.com.ar/se-inaugura-la-primer-planta-potabilizadora-de-la-ciudad-de-rufino/>

<https://www.reconquistahoy.com/8596-pocos-vecinos-y-muchos-funcionarios-en-la-discusion-por-el-tarifazo>

<https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/el-acueducto-desvio-arijon-ya-llego-la-ciudad-santo-tome-n2094605.html>

<https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/213234/>

<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/ciancio-puso-duda-la-municipalizacion-del-servicio-aguas-santafesinas-n489833.html>

<https://www.lacapital.com.ar/economia/queremos-recomponer-la-capacidad-compra-que-aguas-tenia-2014-n482963.html>

<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/el-enress-avalo-una-suba-del-44-la-tarifa-aguas-santafesinas-2016-n499221.html>

<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/aguas-santafesinas-cumple-10-anos-prestando-servicios-2-millones-personas-n502489.html>

<https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2016/10/28/politica/POLI-01.html?m=noticias&s=EDICION%20MPRESA>

<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/aguas-santafesinas-proyecta-un-verano-menos-complicaciones-n1286845.html>

<https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/251327/>

<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/la-provincia-duplico-la-inversion-saneamiento-la-ciudad-n1679249.html>

<https://www.aguassantafesinas.com.ar/portal/se-puso-en-marcha-el-acueducto-reconquista/>

<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/lo-que-falta-y-lo-que-no-se-hizo-los-barrios-que-carecen-agua-n2569624.html>

https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/248991-aguas-santafesinas-ya-opera-a-pleno-el-acueducto-reconquista-traspaso-formal-politica.html

https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/233370-sanitaristas-piden-menos-tercerizaciones-en-assa-la-posicion-del-gremio-en-la-zona-norte-politica.html

<https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/aguas-santafesinas-pidio-un-aumento-del-60-el-2022-n2704748.html>

<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/el-barrio-el-que-40-familias-tienen-una-sola-canilla-agua-potable-n2697751.html>

https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/337313-criticas-al-servicio-de-aguas-santafesinas-en-la-audiencia-publica-por-68-de-aumento-efecto-enero-pocos-participantes-y-muchas-quejas-por-los-cortes-politica-pocos-participantes.html

<https://www.rosario3.com/-economia-negocios-agro-/La-encrucijada-de-Aguas-un-servicio-publico-en-manos-del-Estado-que-se-rige--por-un-diseno-de-la-epoca-privatizadora-20220121-0045.html>

