

Acción estatal en el proceso de producción social de servicios sanitarios. El caso de la provincia de Santa Fe

*State Action in the Process of Social Production of Health Services. The Case of the Province of Santa Fe*

**Melisa Orta, Carina Borrastero y Margarita Portapila**

**Melisa Orta** es doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina  
E-mail: melisaorta@gmail.com

**Carina Borrastero** es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
E-mail: cariborrastero@gmail.com

**Margarita Portapila** es investigadora en el Centro Internacional Franco-Argentino de Ciencias de la Información y de Sistemas, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina  
E-mail: margarita.portapila@gmail.com

## resumen

El propósito central de este artículo es analizar la orientación del accionar del Estado en el proceso de producción social de servicios dirigidos a garantizar el Derecho Humano al Agua y Saneamiento (DHAS). Esta cuestión será abordada a través del estudio del caso de la provincia de la Santa Fe, Argentina. Para poder analizar este proceso, partimos del Enfoque Estratégico Relacional de Bob Jessop. Adoptamos una estrategia metodológica cualitativa, basada en la reconstrucción de procesos a partir de la prensa escrita. Nuestra hipótesis sostiene que no logró configurarse una lógica estatal de gestión progresista que garantice el DHAS. Identificamos que la estrategia selectiva impulsada por el gobierno reforzó los principios de la lógica privatista de gestión de los servicios sanitarios.

## summary

This article aims to analyse the orientation of state actions in the process of social production services to guarantee the Human Right to Water and Sanitation (HRWS). This issue will be addressed through the case study of the province of Santa Fe (Argentina). We hypothesise that a state management logic that guarantees the human right to water and sanitation is not achieved. To analyse this process, we consider the conceptual framework proposed by Jessop, which understands the State as a social relationship. We adopt a qualitative methodological strategy, based on the reconstruction of processes from the written press. We identified that the selective strategy promoted by the government reinforced the principles of the private logic of health service management.

## palabras clave

acción estatal / derecho humano / agua y saneamiento / Santa Fe

## keywords

state action / human right / water and sanitation / Santa Fe

## Introducción

A nivel internacional, en las últimas décadas, tuvo lugar un incremento progresivo de la importancia que ha adquirido el problema de garantizar la universalización del acceso a los servicios vitales de agua y saneamiento (SAS). En el año 2002, según el Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y Saneamiento (PCM) a cargo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), un 11% de la población de América Latina y el Caribe (60 millones de personas) carecían de acceso a fuentes de agua mejorada y un 25% de la población (137 millones de personas) no tenía acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas<sup>1</sup> (OMS y UNICEF, 2004). Las desigualdades en el acceso a estos servicios esenciales conllevan serios problemas para la salud y deterioran la calidad de vida de las personas afectadas. Ante esta situación preocupante, en julio de 2010, Naciones Unidas (NU) estableció que el acceso seguro al agua potable salubre y al saneamiento constituye un derecho humano fundamental para el completo disfrute de la vida y de todos los demás derechos humanos (Resolución 64/292, 2010). El reconocimiento del DHAS trasciende la simple obligación de garantizar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento e incorpora otros elementos que son consustanciales a estos derechos. Estos son: disponibilidad, calidad, accesibilidad física y tarifa asequible (Justo, 2013: 18-20). Asimismo, los países miembros de NU asumieron diferentes compromisos internacionales para enfrentar el desafío de reducir las desigualdades en el acceso a los Servicios de Agua y Saneamiento (SAS). De estos compromisos, cabe resaltar el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000 y el compromiso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015 (Orta, 2020).

El propósito central de este artículo es analizar la orientación del accionar del Estado en el proceso de producción social de servicios dirigidos a garantizar el DHAS. Esta cuestión será abordada a través del estudio del caso de la provincia de la Santa Fe, Argentina. Nos focalizaremos en las 15 localidades que son provistas por la empresa pública Aguas Santafesinas Sociedad Anónima (ASSA). Los orígenes de esta empresa se remontan a principios del siglo XX, cuando la prestación de los servicios estaba a cargo del Estado nacional, bajo la gestión de Obras Sanitarias de la Nación (OSN).<sup>2</sup> A partir de la década de 1970, durante la dictadura cívico-militar del período 1976-1983, comenzó un proceso de descentralización de la prestación de los SAS. En la década de 1990, se inició un proceso de privatización de los servicios públicos y provisión de bienes colectivos. En este marco, se sancionó en la Provincia de Santa Fe, bajo el gobierno de Reutemann (1991-1995), la Ley N° 11.220/94, que dispuso la concesión de la prestación del servicio a capitales privados y la constitución del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS). En la gestión de la empresa que asumió la prestación de los servicios, estuvieron presentes los principios propios de la *lógica privatista*: el agua potable fue concebida como una mercancía y las personas eran las responsables de comprar estos servicios en forma privada; el acceso al agua domiciliaria era considerado un bien privado, disponible solamente para quienes podían pagar

por él; se admitía el corte del servicio a quienes no pagaban; y las decisiones eran tomadas por el sector privado sin ningún tipo de consulta a actores políticos o sociales (Castro, 2018).

En el año 2006, el poder ejecutivo provincial (PEP) rescindió el contrato de concesión de SAS con la empresa privada y constituyó la empresa ASSA, con mayoría accionaria del Estado provincial (Pesce, 2006). Es importante destacar que, si bien se reestatizó la principal empresa prestadora de SAS, el sistema actual de gestión de los servicios sanitarios en Santa Fe aún está regulado por la Ley N° 11.220/94, formulada y sancionada durante el proceso de privatización. Esta Ley establece que el Estado provincial debe asumir la responsabilidad de la prestación de los SAS en solo 15 localidades de la provincia, que representan el 59% de la población, mientras que las restantes están a cargo de sus gobiernos locales, que administran por sí o por terceros la prestación del servicio.

El objetivo del trabajo es analizar si, a partir de que se inicia el proceso de reestatización de los SAS, se logra modificar la orientación del accionar del Estado para superar los principios propios del modo privatista de gestión. En especial, nos proponemos indagar si se asume una lógica de gestión estatal progresista que tenga como principal objetivo garantizar el acceso a SAS respetando las condiciones que implica su consideración como derecho humano.

Para realizar el estudio, seleccionamos el período 2007-2015. Este recorte se debe a que en diciembre de 2007 se produjo un cambio de la fuerza política que ocupa el ejercicio del PEP. Después de más de 24 años de gestión del Partido Justicialista (PJ), asume la gobernación de Santa Fe la alianza denominada Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), que presentó como candidato a gobernador a un miembro del Partido Socialista (PS). La nueva gestión se propuso, en su primer plan estratégico y a diferencia de las anteriores, garantizar el derecho humano al agua en todo el territorio provincial.

En nuestro análisis de este proceso, partimos del Enfoque Estratégico Relacional (EER) propuesto por Bob Jessop (2008a y 2017). El autor se inscribe en la tradición teórica que entiende al Estado como una relación social, es decir, que rompe las fronteras analíticas entre Estado, mercado y sociedad. Esta concepción nos conduce a realizar un análisis que involucre el accionar del Estado inscripto en el proceso social que estudiamos, atravesado e intrínsecamente constituido por los vínculos que se establecen entre los actores estatales y no estatales.

Nuestra hipótesis sostiene que, pese a la reestatización de la empresa pública de provisión de SAS y a los principios garantistas declarados de la fuerza gobernante en el PEP que tuvo la mayor incidencia sobre su derrotero, no logró configurarse una lógica estatal de gestión progresista que garantice el DHAS.

En el siguiente apartado, se desarrolla el marco conceptual y metodológico de la investigación. Luego, presentamos el análisis empírico del período propuesto. Por último, exponemos las conclusiones que se desprenden del análisis desarrollado.

