

## **Eje II: Sustentabilidad**

### **Debate Fishbowl: ¿Cómo cambiar los paradigmas de manejo del agua? Hacia soluciones sustentables**

#### **Ponencia Alberto Muñoz (Unión de Usuarios y Consumidores, Argentina)**

### **Gestión de Agua y Saneamiento en la Provincia de Santa Fe República Argentina final**

#### **Ubicación y Contexto:**

La Provincia de Santa Fe se encuentra en el centro-este de la República Argentina con una población de 3.230.000 habitantes concentrados fundamentalmente en las áreas metropolitanas de las ciudades de Rosario y Santa Fe, describiendo su forma una bota similar a la de Italia pero con la mitad de superficie 132.638 km<sup>2</sup>.

El Río Paraná con un caudal promedio de 18.000 m<sup>3</sup>/segundo recorre íntegramente su límite este de norte a sur recibiendo el aporte de distintos afluentes de mucha menor cuantía como los ríos San Javier, Salado o Carcarañá y los arroyos Ludueña, Saladillo o Cañada de Gómez.

Santa Fe es responsables de más de la 5ta parte de las exportaciones argentinas, fundamentalmente agropecuarias, harina, pellets, aceite y poroto de soja, maíz, trigo, carne y leche, todo debido a la inmejorable calidad de los suelos de la zona centro-sur y a los 800 a 1000 mm de precipitación promedio anual.

En cuanto a las aguas subterráneas los problemas de calidad química son notorios en toda la provincia excepto en una pequeña franja paralela al río Paraná del acuífero Puelchense, hierro manganeso y dureza en el noreste, sales y arsénico en el oeste, nitratos en el sureste y arsénico y flúor en el suroeste.

Los servicios de agua y saneamiento de las 362 localidades de la provincia se gestionan de la siguiente manera, 15 ciudades incluidas Rosario y Santa Fe son atendidas por Aguas Santafesinas S.A. un empresa provincial con el 90% de las acciones en manos del estado y los municipios, 176 son comunales, 31 municipales, 124 cooperativas, 3 de vecinales o mutuales y 76 localidades carecen del servicio.

En total el porcentaje de cobertura de agua potable es del 85 % y de saneamiento de 47% sobre el total de la población, para los habitantes gestionados por ASSA (1.921.000 h) esos porcentajes son del 97% en agua y 65% en cloacas y para el resto (1.310.000 h) de 66% en agua y 19% en cloacas, solamente reciben algún tipo de tratamiento los efluentes del 6% de ASSA y del 15% del resto.

#### **Historia de los servicios:**

Los servicios sanitarios de aguas y cloacas comenzaron a desarrollarse a fines del siglo 19 y principios del 20 en las ciudades mas importante de Rosario y Santa Fe como correlato de las epidemias de cólera, siendo en un primer momento empresas privadas extranjeras de origen Ingles y Francés de dominio municipal.

Con el correr del siglo 20, las inversiones incumplidas y la necesidad de una política sanitaria nacional llevaron a que las distintas empresas municipales privadas se nacionalizaran e integraran en una única empresa nacional de agua y saneamiento en los 50' (OSN), este proceso de integración y desintegración, de nacionalización y privatización se volvería a repetir a fines del siglo como calco de los errores del pasado.

Las ciudades intermedias en cantidad de habitantes fueron incorporando servicios de aguas y saneamiento de la mano de Obras Sanitarias de la Nación, emprendimientos municipales y

provinciales primero y luego en los 80' de la DiPos empresa provincial en que devino el desmembramiento de la empresa nacional previo a la privatización de los 90'.

Muchas ciudades de menor cantidad de habitantes pero mucha pujanza económica que quedaban fuera de la empresa del estado tomaron el camino en los 60'y 70', de desarrollar Cooperativas de Servicios y entre ellos los sanitarios, con respaldo del estado nacional o provincial y créditos del BID.