<https://www.youtube.com/watch?v=jJUusn1tIYo>

ANEXO

2020

Punto Nombre ASSA	N° Cliente	Direccion de suministro	TARIFA	Consumos	2020												Energía Anual (KWh)				
					Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre					
					- no inaugurada -																
Zona Norte	Toma Hernandez	AVDA. ALEM Y CALCHINES	2 B2	Pot. Contratada (KW)	847	847	847	847	710	710	710	710	710	710	786	786	786	786	5.740.860		
				Energía (KWh)	474.330	443.430	464.640	485.700	328.840	433.390	460.110	479.400	438.960	487.020	320.890	322.090					
	Planta Santa Fe	MITRE C ITUZINGO	2M32	Pot. Contratada (KW)	1.730	1.730	1.730	1.730	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	11.108.540	
				Energía (KWh)	816.000	1.006.800	1.041.600	948.960	945.600	858.720	898.800	878.880	867.840	918.480	918.240	1.008.220					
	Elevadora Central Santa Fe	VIADUCTO N. OROÑO	2M12	Pot. Contratada (KW)	797	797	797	797	620	620	620	620	620	620	620	620	620	620	700	1.565.839	
				Energía (KWh)	141.840	151.020	131.760	134.660	130.680	123.120	122.380	121.680	113.544	132.210	126.735	136.190					
	Totalizador Elevadoras Santa Fe	TOTALIZADOR DE SERVICIOS	2 B2	Pot. Contratada (KW)	50.406	48.020	40.764	50.597	48.997	48.059	46.178	146.395	45.931	43.992	41.303	46.377					668.109
				Energía (KWh)	580	580	580	580	580	580	580	580	535	535	535	535	619				
	POI Sur Rafaela	H. RIGOVEN FINAL	2M12	Pot. Contratada (KW)	362.400	286.800	293.500	290.400	291.600	288.000	314.400	337.200	315.600	328.800	367.200	374.400					3.850.300
				Energía (KWh)	500	500	500	500	450	450	450	450	450	450	450	450	450				
Totalizador Pozos POI Sur Rafaela	H. RIGOVEN FINAL	2 B2	Pot. Contratada (KW)	265.073	232.846	222.847	200.635	177.204	187.055	189.766	189.766	221.500	227.132	220.829	269.663	277.235				2.691.785	
			Energía (KWh)	600	600	600	600	460	460	460	460	512	512	512	512	512					
Totalizador Pozos Esperanza	TOTALIZADOR DE SERVICIOS	2M12	Pot. Contratada (KW)	442.342	415.210	326.252	458.392	375.456	386.675	405.666	446.306	380.082	432.338	441.416	441.533	585	585			4.961.398	
			Energía (KWh)																		
Planta Reconquista	RUTA A 009 KM 6.5	PM12	Pot. Contratada (KW)																1.330.080		
			Energía (KWh)																		
Zona Sur	Punto Nombre ASSA	Direccion de suministro	TARIFA	Consumos	2020												Energía Anual (KWh)				
					Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre					
	Panita Rosario	LL PASO 515	2M32	Pot. Contratada (KW)	4.150	4.150	4.150	4.150	4.150	4.150	4.150	4.150	4.150	4.150	4.150	4.150	4.150	4.150	4.150	36.843.010	
				Energía (KWh)	3.080.516	3.004.662	2.809.514	3.215.927	3.186.435	3.186.435	3.092.837	3.362.222	3.303.807	3.216.832	3.290.623	2.092.800					
	Estacion C	DONREGO 2337	2M32	Pot. Contratada (KW)	3.200	3.200	3.200	3.200	2.915	2.915	2.915	2.915	2.915	2.915	2.915	2.915	2.915	2.915	2.915	24.414.635	
				Energía (KWh)	2.021.701	2.177.451	2.152.717	2.084.757	1.746.459	2.061.667	1.942.737	2.088.505	2.133.611	1.872.470	2.096.120	2.089.440					
	Planta bagorria	RUTA 11 Y LINA DEL MUNICIPIO	2M32	Pot. Contratada (KW)	1.330	1.500	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800	11.994.304	
				Energía (KWh)	984.000	1.032.000	974.400	1.015.200	1.046.400	996.000	955.200	986.400	969.600	967.200	1.038.000	989.904					
	Pozos San Lorenzo	CASILLA DE COMERCIO NRO. 110	2 B2	Pot. Contratada (KW)	339	339	339	339	305	305	305	305	305	305	305	305	305	305	305	2.703.637	
				Energía (KWh)	233.867	229.170	220.432	223.104	217.119	220.335	206.236	248.067	217.937	225.938	219.292	242.140					
Acueductos	Punto Nombre ASSA	Direccion de suministro	TARIFA	Consumos	2020												Energía Anual (KWh)				
					Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre					
Planta Desvío Arrión	RUTA PROV. N° 36 S - KM. 0	2M12	Pot. Contratada (KW)	396	396	396	396	396	396	396	396	396	396	396	396	396	396	396	1.526.100		
			Energía (KWh)	150.000	134.700	154.800	139.200	112.500	131.700	132.600	136.800	133.200	135.600	153.000	162.000						

Características	Sistema Actual	Sistema Nuevo
Basado en Costos	No	Si
Tarifa Según los Costos de Cada Localidad	No	No
Precio por Bloque de Consumo	No	Si
Precio Diferente para Usuarios No Medidos	Si	Si
Subsidio Cruzado	No	Si
Tarifa Social	No	Si
Diferencial por Nivel Económico de Cada Zona	No	Si
Diferencial por Uso	No	Si
Precio del Servicio de Cloacas Independiente del de Agua	No	Si

- ✓ En el ejercicio analizado, tuvo continuidad la instalación de medidores por iniciativa de ASSA, priorizando la completitud de instalación de medidores por manzanas y parcelas en distritos donde ya se había aplicado el plan masivo, es decir rastillaje de casos faltantes de instalación.
- ✓ de selección dos situaciones, medidores que hayan superado los 7 años de instalación y medidores que hayan superado un consumo total superior a los 2.500 M3, además de aquellos casos que por pedido y conocimiento de los distritos e impacto de facturación se considere oportuno recambiar.(En la GOIS correspondiente se exponen la cantidad de instalaciones y recambios de medidores 2019).
- ✓ Durante el periodo 2019 se firmaron los convenio de acceso con los Municipios correspondiente al acueducto Desvío Arijón, que corresponden a los municipios Desvío Arijón, Santo Tomé y Sauce Viejo. A partir de dicha firma se comenzó con la facturación del consumo correspondiente a dichas comunas.
- ✓ Hacia finales del 2019, se realizó la firma de convenio de acceso correspondiente al acueducto Villa Ana, que comprende a las comunas de, Villa Ana, Garabato, Intiyaco, Colmena, Los Amores, Cañada Ombú, Golondrina y Los Tabanos. Estos comenzaran a facturar durante el año 2020.