### **1.1. El Enfoque Estratégico Relacional de Bob Jessop: el accionar del Estado inserto en la complejidad de un proceso social**

Para poder abordar cómo se desempeña el Estado existen distintos enfoques teóricos que podemos agrupar bajo dos categorías: enfoques estado-céntricos y enfoques socio-céntricos (Oszlak, 1997; Garretón, 2001; Acuña y Smith, 2007; Fernández y García Puente, 2012).

Dentro del enfoque estado-céntrico, una de las perspectivas principales que se preocupa por investigar el modo que asume la intervención estatal en los procesos sociales es el neoinstitucionalismo. Los estudios realizados desde esta perspectiva tomaron relevancia a inicios de la década de 1980 y se focalizan principalmente en el estudio de los procesos de desarrollo. El neoinstitucionalismo resalta la centralidad del Estado en el impulso de procesos de desarrollo económico, en contraposición a los lineamientos impuestos por el enfoque neoliberal, que defiende la reducción del rol del Estado al de garante de la acumulación privada de ganancia y la noción de que el mercado tiene capacidad de autorregularse. Uno de los trabajos más importantes es el de Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985), titulado *Bringing the State Back In [El Estado regresa al primer plano]*. Los autores demuestran que la posibilidad de que el Estado desempeñe un rol central en el direccionamiento de los procesos de desarrollo depende de las capacidades históricamente construidas en las estructuras estatales. Las debilidades o fortalezas de los Estados, de acuerdo con Evans (1996), están vinculadas con la presencia (o ausencia) de un cuerpo burocrático cohesionado y especializado (capacidades institucionales) y con una serie de lazos sociales que vinculan este complejo institucional con la sociedad y proveen vías para negociar objetivos de acción y políticas públicas (capacidades relacionales). Desde esta perspectiva, entonces, la efectividad de la intervención estatal está relacionada con el grado de autonomía y las capacidades del Estado.

En esta investigación, proponemos realizar un abordaje del accionar del Estado desde el Enfoque Estratégico Relacional (EER) propuesto por Bob Jessop, que se inserta dentro de la tradición teórica que concibe al Estado como una relación social (Jessop, 2008a). El autor considera que la configuración institucional característica de cada Estado, que comprende el aparato estatal, las capacidades estatales y los recursos estatales, actúa como una serie de restricciones estructurales para los cálculos y las estrategias de los actores. Sin embargo, Jessop afirma que el modo en el que se utilizan estos instrumentos, es decir los cursos de acción que ponen en marcha los actores estatales, está determinado por los equilibrios cambiantes en las relaciones de poder entre las fuerzas políticas hacia el interior del Estado y las relaciones estratégicas que establecen con distintas fuerzas sociales. Es por esto que el presente trabajo se centra en el análisis de la diversidad y complejidad de la intervención estatal, que involucra las distintas estrategias que desarrollan las fuerzas políticas que ocupan el poder ejecutivo del Estado para garantizar el acceso a bienes colectivos básicos de consumo; los conflictos y las luchas que se establecen entre los actores involucrados en el proceso de producción social de SAS; las relaciones de poder entre estos actores; y las incidencias que tienen estos

modos de relación social en la configuración y reconfiguración del accionar de la fuerza política gobernante, entendido como los proyectos políticos y las políticas públicas resultantes de este proceso. Esta concepción nos conduce a realizar un análisis que involucre el accionar del Estado inscripto en la totalidad del proceso social que estamos estudiando, que nos permita no sustraerle su indudable especificidad y relevancia en la configuración de las relaciones sociales.

Jessop retoma a los autores –particularmente a Weber– que definen al Estado a partir de la presencia de tres elementos: aparato institucional, territorio y población. Analiza la relación que existe entre estos tres elementos constitutivos y establece la definición siguiente:

El núcleo del aparato estatal está compuesto por un conjunto relativamente unificado de instituciones y organizaciones empotradas en la sociedad y formalizadas socialmente y que son estratégicamente selectivas [aparato estatal], cuya función socialmente aceptada es la de definir y aplicar decisiones colectivas vinculantes para los miembros de una sociedad [población] de una determinada área territorial [territorio] en nombre del interés común o la voluntad general de una comunidad política imaginada que se identifica con ese territorio [idea de Estado] (Jessop, 2017: 93).

En su definición, el autor propone considerar un cuarto elemento, la “idea de Estado”, entendido como el proyecto estatal que define la naturaleza y las finalidades de su acción y que sirve para justificar la legitimidad del monopolio del uso de la fuerza física. Aquí identificamos dos monopolios, el monopolio de la coerción y el monopolio de la legitimidad política. Asimismo, el Estado posee el monopolio de la recaudación de los tributos y de la administración de los bienes comunes. La administración de estos monopolios le otorga al Estado una especificidad y relevancia en la configuración de las relaciones sociales. Solo el Estado posee el poder de coerción, la capacidad organizativa, los recursos económicos y legitimidad política necesarios para hacer efectivo el DHAS.

Jessop afirma que la territorialización del poder político y la creación de la población sobre la que se ejerce ese poder son logros históricos fundados en luchas y, por tanto, son contingentes; están sujetos a los cambios en los equilibrios de poder resultantes de esas luchas. A partir de esta concepción general del Estado, propone un marco analítico específico para su estudio. Este enfoque profundiza en el análisis de esas confrontaciones sociales que imponen visiones determinadas, que con el tiempo se consolidan y se cristalizan en instituciones. Para ello, Jessop se apoya en los teóricos marxistas –particularmente Poulantzas– que proponen abandonar la visión de Estado como cosa o sujeto simple y comenzar a analizar el poder del Estado como una relación social compleja, como una condensación material de relaciones de fuerzas (de poder) entre las clases y fracciones de clases (Poulantzas, 1978, citado en Jessop, 2008b: 123).

En este sentido, la concepción del Estado como una relación social implica dos cuestiones adicionales. Por un lado, que el Estado no puede ser considerado como un ente monolítico, sino como una relación social de poder entre distintas fuerzas

políticas. En el interior de los aparatos y ramas del Estado están representadas distintas fracciones de clases, con sus propios intereses y modos de cálculo político, que entran en conflicto para tornar hegemónicos ciertos modos de definición de lo público y lógicas de gobierno de los bienes comunes y colectivos. Por otro lado, el Estado está constituido y condicionado por las relaciones que establece con los actores no estatales. Las acciones o inacciones del Estado están codeterminadas por los vínculos que establece con los actores económicos y de la sociedad civil, así como por el grado de movilización y lucha social presente en una sociedad.

De esta manera, las estrategias impulsadas por el Estado no pueden ser plenamente coherentes, ya que están atravesadas por esta lucha entre las distintas fracciones en el interior del Estado y las relaciones que se establecen con los actores no estatales. A este modo de entender el accionar del Estado, Jessop lo define como *selectividad estratégica*. Las acciones (o inacciones) del Estado reflejan el mayor acceso que tienen algunas fuerzas sociales al aparato del Estado y la mayor probabilidad de que sus demandas sean satisfechas (Jessop, 2008a: 30).

En este sentido, hablar de relaciones sociales que constituyen la acción estatal supone identificar cuáles son las distintas acciones sociales que se ponen en correspondencia, quiénes son los actores que las llevan adelante (intra y extra Estado), los conflictos que se establecen y las relaciones de poder entre estos actores. Si se considera que el Estado no es un aparato institucional monolítico, con una identidad política homogénea y apriorísticamente definida, ni objetivos unificados y consistentes (Jessop, 2008a), se prestará atención, en mayor medida, a las estrategias que desarrolla el FPCyS desde el PEP para garantizar el acceso a bienes colectivos básicos. Esta decisión se debe a que es el partido que ocupó el gobierno del Estado provincial durante el período estudiado y, además, del análisis de nuestro instrumento empírico surgió como la fuerza política que protagonizó el proceso que estamos estudiando.