Con este cuadro y fiel a la ola privatizadora que azotaba el país se privatizan la empresa pública DiPos en diciembre de 1995 dando comienzo a 10 años de incumplimientos contractuales y des inversión en las 15 ciudades más importantes.

Luego de varias renegociaciones en que se perdonaba a la empresa Suez los reiterados incumplimientos otorgándole aumentos tarifarios y de una dura resistencia popular cuyo punto culminante fue el plebiscito del 2002 en donde 256.000 santafesinos pidieron la rescisión del contrato y luego de la devaluación del peso, el mismo gobierno que había entregado la DiPos endureció su posición exigiendo un compromiso de pautas de inversión mínima que nuevamente no fue aceptado por la empresa.

A esto se sucedió la acertada ejecución de las garantías de operación que fijaba el contrato por parte del gobierno provincial mientras la concesionaria Suez anunciaba su voluntad de dar por terminado el contrato, disolviendo unilateralmente la sociedad el 13 de enero del 2006 y continuando con las demandas en el Ciadi a través de sus accionistas.

Es de aclarar que ese año 2005 estuvo plagado de versiones de reprivatización como si el gobierno provincial no hubiera comprendido después de 10 años las consecuencias del error que había cometido 10 años antes, se trataba de los 2 mismos gobernadores que habían intercalado mandatos Reutemann y Obeid.

En suma mas por el imperio de las circunstancias que por autocrítica, el gobierno provincial recupera la empresa bajo la forma de Sociedad Anónima con 90% de las acciones en manos de la provincia y las municipalidades y 10 % de los trabajadores, lo cual de todas maneras representó un inestimable cambio de dirección hacia modelo que buscamos.

Este cambio fue posible por la abrumadora opinión pública contraria al modelo que había fracasado durante 10 años, por la carencia de oferentes de mínima confiabilidad ya que los que se presentaron tenían pésimos antecedentes (Latinaguas, Tasseli, etc. ), por la devaluación que ya no le permitía a las empresas cobrar en dólares y por el cambio de discurso que había producido la crisis del 2001, ya lo privado no era la panacea y la misma sociedad que se había mantenida impertérrita ante el desmantelamiento del estado ahora reclamaba su presencia.

En enero de 2006 empieza a funcionar Aguas Santafesinas S.A. , una empresa que se rige por el derecho privado pero que tiene la absoluta mayoría de sus acciones en manos del estado y con ella se reabre la discusión de los planes directores de cada ciudad, se reinician las obras luego de largos años en que la empresa privada no invertía tanto para presionar por aumentos como para asegurar sus ganancias.

Estos primeros planes de obras logran una mejoría en el servicio en termino de capacidad de potabilización y presión de agua lo cual redundo en una mejor opinión pública aunque este claro que los problemas troncales que afectan al servicio falta mucho para ser solucionados.

La propaganda oficial de la nueva empresa muta a incentivar el consumo de agua pública de grifo luego de años de complicidad con las embotelladoras privadas en que los escaparates de los supermercados destinados al agua embotellada se multiplicaron.

La incorporación de los municipios donde se presta el servicio a la conducción de la empresa representa un avance positivo de integración en la dirección que tantas veces pregonamos desde la Asamblea por el Derecho al Agua.

En diciembre de 2007 y luego de 24 años de un gobierno del mismo color político en la provincia de Santa Fe asume un gobierno diferente reabriendo las expectativas de cambio para profundizar el camino en cuanto a la gestión de los servicios sanitarios, consolidando el modelo público y abriendo la participación de la sociedad.

La ley 11.220 de privatización de los servicios sanitarios aún sigue siendo la que rige la gestión de agua y saneamiento en la provincia, lo cual es una asignatura pendiente que hay que cambiar igual que el ente de control ENRESS, funcional al modelo privatizador que fracasó.