Según la bibliografía especializada en las formas de prestación de los servicios públicos, los pilares para avanzar en una gestión progresista de los SAS son: a) buena calidad del servicio; b) universalización; c) eficacia en la satisfacción de las necesidades y participación ciudadana; d) reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento; e) establecimiento de subsidios directos y cruzados de acuerdo al nivel socioeconómico de los distintos grupos sociales y prohibición del corte del servicio por falta de pago; f) sustentabilidad del servicio y gestión integrada del recurso hídrico; g) buenas condiciones laborales; y h) existencia de una legislación progresista que regule y garantice los principios de la gestión pública (Hachfeld, Terhorst y Hoedeman, 2009: 5-6).

Entonces, para abordar el análisis de la política hídrica, a partir de un enfoque estratégico relacional del accionar del Estado provincial, nos propusimos las siguientes preguntas de investigación: ¿cuáles fueron los actores involucrados en el proceso de producción social de SAS en la provincia de Santa Fe durante el período 2007-2015? ¿Cuáles fueron sus acciones más relevantes? ¿Cómo se relacionaron estos actores? ¿Qué actores prevalecieron en la determinación del curso de efectos de las acciones encaradas durante el proceso de producción social de

los SAS? ¿Cuál fue la estrategia selectiva del actor prevaleciente en el proceso de luchas en torno al DHAS a partir de la provisión pública de los SAS durante el período estudiado? ¿Logran las fuerzas sociales y políticas que luchan por hacer efectivo el DHAS, con sus acciones, o con la potenciación de su fuerza a través de la conformación de alianzas más amplias, modificar las trayectorias que dificultan o imposibilitan la concretización de estos derechos? ¿Cómo logró la fuerza política gobernante continuar la reproducción de la lógica privatista de gestión de los SAS?

## 1.2. Sobre la propuesta metodológica

Para poder abordar el accionar del poder ejecutivo del Estado provincial inserto en una complejidad de relaciones sociales, se adoptó una metodología de reconstrucción de procesos a partir de la prensa escrita, utilizada en diversas investigaciones de América Latina sobre conflictividad social.<sup>3</sup> Según el objetivo de observar si se modifica el modo de intervención del gobierno provincial en el proceso social de producción de SAS, conformamos una base de datos de noticias, integrada por las dimensiones siguientes: localización espacio-temporal de la acción; sujeto que realiza la acción; forma de acción; destinatario de la acción; contra quién se realiza la acción; problema que origina la acción; y orden en el que se inscribe el problema (social, económico o político).

Seleccionamos dos diarios de relevancia de la provincia, *La Capital* de Rosario y *El Litoral* de Santa Fe. La selección también se debe a que son los dos diarios con mayor trayectoria histórica en la provincia (fueron fundados hace más de un siglo). Además, *La Capital* tiene su sede en la ciudad de Rosario y releva hechos de la región sur de Santa Fe, mientras que *El Litoral* tiene su casa central en la ciudad de Santa Fe y cubre principalmente el territorio centro y norte de la provincia. Constatamos esto a partir del registro de la localización de cada una de las acciones identificadas en las noticias analizadas. Analizamos 150 noticias de los años 2010 y 2011, los dos años en los cuales la prensa contemplada reflejó mayor cantidad de noticias y tuvo lugar una serie de hechos y sucesos relevantes que serán analizados en el apartado empírico.

Es necesario considerar que la prensa tiene un doble carácter: refleja lo que sucede en la realidad y construye la realidad. Es por esto que en sí misma constituye una muestra sesgada de lo que sucede en la realidad, por la propia estrategia editorial de cada periódico. No obstante, en los estudios basados en la metodología que adoptamos se pone de manifiesto que, si la muestra es seleccionada de manera sistemática, de más de un periódico, con noticias registradas en todas las semanas del período estudiado, y una selección de observables que posibilite no dejar de lado ningún atributo que caracterice al tema en estudio, es posible reconstruir un proceso que estará compuesto por una configuración de acciones. En definitiva, se podrá reconstruir de este modo un hecho social (Kloster, 2016: 40).

Para completar el período de estudio y tener una mayor comprensión de los tipos de relaciones predominantes, los conflictos y los problemas que originan las acciones, realizamos 14 entrevistas en profundidad a actores clave (7 a funcionarios

políticos, 2 a personal técnico y 5 a miembros de organizaciones sociales), analizamos 20 documentos institucionales y relevamos los datos de cobertura de agua y cloacas provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y por el ENRESS.

## **2. Análisis empírico del período 2007-2015**

Como mencionamos, en diciembre de 2007 se produce un cambio de la fuerza política que ocupa el gobierno del Estado. Después de más de 24 años de gobierno del PJ, asume el ejercicio del PEP la alianza FPCyS. El nuevo gobierno dio inicio a un proceso de cuestionamiento y redefinición de los lineamientos principales de la política pública en torno a los SAS en la provincia y diseñó una nueva política hídrica para Santa Fe, uno de cuyos objetivos principales era el de garantizar el DHAS en todo el territorio provincial (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2012). Asimismo, se propuso formular y sancionar un nuevo marco normativo de gestión de los SAS que garantice las condiciones necesarias para hacer efectivo el DHAS.

Las acciones emprendidas por el FPCyS responden a los objetivos de política hídrica presentes en su programa electoral, como por ejemplo: incorporar el agua (para subsistencia y desarrollo) como un derecho humano en la Constitución provincial; reconocer que corresponde al agua una política de Estado en la provincia; fortalecer las capacidades técnicas de la provincia y de los municipios para la gestión integrada del agua (FPCyS, 2007).

En el apartado siguiente, responderemos las preguntas de investigación planteadas a partir del análisis empírico de la base de datos de noticias. A su vez, complementaremos esta información con las entrevistas realizadas y el estudio de los documentos institucionales más relevantes en el proceso.

### **2.1. ¿Quiénes fueron los actores que llevaron adelante el proceso de producción social de los SAS en las localidades provistas por ASSA?**

Una primera aproximación al análisis de la base de datos permitió constatar la complejidad del proceso social de producción de SAS en las localidades provistas por ASSA, debido a que está involucrada una gran diversidad de actores en las acciones identificadas.

Con relación a los actores comprendidos dentro del campo estatal, encontramos la participación de los tres niveles de gobierno. En el nivel municipal, estuvieron presentes intendentes y concejales oficialistas y opositores de las localidades provistas por ASSA. A nivel provincial, estuvieron involucrados autoridades políticas pertenecientes al PEP: gobernador, Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente (MASPyMA), ENRESS y ASSA. Asimismo, participaron senadores y diputados provinciales del FPCyS, del PJ y del Frente para la Victoria (FpV). También estuvieron implicados actores pertenecientes al nivel nacional: la Defensoría del pueblo de la Nación y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

En cuanto a la sociedad civil, las identidades político-sociales presentes fueron: la prensa escrita, colegios profesionales, la Cátedra Libre del Agua y asociaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores. Por otro lado, encontra-

mos la presencia de representantes del sector económico, trabajadores y empresarios: la Cámara de empresas inmobiliarias de Rosario y el Sindicato del Personal de Obras Sanitarias de Rosario. El Sindicato participa porque los trabajadores de ASSA están comprendidos bajo su convenio colectivo.

Por último, los actores individuales que participaron fueron vecinos usuarios de los servicios, vecinos sin cobertura, profesores y equipos de investigación de distintas universidades públicas.

## 2.2. ¿Cuál fue el protagonismo de los actores en la totalidad de los hechos registrados?

Para poder dar cuenta de esta pregunta, debimos realizar un agrupamiento de los actores involucrados. Los clasificamos en dos grandes campos, Orden Gubernamental Institucional (OGI) y Sociedad Civil (SC). Dentro de la SC, aquellos actores que participan insertos en el marco de una organización fueron caracterizados como Identidades Político-Sociales (IPS). Los actores de la sociedad civil que intervienen fuera del marco de una organización, o que se organizan frente a una situación específica y luego se disgregan, los denominamos actores individuales (AI).

Se encontró que los actores con mayor protagonismo dentro del proceso social de producción de SAS pertenecen a las distintas ramas del Estado y representan un 73% del total de acciones registradas. Dado esto, nos interesa observar con más profundidad algunas de sus características. En el Cuadro N° 1 se puede observar que el OGI a nivel provincial fue el que realizó la mayor cantidad de acciones, con un 80%, y la fuerza política oficialista fue la que tuvo el mayor protagonismo dentro de este nivel (75%).

**Cuadro N° 1. Grado de participación de los distintos niveles del OGI por fuerza política en porcentaje**

Nivel OGI	Grado de participación		
	FPCyS	Otras fuerzas políticas	Total
Provincial	75	5	80
Local	3	14	17
Nacional	-	3	3
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>22</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

### 2.3. ¿Cuáles fueron las acciones generadas por las distintas problemáticas relacionadas con la provisión de SAS en las localidades provistas por ASSA?

Para abordar esta cuestión, pondremos nuestra atención en analizar qué tipo de acciones predominaron y cuáles fueron los problemas que las originaron. Con relación al tipo de acción, además de considerar si son o no confrontativas, las clasificamos en enunciativas, institucionalizadas y directas.

Respecto de los tipos de problemas, los más relevantes, comprendidos dentro del orden socioeconómico, son los siguientes: a) valor de la tarifa: aumento, obtención de subsidios, tipos de regímenes tarifarios; b) medios de producción: reparación de infraestructura, realización de obras, ampliación de redes de acceso a los SAS, obtención de financiamiento, diferencias entre la macro y la micro medición; c) acceso a servicios básicos: escasez de agua por sequías, problemas de calidad y cantidad de agua, pérdidas en las redes de agua, demandas para que se garantice el acceso a servicios básicos; d) salud: riesgo de contraer enfermedades por consumir agua de mala calidad; e) contaminación del recurso hídrico: volcamiento de desechos cloacales, agrarios e industriales en cursos de agua superficiales.

Por otro lado, clasificamos los problemas de orden político: a) modos de regulación del Estado: regulación y control de los prestadores de SAS, regímenes impositivos, modificación del marco regulatorio de SAS; b) modos de intervención del Estado: falta de políticas públicas que solucionen el problema de acceso a SAS y críticas al modo en el que acciona el PEP.

En el Cuadro N° 2 podemos observar que un 27% de las acciones son sin confrontación y el 73% restante son hechos de conflicto. De las acciones sin confrontación, el 73% fueron institucionalizadas y un 27% enunciativas. Con relación al problema que las origina podemos ver que en su mayoría se inscriben en el orden socioeconómico, con un 81%.

**Cuadro N° 2. Hechos con y sin confrontación por tipo de acción y orden del problema**

		Orden (en porcentaje)		
Tipo de acción		Socio-económico	Político	Total
Sin confrontación 27%	Institucionalizada	60	13	73
	Enunciativa	21	6	27
	<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>19</b>	<b>100</b>
Con confrontación 73%	Institucionalizada	25	4	29
	Enunciativa	58	10	68
	Directa	2	1	3
<b>Total</b>		<b>85</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

Respecto del ámbito de las acciones de conflicto, podemos observar que predomina el acto enunciativo, con un 68% del total, lo cual indica que la confrontación se manifestó predominantemente en el campo discursivo. Hay una mayor prevalencia de las críticas, quejas y reclamos a través de medios orales o escritos. Encontramos que las acciones concretas mediante mecanismos institucionalizados (29%) o por hechos directos (3%), como movilizaciones, manifestaciones o decisión de dejar de pagar tarifas, tuvieron un peso menor en el proceso. Si nos fijamos en el principal orden del problema que origina estas acciones, encontramos una fuerte presencia de cuestiones socioeconómicas (85%).

Luego de presentar las características generales más relevantes que asumió el proceso estudiado, pasamos a analizar las acciones realizadas por el gobierno provincial.

#### 2.4. ¿Cómo actuó el gobierno provincial? ¿Cuál fue su estrategia selectiva?

Como lo propusimos en nuestros objetivos, nos interesa estudiar cómo fue la estrategia selectiva de la fuerza política que ocupó el ejercicio del PEP con relación a las localidades que son provistas por ASSA. Es por ello que resulta significativo profundizar en el análisis del tipo acciones que realizó y cuál fue el orden del problema que las originó.

En el Cuadro N° 3 podemos observar que el 34% de las acciones realizadas por el PEP fueron de carácter no confrontativo y el 66% restante fueron hechos de conflicto.

**Cuadro N° 3. Hechos con y sin confrontación realizados por el PEP**

		Orden (en porcentaje)		
		Socio-económico	Político	Total
Sin confrontación 34%	Institucionalizada	64	9	73
	Enunciativa	21	6	27
	Total	85	15	100
Con confrontación 66%	Institucionalizada	23	8	31
	Enunciativa	52	17	69
	Total	75	25	100

Fuente: elaboración propia.

Dentro de las acciones sin confrontación, un 73% son institucionalizadas y el 27% restante enunciativas. Con relación al problema que origina estas acciones, un 85% son de orden socioeconómico y un 15% de orden político. Tienen un peso preponderante los problemas de orden socioeconómico cuando el tipo de acciones que se emprenden son institucionalizadas, con un 64%.

Si consideramos las acciones con confrontación, podemos ver que el principal problema que origina estas acciones es nuevamente de orden socioeconómico (75%) y que predominan las acciones enunciativas (69%). Analizaremos con más profundidad entonces las acciones con y sin confrontación originadas por problemas de orden socioeconómico, puesto que prevalecen y permitirán encontrar indicios de la estrategia predominante del PEP.

En el Cuadro N° 4, podemos observar que el tipo de problema que predominó dentro de las acciones realizadas por la fuerza política oficialista es el valor de la tarifa (39%). Dentro de este problema, todas las acciones originadas son de confrontación y predominan los problemas por pedidos de aumento tarifario realizados por ASSA (alcanzan un 32%).

**Cuadro N° 4. Hechos realizados por el PEP por tipo de problema desagregado del orden socioeconómico**

Tipo de problema	Subtipo de problema	Porcentaje		Total
		Con confrontación	Sin confrontación	
Valor de la tarifa (39%)	Aumento de tarifa	32	-	32
	Otros	7	-	7
Medios de producción (32%)	Realización de obras	3	21	24
	Otros	5	3	8
Otros (29%)		16	13	29
Total		63	37	100

Fuente: elaboración propia.

El análisis de los cuadros N° 3 y 4 evidencia la estrategia implementada por el FPCyS de aumentar progresivamente la tarifa. Esta estrategia se constata a través de entrevistas realizadas a representantes de la principal fuerza política de la oposición y al presidente del directorio del ENRESS, quienes manifestaron que, a partir de que asumió el gobierno de la provincia el FPCyS, cambió la lógica de acción de la empresa pública. Cuando la empresa fue reestatizada en el año 2006, bajo el gobierno del PJ encabezado por Jorge Obeid (2003-2007), se había establecido como política mantener estable el valor de la tarifa. A partir de que asumió el FPCyS, en diciembre de 2007, la decisión de ASSA fue aumentar progresivamente la tarifa para cubrir los costos operativos de producción de los SAS. A continuación, citamos fragmentos de estas entrevistas:

Durante el gobierno de Jorge Obeid, se había tomado la definición de no aumentar tarifas. Eso hacía que el gobierno con sus propios recursos se hacía cargo del sostenimiento y mantenimiento de la empresa. Cuando llega en el 2007 Binner, la política fue diferente. Hubo una idea de que el funcionamiento de la empresa se bancara a través de la tarifa y por lo

tanto empezó a haber fuertes incrementos tarifarios, muy duros a partir del año 2008 en adelante (entrevista realizada a diputado provincial por el PJ, 25/07/2019).