### Las consecuencias de la Manipulación y el Doble Discurso:

Los últimos 40 años de servicios sanitarios en Santa Fe como en la mayor parte de la Argentina, nos permiten la inmejorable oportunidad de comparar la gestión de una empresa pública nacional OSN, hasta 1980, una empresa pública provincial, DiPos, hasta 1995 y la gestión privada de la Suez, APSA, hasta el 2005, aprender de los errores cometidos y sacar conclusiones de cara a la segunda meta que buscamos en aquel plebiscito del año 2002: “iniciar un nuevo modelo de gestión pública y social con participación ciudadana”.

El actual Secretario de Saneamiento de la Provincia de Santa Fe, Hugo Orsolini dijo en agosto del 2008, “la gestión de los recursos hídricos reconoce claramente dos etapas: la vigencia de dos instituciones rectoras como lo fueron Obras sanitarias de la Nación y Agua y Energía Eléctrica y la desnacionalización de las actividades productivas”...”en los 50’ y 60’ ambas registraron avances notables en la expansión del saneamiento y el aprovechamiento de los recursos hídricos”. En líneas generales las grandes obras de infraestructura que todavía mantienen el servicio en las grandes ciudades fueron hechas en esa época, por ejemplo la planta potabilizadora actual de la ciudad de Rosario fue inaugurada en el 68’ para una ciudad de 650.000 habitantes hoy 40 años después Rosario tiene 1.000.000 de habitantes y además se suministra el servicio a otras ciudades casi duplicándose la población inicial por lo que su capacidad de filtrado se encuentra colapsada a pesar del último filtro inaugurado durante la gestión de ASSA.

Las plantas de tratamiento, los grandes acueductos troncales tanto de agua como de efluentes y el impulso de cooperativas para las ciudades menores se marcan como aportes de una etapa del estado benefactor que no volvería a repetirse en el futuro.

El desmembramiento de OSN y la política hídrica nacional dio origen a la DiPos que en sus 15 años de vida incurrió en muchos déficit de las empresas estatales algunos heredados de la burocracia estatal que ya tenía OSN como la desactualización catastral, otros de origen político como la extensión de redes sin planificación con objetivos partidarios y otros premeditadamente provocados para inducir la privatización como la compra de insumos con sobreprecios o la sobrecarga de gastos de personal, a pesar de todo lo cual hay que decir que la DiPos nunca fue una empresa deficitaria desde el punto de vista económico ya que dio ganancia hasta el último año y siempre tuvo bajos índices de morosidad.

La compañía Suez con su controlada Aguas Provinciales S.A.(1996 -2005) por otra parte se mostró altamente eficiente para optimizar la ecuación ingresos- egresos y así la planta de personal de 960 personas que dejó luego de los “retiros voluntarios”, parece estar mucho mas acorde con el desempeño de una empresa eficiente que los 1500 que tenía la DiPos luego de los ingresos de sucesivas administraciones, por otra parte el registro catastral que reconfeciona la empresa con un operativo de relevamiento aéreo fotográfico, “GIS”, actualiza un catastro atrasado en muchos años lo cual no es un dato menor si se tiene en cuenta que el servicio medido es mínimo. Es de mencionar que la empresa no puso el mismo énfasis en cumplir con el Plan de Mejoras y Desarrollo del Servicio ya que incumplió con el contrato en el 1º año de concesión lo cual le valió la resolución sancionatoria 142/97 del ente de control, conducta que se repetiría una y otra vez de los años de concesión.

En cuanto al desarrollo de los servicios de agua y cloacas los últimos años de la DiPos con el sistema de obras por cuenta de consorcios barriales en que los barrios, las municipalidades y la empresa se ponían de acuerdo para realizar las obras se puede comprobar un mejor desempeño que el que luego tendría la Suez .