Asimismo, este aumento progresivo de la tarifa se vio acompañado por una disminución de la inversión del gobierno provincial, como se pudo constatar en la siguiente entrevista:

La inversión total entre gastos operativos y gastos de inversión del Estado provincial en ASSA del 2011 habían sido 303 millones, en el 2012 bajó a 200, era la primera vez desde que se creó ASSA que bajaba la inversión total, sumado gastos operativos más inversión. En ese momento, el ministerio planteaba un aumento tarifario del 87%. O sea, casi se duplicaba la tarifa. No puede ser que el Estado se corra de su compromiso de invertir y les pida a los usuarios que paguen el doble de tarifa porque es evidente que es una transferencia de la responsabilidad hacia el usuario (entrevista realizada al presidente del directorio del ENRESS, 13/07/2017).

Efectivamente, del análisis de los balances financieros de la empresa se desprende que los aportes del PEP crecieron de manera permanente hasta el año 2011. A partir del año 2012, identificamos una disminución del monto invertido mientras aumentaban las tarifas de un modo significativo. Entre 2011 y 2012, mientras a los usuarios se les aplicó un aumento del 82% promedio, el Estado disminuyó nominalmente el aporte al sistema ASSA de 303,7 millones de pesos a 200 millones (Muñoz y Tagliavini, 2019). En los años 2014 y 2015, se vuelve a incrementar la inversión en ASSA, motivada por el contexto de elecciones provinciales (Balances de ASSA, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015).

En las dos citas, se hace visible la decisión del gobierno provincial, a través de ASSA, de iniciar un proceso de ajuste y aumento tarifario con el objetivo de trasladar al usuario parte de los aumentos en los costos. Durante el período 2008-2015, se realizaron cinco aumentos tarifarios de distintos porcentajes según el rango de pertenencia del usuario.<sup>4</sup> En el transcurso de 8 años, los usuarios de los rangos intermedios sufrieron un aumento promedio anual del 78% (Oficina Municipal del Consumidor, 2014). Este incremento se encontraba muy por encima de la inflación promedio anual para el mismo período, que fue del 25%.

Por otro lado, en el régimen tarifario vigente no existe diferencia entre usuarios residenciales y no residenciales: paga lo mismo quien hace uso del servicio para fines comerciales o industriales que quien utiliza el agua para consumo doméstico. Tampoco se había establecido una progresividad en el costo de la tarifa que tenga en cuenta el nivel socioeconómico de los diferentes grupos sociales. Contra esto, el ENRESS dictó la Resolución N° 345 en el año 2010, por medio de la cual eliminó la tarifa plana y estableció un subsidio estatal en forma escalonada. El precio del metro cúbico de agua comenzó a ser distinto para los diferentes rangos. Cuantos más metros cúbicos asignados o medidos consume el usuario, la tarifa es más cara (Entrevista al Director del ENRESS, 06/10/2015).

Respecto de los sectores más vulnerables, la nueva empresa estatal continuó con la política de “casos sociales”, originada durante el modelo privatizador. Esta política no consiste en una tarifa social, como existe en otras proveedoras, sino que es un sistema más exigente que habilita a eximir del pago de la tarifa por un plazo de doce meses a usuarios “que se encuentren en condiciones económicas apremiantes que les impidan atender necesidades básicas” (Decreto N° 2.141/99; Tobías, Tagliavini y Orta, 2017: 91-92).

Además, el nuevo régimen mantuvo la herramienta de reducción y luego corte del servicio como sanción para los usuarios deudores. A través de esa herramienta, en el período 2011-2015 se produjeron 3.293 reducciones de servicio y 274 cortes, un promedio de 55 cortes por año (informes del ENRESS, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015; Tobías Tagliavini y Orta, 2017).

Con relación a la universalización del acceso a los SAS durante el período estudiado, identificamos un avance importante en la cobertura. Respecto del acceso al agua potable, se pasó de un 89% en 2010 a un 95% en 2018. En la cobertura de cloacas, el avance fue aún mayor, al pasar de un 49% en 2010 a un 68% en 2018.<sup>5</sup> Sin embargo, identificamos la persistencia de desigualdades entre las localidades provistas por la empresa pública. Mientras que en Funes y en Reconquista un 23% y un 17% de la población aún no contaba con el servicio de agua potable, en las ciudades de Rosario y Cañada de Gómez se había alcanzado la universalización. En la prestación de cloacas también identificamos esta tendencia, puesto que nos encontramos con localidades, como Villa Gobernador Gálvez y Funes, que no superan el 21% de acceso, contra las localidades de Gálvez, Cañada de Gómez, Casilda, Rafaela y Rosario, que se encuentran por encima del 88% de cobertura (ver Cuadro N° 5).

Con relación a la sustentabilidad del ciclo del agua en el área de concesión de ASSA, persiste la falta de tratamiento de los residuos cloacales en los dos principales aglomerados urbanos del sistema, Santa Fe y Rosario. La presencia del río Paraná, con un caudal de más de 14.000 m<sup>3</sup>/segundo, implicó que el tratamiento de los efluentes cloacales no sea una prioridad a lo largo de la historia del saneamiento en estas ciudades, debido a la alta capacidad de autodepuración que tiene el río. Sin embargo, a medida que las ciudades continúan su crecimiento, la falta de tratamiento de los desagües cloacales empieza a constituirse en un problema ambiental. En ese sentido, se ha avanzado en los aspectos técnicos de un proyecto para la construcción de tres plantas de tratamiento, una en Santa Fe y dos en Rosario –en zona norte y zona sur– y ya se establecieron los lugares en donde serán construidas las plantas. Sin embargo, las obras necesarias para su construcción, así como para la realización de la conexión de la red de transporte de los desagües, significa una inversión sumamente alta que el gobierno provincial no encaró durante el período estudiado (Tobías Tagliavini y Orta, 2017).

### Cuadro N° 5. Avances en la cobertura de los SAS en las localidades provistas por ASSA (2010-2018)

Localidad	Acceso a agua por red 2010 (%)	Acceso a cloaca por red 2010 (%)	Acceso a agua por red 2018 (%)	Acceso a cloaca por red 2018 (%)
Cap. Bemtúdez	99	10	98	29
Gdero. Baigorria	99	10	98	37
Rosario	99	69	100	88
Gálvez	98	84	98	100
Rafaela	98	72	99	90
Ruffino	98	68	95	85
San Lorenzo	98	65	98	79
Villa Gob. Gálvez	97	9	97	19
Cañada de Gómez	96	87	100	100
Casilda	95	76	99	93
Esperanza	94	49	99	84
Santa Fe	90	50	99	69
Firmat	74	42	91	61
Reconquista	68	44	83	71
Funes	45	1	77	21
Total	89	49	95	68

Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2010) y ENRESS (2019).

Para terminar de delimitar la estrategia seguida por el gobierno provincial para el caso del subsistema ASSA, abordaremos contra quiénes confrontó, por medio de qué tipo de acciones y cuáles fueron los problemas que las originaron.

En el Cuadro N° 6, se observa que las acciones de confrontación realizadas por el gobierno provincial estuvieron dirigidas principalmente a actores del OGI, con un 64%. Dentro de estos hechos, la confrontación es mayoritariamente de orden socioeconómico (40%).

En segundo lugar, en un 36% confrontó contra actores de la SC. El problema que originó estas acciones fue también en su mayoría de orden socioeconómico, con un 34%.

**Cuadro N° 6. Contra quiénes confrontó el gobierno provincial y cuál fue el orden del problema que originó las acciones**

Contra quién	Orden (en porcentaje)		
	Socio-económico	Político	Total
OGI	40	24	64
SC	34	2	36
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>26</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

Debido a que identificamos que predominan las acciones de confrontación contra otros actores del OGI, nos interesa observar cómo se manifestó la confrontación del PEP en este plano (identificado como OGI 64% en el Cuadro N° 7). Una observación más desagregada permitió distinguir que un 71% de estas acciones se trata de confrontaciones hacia el interior de la fuerza política del oficialismo, principalmente entre integrantes de distintos niveles del PEP. El 29% de las acciones de enfrentamiento restantes se dirigió a la principal fuerza política de la oposición, el FpV, primera minoría en la cámara de diputados provincial durante el período 2007-2011. Además, el FpV encabezaba el poder ejecutivo en algunas localidades de la provincia y presidía el poder ejecutivo nacional.

Ahora bien, nos interesa analizar cómo fueron las confrontaciones hacia el interior de la fuerza política que ocupó el poder ejecutivo provincial. En el Cuadro N° 7 podemos observar que el actor que realizó la mayor cantidad de confrontaciones contra otros niveles del PEP fueron los miembros del directorio del ENRESS, con un 76%.<sup>6</sup>

**Cuadro N° 7. Quiénes confrontan hacia el interior de la fuerza política del oficialismo**

Quién	Contra quién	Orden (en porcentaje)		
		Socio-económico	Político	Total
ENRESS (76%)	ASSA	31	7	38
	Gobierno/MASPyMA/ ASSA	17	21	38
MASPyMA (17%)	ENRESS	3	7	10
	ASSA	-	7	7
ASSA (7%)	ENRESS	7	-	7
<b>Total</b>		<b>59</b>	<b>41</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

En noviembre de 2010, el gobierno provincial presentó el proyecto de un nuevo marco regulatorio para los SAS que pretendía reemplazar la Ley N° 11.220 vigente desde 1994. Entre los aspectos progresistas del marco regulatorio propuesto cabe mencionar los siguientes: 1) el reconocimiento del DHAS; 2) el establecimiento de subsidios directos para aquellos usuarios que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social; y 3) la eliminación de la tarifa plana de ASSA y su reemplazo por un sistema segmentado, donde el valor del servicio se establecería según la zona en la que viva el cliente y la cantidad de metros cúbicos consumidos.

Sin embargo, el proyecto de ley tenía aspectos controversiales en relación con la nueva función que debía tener el ENRESS y este fue el problema principal que dio lugar a las relaciones de confrontación que identificamos en el Cuadro N° 7. El marco regulatorio vigente, regido por la Ley N° 11.220/94, en su artículo 6, dispone que el ENRESS tiene funciones de regulación y control. El proyecto presentado por el oficialismo proponía mantener solo las funciones de control y eliminar las de regulación que quedarían a cargo del MASPMA, cartera perteneciente al PEP.

Una de las razones por las cuales se pretendía quitar al ente su función de regulación era por su facultad para incidir en la conformación de régimen tarifario de ASSA. En 2010, el ente emitió la Resolución N° 205/10 por la cual, ante un pedido de aumento de tarifa de la empresa, debía realizarse una audiencia pública para que participen y emitan su opinión actores políticos y sociales. Por otro lado, en 2010 el ente emitió la Resolución N° 345/10, que modificó el régimen tarifario y estableció un sistema de subsidio estatal progresivo de acuerdo al volumen de consumo real o asignado de cada usuario. El nuevo marco regulatorio buscaría limitar todas las acciones del ente tendientes a confrontar la lógica de acción de ASSA de cubrir los costos del servicio de SAS a través de los aumentos tarifarios, en lugar de priorizar el servicio desde una perspectiva del DHAS.

La bibliografía que se especializa en el tema de la regulación de los SAS argumenta que esta función se justifica por el hecho de que se trata de monopolios naturales tradicionales, en los que por la naturaleza de los servicios prestados no es posible que haya más de una empresa prestadora, por lo cual no se admite ningún tipo de competencia. Significa que un usuario de agua o cloacas no puede recurrir a otra empresa en caso de abusos o malos servicios, está compelido a mantenerse en la misma ya que no hay competencia posible al no ser viable la duplicación de redes (Oszlak, Felder y Forcinito, 2000; Muñoz y Tagliavini, 2019). Debido a esta cuestión, es imprescindible la existencia de un ente con funciones de regulación y control. El directorio del ente de regulación y control debe tener una composición que le otorgue autonomía de la empresa prestadora del servicio de agua y saneamiento, independientemente de que la gestión sea pública o privada.

A continuación, analizaremos quiénes fueron los actores que confrontaron contra el gobierno provincial y cuáles fueron los problemas que originaron esas confrontaciones.

## 2.5. ¿Cuáles fueron los actores que realizaron acciones de confrontación y contra quiénes confrontaron?

En sintonía con los objetivos propuestos en este trabajo, nos interesa identificar y analizar cómo fueron las confrontaciones dirigidas a la fuerza política que ocupó el ejercicio del PEP. Para ello, estudiaremos los actores que protagonizaron las acciones de confrontación y el orden de los problemas que las originaron. En el Cuadro N° 8 se puede observar que el 57% de las acciones de confrontación fueron realizadas por el OGI y el 43% por la SC.

Dentro del OGI, los problemas que originan las acciones son predominantemente de orden socioeconómico (76%). Entre las acciones de confrontación principales realizadas por actores políticos cabe mencionar: acciones enunciativas e institucionales protagonizadas por el ENRESS para regular y controlar el accionar de ASSA (imposición de multas a ASSA, realización de audiencias públicas, declaraciones críticas ante los pedidos de aumento de tarifas de ASSA, sanción de una resolución para establecer un régimen tarifario con subsidios cruzados –pagan más los que más consumen–, pronunciamiento en contra del proyecto para modificar el marco normativo de SAS presentado por el gobierno provincial y realización de acciones institucionales para controlar el cumplimiento de la normativa de calidad de agua); declaraciones críticas por parte de senadores y diputados de la oposición con relación a los pedidos de aumento tarifario de ASSA y al proyecto para modificar el marco regulatorio de SAS presentado por el oficialismo.

**Cuadro N° 8. Actores que realizaron acciones de confrontación y orden del problema que las origina**

		Tipo de orden (en porcentaje)		
		Socio-económico	Político	Total
OGI (57%)	FPCyS	33	22	55
	FpV/PJ	39	-	39
	Otros	4	2	6
	<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>24</b>	<b>100</b>
SC (43%)	AI	66	-	66
	IPS	27	7	34
	<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>7</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia.

Las acciones de confrontación realizadas por la sociedad civil (43% del total de acciones de confrontación) son realizadas esencialmente por actores individuales (66%) y por identidades político-sociales (34%). El orden predominante que origina estas acciones es el socioeconómico, con un 93%. Algunas de ellas fueron:

demandas y reclamos de las organizaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores en las audiencias públicas para que se fije un precio razonable de la tarifa de la empresa ASSA y para que se cree un nuevo marco regulatorio de SAS que tenga como fundamento principal el DHAS; reclamos de usuarios del servicio por rotura de infraestructura en la vía pública o por mala calidad del servicio prestado por ASSA; reclamos de vecinos de barrios periféricos para que se extiendan las redes y poder contar con los SAS esenciales.