<b>Año</b>	<b>1992 DiPos</b>	<b>1995 DiPos</b>	<b>1997 Suez</b>	<b>2001 Suez</b>	<b>2003 Suez</b>	<b>2005 Suez</b>
<b>agua</b>	325.749	379.279	398.493	428.563	433.369	439.873
<b>cloacas</b>	120.936	187.397	241.288	275.248	277.270	280.997
<b>medidores</b>		20.081	50.512	74.453	82.537	84.847

Conexiones residenciales y no residenciales (en base a datos del Enress)  
2005 en base a datos del 2004 y ASSA

La DiPos en los últimos tres años realizó 53.530 conexiones de agua y 66.461 conexiones de cloacas a un promedio anual de 17.843 y 22.153 respectivamente mientras que la Suez realizó en sus 10 años, 60.594 conexiones de agua y 93.600 conexiones de cloacas a un promedio anual de 6.059 en agua y 9.360 en cloacas.

En cuanto a los medidores si bien la cantidad se cuadruplicó, esta muy distante de los 40.000 o 50.000 medidores anuales que la empresa se comprometió a colocar contractualmente.

En suma el balance de la etapa privatizadora con incumplimientos contractuales permanentes, aumentos tarifarios sin contraprestación en obras, una empresa sobre endeudada, el agravamiento de la falta de presión, de las fugas y la capacidad de potabilización al límite en muchas ciudades, terminó en un gran fracaso que trae consecuencias para las gestiones futuras.

Quizás el elemento más nocivo lo constituya la manipulación de ideas fuerza valederas como el no derroche del agua, la solidaridad de subsidios cruzados, la justicia del consumo medido, la necesidad de hacer eficiente los servicios de agua, la obligación de invertir en saneamiento, en boca de una empresa privada que como tal tiene como principal objetivo la maximización de su renta, (en el caso de Santa Fe se prometía el 12% sobre facturación), y que por lo tanto ni invertía en rehabilitación aumentando las pérdidas, ni colocaba los medidores comprometidos porque le convenía cobrar por m<sup>2</sup> edificado, ni invertía en infraestructura a pesar de los aumentos tarifarios y los créditos del BID, porque ante las crisis siempre había que cuidar el interés del accionista.

Si a esto se le suma el descrédito que desde las mismas esferas del estado y los medios se hizo de las empresas públicas de agua previo a la privatización y un accionar de los entes de control permisivo con las empresas privadas, el resultado son usuarios descreídos, con escasa participación que ven a la empresa como una entidad lejana de la cual deben desconfiar.

El desafío actual es el de generar instancias de discusión integrativas de las esferas sociales, políticas, universitarias de cada región en donde se acoplen el Ministerio de aguas, la Secretaría de Saneamiento, la empresa Aguas Santafesinas y donde se piense en un modelo sanitario provincial para los próximos 15 años que integre las problemáticas de Aguas Santafesinas S A, las Cooperativas, las empresas comunales y municipales, lo industrial, lo doméstico.

Las necesidades de hoy implican grandes obras de infraestructura como los acueductos transversales o las nuevas plantas de potabilización y tratamiento de efluentes como en los 60', implican desarrollar la cobertura de agua y cloaca que se prometió en los 90' pero no se cumplió, pero además implica rehabilitar lo existente de manera de mostrar mejoras en los servicios que recobren la confianza del usuario.

### Cambio de Conductas y Paradigmas:

El primer desafío es que las frases consabidas de que el agua es un Derecho Humano y un bien común, de gran aceptación en las comunidades, internalicen sus implicancias.

Esta claro que la modificación de los marcos legales desde la constitución nacional y provincial hasta la legislación de saneamiento y los códigos de aguas constituyen batallas esenciales en cuanto a impedir la privatización o la mercantilización y en cuanto a inducir el cumplimiento de

un derecho, pero la Constitución Argentina esta plagada de buenas intenciones y derechos que luego tienen escaso cumplimiento fáctico.

La realidad demuestra que un derecho no se cumple solo porque esta fijado en la norma, sino que además la comunidad debe estar informada de que lo tiene, pero con la información no alcanza, también debe estar convencida de que lo tiene, y en muchos casos tampoco alcanza y hace falta participar para que efectivamente se cumpla.