Ahora bien, puesto que otro de nuestros objetivos es conocer cómo se enfrentan las fuerzas políticas opositoras contra el PEP, retomamos aquí el conflicto en torno a las funciones del ENRESS. Las demandas del Ente frente al intento del gobierno de suprimir las funciones de regulación fueron tomadas por los diputados provinciales opositores, del Frente Santa Fe para Todos (FSFpT), integrado por el FpV y el PJ. En 2013, los diputados del FSFpT presentaron en el congreso provincial un proyecto de ley para modificar el marco regulatorio de SAS que mantenía las funciones de regulación y control del ENRESS. En julio de 2014, el proyecto ingresó para su tratamiento a la Cámara de Diputados, donde el FSFpT contaba con la mayoría. En septiembre de 2015, obtuvo media sanción y fue dirigido a la Cámara de Senadores. Sin embargo, el proyecto no fue tratado allí y perdió estado parlamentario. Por ese motivo, en la actualidad sigue vigente el marco normativo fijado por la Ley N° 11.220 que cristaliza una lógica estatal de gestión de los SAS con principios privatistas.

### **3. Discusión y reflexiones finales**

A lo largo de este trabajo, nos propusimos analizar el accionar del Estado en el proceso de producción social de servicios dirigidos a garantizar el DHAS. Analizamos este proceso a través del caso de la empresa pública ASSA, encargada de proveer los SAS en 15 localidades de la provincia de Santa Fe. Partimos de la hipótesis de que, desde que el FPCyS asumió el gobierno provincial en diciembre de 2007, no logró configurarse una lógica estatal de gestión que garantice el DHAS, ya que se continuó con la reproducción de los principios propios de la lógica privatista, aun a pesar de la propuesta progresista que dicha fuerza política ofreció en torno a la problemática del agua. Para abordar estas cuestiones empleamos el EER propuesto por Bob Jessop.

La concepción de Jessop sobre la política de Estado como el resultado de un proceso contradictorio y dinámico de las relaciones de fuerza nos permitió comprender el carácter, la complejidad y el resultado de los conflictos y confrontaciones que reseñamos. Las instituciones son solidificaciones temporales de luchas, de correlaciones de fuerza entre distintos sectores sociales y de un estado de esas correlaciones de fuerza que, con el tiempo, se enfrían y petrifican como norma, institución, procedimiento. El análisis de las interrelaciones entre los actores involucrados en el proceso de producción social de SAS en Santa Fe nos permitió observar dimensiones de esas luchas, esas correlaciones de fuerza entre distintos actores sociales y políticos.

Un primer hallazgo relevante es la constatación de que el actor protagonista del proceso de producción social de los SAS, que incidió en forma decisiva en

el derrotero de la lógica de gestión adoptada, fue la fuerza política que ocupó el gobierno del Estado provincial durante el período estudiado.

En el plano de las relaciones entre los actores involucrados, identificamos hechos de conflicto dirigidos a actores de la fuerza política gobernante que intentaron modificar el curso de acción predominante del PEP y marcaron puntos de inflexión potenciales en el proceso social estudiado, pero no lograron reconducir el proceso.

En la mayoría de los casos analizados, las acciones fueron realizadas de forma individual. Sin embargo, pudimos encontrar indicios de posibles alianzas entre actores que realizan acciones de forma individual pero que se originan por el mismo problema y confrontan contra el PEP. Identificamos la posibilidad de realización de alianzas entre diputados y senadores provinciales pertenecientes a fuerzas políticas de la oposición, miembros del directorio del ENRESS y organizaciones sociales que luchan por lograr una tarifa asequible y la aprobación de un marco regulatorio que garantice el DHAS en la provincia. En el año 2013, vimos cómo se efectivizó una alianza entre los diputados provinciales del FSFP y algunos miembros del directorio del ENRESS, que desencadenó la elaboración en forma conjunta de un proyecto de marco regulatorio de SAS.

No obstante, un análisis integrado del proceso –es decir, que en términos teóricos considere las condiciones que contribuyeron a generar los otros actores sociales y políticos involucrados, y en términos metodológicos considere la información obtenida de las diversas fuentes (las acciones confrontativas que relevamos a través de la prensa, los testimonios recogidos en entrevistas y la información documental)– evidencia que la estrategia predominante impulsada por la fuerza política que ocupó el ejercicio del PEP durante el período estudiado, no conformó una lógica de gestión progresista que garantice el DHAS. Esto se evidencia en los aspectos siguientes de nuestro análisis empírico: persistencia de desigualdades en el acceso a SAS entre las localidades provistas por ASSA; deficiencia en la gestión integral del recurso hídrico debido a la falta de tratamiento de los residuos cloacales en las dos localidades más pobladas de la provincia; continuidad de la reducción o corte del servicio por falta de pago; inexistencia de un régimen tarifario asequible; persistencia de un marco regulatorio creado en el proceso de privatización.

Como mencionamos, una de las exigencias para garantizar el DHAS es que estos servicios deben ser económicamente asequibles para todos. Esto implica que el valor de la tarifa de SAS no debe comprometer el ejercicio de otros derechos. Si los costos de producción y mantenimiento de los servicios de agua y saneamiento son elevados, para asegurar que el ciudadano común pueda acceder a estos servicios sin comprometer el disfrute de otros derechos el Estado debe establecer un régimen de subsidios directos o cruzados. Durante el período 2007-2015, la política tarifaria de los gobiernos socialistas se basó en aumentar el valor de la tarifa con la intención de llegar a cubrir los costos operativos de la empresa ASSA, lo cual reproducía la lógica de una empresa privada. Esto, en la práctica, funcionó de manera contraria a la iniciativa expresada en los Planes Estratégicos Provinciales de garantizar el derecho humano al agua en la provincia de Santa Fe.

Por otro lado, la persistencia de una postura rígida por parte de los actores del PEP de no escuchar y no incorporar los reclamos de los actores sociales y políticos involucrados en el proceso social de producción de SAS se vio reflejada en la imposibilidad de lograr los consensos necesarios para modificar el marco regulatorio de SAS fijado por la Ley N° 11.220 y la persistencia de una legislación que no garantiza el DHAS. Como señalamos, el proyecto de marco regulatorio propuesto por el oficialismo presentaba aspectos progresivos y la elaboración de este proyecto respondía a algunas de las demandas realizadas por los actores políticos y sociales. Sin embargo, contenía aspectos regresivos en cuanto a las funciones que le corresponderían al ENRESS.

Dicha postura, sostenida por los actores más poderosos del gobierno provincial (gobernador, ministro de Aguas y presidente de ASSA), condujo a la imposibilidad de llegar a un acuerdo con los miembros del directorio del ENRESS y con la principal fuerza política de la oposición y obstaculizó la posibilidad de avanzar en la modificación del marco regulatorio de SAS vigente. Este hecho es el que configura el principal punto de inflexión en el proceso de producción social analizado, en la medida en que expresa la consolidación y puesta en evidencia de la opción privatista del gobierno.

De este modo, se constata en el caso analizado la selectividad estratégica del Estado santafesino en su política de aguas. Las acciones (o inacciones) del Estado reflejan el mayor acceso que tienen algunas fuerzas sociales al aparato estatal y la mayor probabilidad de que sus demandas sean satisfechas. En nuestro análisis, demostramos quiénes fueron los actores más poderosos, y quiénes los más perjudicados por la persistencia de una lógica privatista en la gestión de los SAS: los usuarios reales y potenciales de viviendas urbanas.

Ahora bien: ¿por qué una fuerza política que presentó una plataforma electoral progresista viró hacia otro tipo de trayectoria? ¿Cuáles actores se vieron beneficiados con la reproducción de esta lógica propia de la etapa neoliberal? Esto se podría explicar por medio de la identificación de alianzas estratégicas establecidas por el FPCyS con actores no directamente implicados en la gestión de los SAS y los procesos conflictivos asociados, pero que sí hayan visto satisfechas sus demandas durante el mismo período en detrimento de los usuarios generalizadamente perjudicados. Dichos actores particulares y alianzas caen fuera del recorte de este trabajo. En futuras investigaciones, nos proponemos ampliar la muestra empírica para poder responder estas preguntas.