Sustentar el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento implica definir un derecho eminentemente colectivo donde la solidaridad con el otro, la responsabilidad con las generaciones futuras y la austeridad en la conducta, no pueden ser producto de la imposición de la norma o el precio sino actitud conciente que lo haga efectivo en la convicción de que se trata de un derecho básico, elemental, fundante de los demás derechos.

Solo la internalización de que el agua que alguien gasta de mas suele faltarle a otro, de que la factura barata para una familia pudiente tiene su correlato en la factura cara para una familia humilde o de que la contaminación de un pueblo aguas arriba termina afectando al pueblo de aguas abajo puede llevarnos a un criterio efectivo y sustentable de Derecho Humano al Agua.

Dicho cambio de conductas en torno a una temática específica debe ser acompañado por los distintos grupos de poder que entienden en el asunto, el político, el profesional, el regulatorio, si esperamos que avancen. Así en Santa Fe estamos planteando que las políticas hídricas son demasiado importantes para que estén sujetas a las disputas partidarias y que sería fundamental construir consensuadamente un paraguas protector aprovechando la situación de que tanto en ASSA como en el Ente de Control o en los municipios y cooperativas están representados los distintos partidos del oficialismo y la oposición y que por lo tanto el rédito político puede ser compartido. Aunque esto parezca pragmático, es más eficiente que mediatizar los problemas hídricos con las disputas partidarias.

La presencia del ing. Hugo Orsolini en la secretaria de Saneamiento y del ing Alberto Daniele en la presidencia de ASSA, dos profesionales y docentes de la Facultad de Ingeniería de Rosario, comprometidos en la convicción de que el agua es un Derecho Humano y de abrir e incentivar la participación ciudadana viene promoviendo instancias tanto en los comités de cuencas como en el cambio del marco regulatorio de ASSA, incluyendo la posibilidad de avanzar hacia la figura de una sociedad del estado donde las acciones ya no puedan ser enajenadas por ninguna administración.

El desafío de los próximos años pasará por generar consensos para modificar los preconceptos detrás de las conductas que tenemos como sociedad :

#### **El agua es un tema de otro mientras no se afecten mis intereses**

Los niveles de participación al momento de reclamar por falta de presión, por obras caras , por falta de servicio, para que se vaya la Suez, al principio de las cooperativas o en las obras de consorcio siempre fueron mayores que cuando se trata de planificar o gestionar en conjunto.

#### **Alguien debe controlar a ese otro que gestiona el agua**

La práctica ha demostrado que el control llega tarde y mal, solo la participación de la comunidad desde la planificación y la gestión puede terminar en un control efectivo, de hecho la participación de la APDA sin lugar estructural alguno terminó condicionando las políticas del gobierno provincial tanto en la rescisión del contrato con la Suez como en el diseño de la actual empresa.

#### **El estado debe asegurar el Derecho al Agua**

De hecho el estado no ha asegurado el derecho al agua no solo porque algunos gobiernos lo desconocen sino porque la construcción de un derecho es colectiva, no alcanza solamente con un estado paternalista que por otra parte no tenemos más.

#### **La equidad es todos por igual**

La privatización anuló todas las variables progresivas del cuadro tarifario haciendo que un vecino de un barrio precario pague lo mismo de agua por cada m2 edificado que uno de un barrio privado. La homogenización de la tarifa, los cargos y aumentos fijos, la inexistencia de tarifas

escalonadas terminan castigando a la familia humilde y austera en beneficio de los sectores de mayores ingresos. En suma ser equitativo es que quien mas puede y más consume más pague.

Decil ITF*/ Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Prom.
1	135,6	178,1	162,5	151,3	121,5	111,0	143,4
2	367,6	368,6	372,7	359,5	332,0	274,3	345,8
10 **	1.500,6	1.949,6	2.168,3	1.585,4	1.979,4	1.893,5	1.846,1
Tarifa APyDC (min).							
Servicio no medido ***	8,1	8,1	8,1	8,6	8,6	8,8	8,4
Tarifa APyDC/ Decil ITF (%)							
1	5,9	4,5	5,0	5,7	7,1	7,9	5,8
2	2,2	2,2	2,2	2,4	2,6	3,2	2,4
10 **	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5

\*Cada "decil" agrupa al 10% de los hogares en orden creciente según su nivel de ingresos (aquí se trabaja con el Ingreso Total Familiar). Así, el primer decil, agrupa el 10% más pobre de la población y el décimo decil, al 10% más rico.

\*\* ITF promedio

\*\*\*Según el volumen mínimo asignado de Agua Potable (AP):  $QA = 12,58 * 1,76 = 22,14$  m<sup>3</sup>. Es decir:  $QA = 12,58 * TBE$ ; siendo TBE = 1,76 (no puede ser inferior). En caso de considerar Agua Potable y Desagües Cloacales (APyDC), se debe calcular el Total de AP x 2 (es decir, FS= 2; donde FS= S1+S2...; siendo S1 abastecimiento de agua potable=1 y S2 desagüe cloacal = 1). Aquí se dividió la tarifa de APyDC por dos (es bimestral) a fin de obtener un valor comparable con el ingreso mensual.

Nota: Se consideraron los valores medios surgidos de la EPH (onda mayo) e Incluye hogares con ingreso cero.

Aclaración metodológica: El Ingreso Total Familiar según decil pertenece a la los aglomerados de Santa Fe y Gran Rosario, localidades en las cuales APSFSA prestaba un servicio a aproximadamente el 83% de la población según los departamentos en los que operaba y de acuerdo a los datos censales del 2001 (para más información, ver el Anexo 7).

Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH, ENRESS y Aderasa (2003).

Documento de trabajo N°17 Julieta Pesce Flacso

Del cuadro anterior se desprende que en promedio del año 1996 al 2001 la tarifa de agua mínima representaba el 5,8 % de ingreso de un hogar de más bajos ingresos y el 0,5 % del de más altos, esta situación se sigue manteniendo hoy.

El casco céntrico de Rosario tiene sus desagües pluvio-cloacales desde principios del siglo XX y mientras los vecinos de un barrio periférico deben abonar las obras de expansión de cloacas el centro que las tuvo por inversiones del estado no tiene ningún mecanismo de solidaridad con los barrios periféricos.

Al cobrarse por m<sup>2</sup> y no haber escalonamiento una familia rica que gasta el agua en riego o pileta paga lo mismo que una pobre por una superficie similar, por ejemplo en las casas de fin de semana.

La consecuencia directa de esta matriz es que una ciudad como Villa Gdor Galvez de 80.000 habitantes con altísimas tasas de desocupación y pobreza tiene solamente el 6% cubierto con cloacas. Los sectores mas humildes que más necesitarían las obras por motivos de por motivos de salud pública son los que menos las tienen.

En suma si a partir de ahora como estado y comunidad nos ponemos de acuerdo para poner un peso por cada habitante en servicios sanitarios sin discriminar entre quienes pueden y quienes no o quienes necesitan mas que otros, nunca se superarían las inequidades entre barrios, ciudades e individuos que se acarrean del pasado, para igualar hay que desnivelar los aportes dentro del sistema, priorizar a los mas postergados que son los que menos pueden y convencer a los que siempre disfrutaron de los servicios de que tienen una responsabilidad con los demás.

Los indios Desana de la selva amazónica colombiana representan sus ríos como cordones umbilicales que unen al los hombres a las aguas amnióticas subterráneas, solo comprendiendo que el que tira mucho del cordón se lo saca a otro y que cediendo del propio se permite que otro acceda, el derecho humano al agua será una realidad.