## Referencias

1. El PCM conceptualiza como fuente de agua mejorada a aquella que cumple criterios específicos relativos a la protección de la fuente y al tratamiento del agua, pero que no necesariamente proporcionan agua salubre a las personas (OMS y UNICEF, 2007: 4).
2. Para una descripción y análisis más detallado del proceso social que configuró el sistema de gestión de SAS a nivel nacional y, particularmente, en la provincia de Santa Fe, consultar el trabajo realizado por Orta *et al.* (2018).
3. Como ejemplo, podemos mencionar los trabajos realizados por Marín (2007), Castro (2006) y

Kloster (2016).

4. El nuevo modelo público/estatal estableció el régimen tarifario a través del Contrato de Vinculación Transitoria (Dec. 1.358/2007 – Anexo 1.2.9). Se establecieron dos tipos de tarifas, la de consumo medido, para aquellos usuarios que tienen medidor, y la de consumo asignado para aquellos usuarios que no tienen medidor. Los rangos se establecen según la cantidad de metros cúbicos consumidos por cada usuario. El cálculo puede ser establecido por consumo medido, para el caso de aquellos que cuentan con micromedidor, o por consumo presunto. En este último caso, se asigna un volumen de acuerdo a la cantidad de metros cuadrados edificados (Decreto provincial N° 1.358/2007. ANEXO 1.2.9 Régimen Tarifario).

5. Para finalizar el período de estudio, pusimos datos del año 2018 y no de 2015, puesto que los datos provistos por el ENRESS son para el año 2018. El organismo no cuenta con un registro sistemático de datos de cobertura de SAS anterior a esta fecha.

6. Durante el período estudiado, el cargo de presidente del directorio fue ocupado por un exintegrante de una organización de defensa de los derechos de usuarios y consumidores. Si bien este actor fue designado por la fuerza política gobernante, no respondió a sus intereses predominantes e, incluso, asumió una posición de confrontación frente a la misma.

## Bibliografía

Acuña, C. y Smith, W. (2007). La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales. En C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 203-238). Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Castro, E. (2006). *Water, Power, and Citizenship. Social Struggles in the Basin of Mexico*. Houndmills, Basingstoke, Estados Unidos: Palgrave-Macmillan.

Castro, E. (2018). Pobreza y ciudadanía: perspectivas sociológicas sobre la participación privada en la provisión de servicios de agua y saneamiento. En C. Salamanca y F. Astudillo (Eds.), *Recursos, Vínculos y Territorios. Inflexiones Transversales en Torno al Agua* (pp. 105-141). Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.

ENRESS (Ente Regulador de Servicios Sanitarios) (2019). *Porcentajes de cobertura de agua y cloacas al 31/dic/2018*. Santa Fe, Argentina: ENRESS.

Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(14), 529-562.

Evans, P.; Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Fernández, R. y García Puente, J. (2012). Revisando el Estado: perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano. *Perfiles Latinoamericanos*, 40, 35-61.

FPCyS (Frente Progresista Cívico y Social) (2007). *Programa del Frente Progresista*. Santa Fe, Argentina: FPCyS.

Garretón, A. (2001). *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile, Chile: CEPAL-Naciones Unidas.

Gobierno de la provincia de Santa Fe (2012). *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030*. Santa Fe, Argentina: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.

Hachfeld, D; Terhorst, P. y Hoedeman, O. (2009). *Progressive Public Water Management in Europe. In Search of Exemplary Cases* (Reclaiming Public Water discussion paper). Bruselas, Bélgica: Transnational Institute and Corporate Europe Observatory.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos*. Serie B, N° 2. Buenos Aires, Argentina: INDEC.

Jessop, B. (2008a). The development of the Strategic-Relational Approach. En B. Jessop, *State Power: A Strategic-Relational Approach* (pp. 1-20). Cambridge, Reino Unido: Polity Press.

Jessop, B. (2008b). Poulantzas on the State as a Social Relation. En B. Jessop, *State Power: A Strategic-Relational Approach* (pp. 118-139). Cambridge, Reino Unido: Polity Press.

Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Madrid, España: Catarata.

- Justo, J. (2013). *El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Kloster, K. (2016). *Las luchas por el agua en México 1990-2010*. México DF, México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Marín, J. (2007). *Los hechos armados: Argentina 1973-1976*. Buenos Aires, Argentina: La Rosa Blindada.
- Muñoz, A. y Tagliavini, D. (2019). Reestatización y regulación. Continuidades y rupturas del nuevo modelo de gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento en la Provincia de Santa Fe, Argentina. En E. Castro *et al.* (Eds.), *Territorialidades del agua: conocimiento y acción para construir el futuro que queremos* (pp. 182-207). Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS y Waterlat-Gobacit.
- NU (Naciones Unidas) (2010). *El derecho humano al agua y el saneamiento* (Resolución 64/292). Nueva York, Estados Unidos: NU.
- NU (Naciones Unidas) (2015). *Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York, Estados Unidos: NU.
- Oficina municipal del consumidor (2014). *Aumento del agua*. Rosario, Argentina: OMC.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2004). *Alcanzar los ODM en materia de agua potable y saneamiento (Meta 10 del ODM 7) Evaluación a mitad de período de los progresos realizados*. Nueva York, Estados Unidos: OMS-UNICEF.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2007). *La meta de los ODM relativa al agua potable y el saneamiento: el reto del decenio para zonas urbanas y rurales*. Ginebra, Suiza: OMS-UNICEF.
- Orta, M. (2020). *Acción estatal en el proceso de producción social de servicios para garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento. Un abordaje desde un enfoque estratégico relacional del caso de la provincia de Santa Fe (2007-2015)* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Orta, M; Portapila, M; Muñoz, A. y Pérez, I. (2018). El rol vital de las cooperativas como proveedoras de servicios de agua y saneamiento en la Provincia de Santa Fe, Argentina. *WATERLAT-GOBACIT Working Papers*, 5, 33-74.
- Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia, CLAD*, (9).
- Oszlak, O; Felder, R. y Forcinito, K. (2000). *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires. Área de Investigación de Privatización y Regulación.
- Pesce, J. (2006). *La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia Santa Fe*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO, Área de Economía y Tecnología.
- Tobías, M.; Tagliavini, D. y Orta (2017). El auge de las re-estatizaciones en Argentina ¿Hacia un nuevo modelo público del agua? *Waterlat-Gobacit Network Working Papers*, 4(2), 78-118.

## **Normas legales y Proyectos de Ley**

- ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2007). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2007*. Santa Fe, Argentina: ASSA.
- ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2008). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2008*. Santa Fe, Argentina: ASSA.
- ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2009). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2009*. Santa Fe, Argentina: ASSA.
- ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2010). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2010*. Santa Fe, Argentina: ASSA.
- ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2011). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2011*. Santa Fe, Argentina: ASSA.
- ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2012). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2012*. Santa Fe, Argentina: ASSA.
- ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2013). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2013*. Santa Fe, Argentina: ASSA.

ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2014). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2014*. Santa Fe, Argentina: ASSA.

ASSA (Aguas Santafesinas Sociedad Anónima) (2015). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2015*. Santa Fe, Argentina: ASSA.

Resolución del ENRESS N° 345/10.

Informes anuales del ENRESS. Años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Resolución del MASPyMA N° 561/2008.

Resolución del MASPyMA N° 134/2010.

Resolución del MASPyMA N° 092/2011.

Resolución del MASPyMA N° 358/2013.

Resolución del MASPyMA N° 577/214.

Decreto del PEP N° 358/2007 (ANEXO 1.2.9 del Régimen Tarifario).

Ley provincial N° 11.220/94.

Proyecto de Ley para modificar el marco regulatorio de SAS presentado por el PEP (versión 2013).

Proyecto de Ley, 2014, Expediente N° 29257 -DB.

Recibido: 15/07/21. Aceptado: 20/09/21.