



GOBERNANZA DEL AGUA Y SANEAMIENTO EN SANTA FE

Desafíos
y propuestas de lineamientos
para su gestión

Mg. Juan Carlos Venesia



**GOBERNANZA DEL AGUA
Y SANEAMIENTO EN SANTA FE
Desafíos
y propuestas de lineamientos
para su gestión**

**GOBERNANZA DEL AGUA
Y SANEAMIENTO EN SANTA FE**

**Desafíos
y propuestas de lineamientos
para su gestión**

Mg. Juan Carlos Venesia

Agradezco al cuerpo docente y de gestión de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Austral, que, durante el dictado de la Cohorte 2023/2024 de la misma, he realizado los fundamentos y la investigación de este trabajo; como así también a los compañeros de la Maestría, al equipo del Instituto de Desarrollo Regional y del Programa de Infraestructura de la UNR, con los cuales hace décadas que abordamos estas temáticas; y fundamentalmente al acompañamiento de Franco Gómez, que, sin su apoyo y amistad, no hubiese podido concretar en gran parte este trabajo.

Venesia, Juan Carlos

Gobernanza del agua y saneamiento en Santa Fe : desafíos y propuestas de lineamientos para su gestión / Juan Carlos Venesia. - 1a ed. - Rosario : Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, 2025.

148 p. ; 25 x 18 cm.

ISBN 978-987-21919-6-2

1. Infraestructuras. 2. Agua. 3. Saneamiento. I. Título.
CDD 354.366

La publicación de este trabajo ha sido posible gracias al apoyo de:



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE



Cámara de Senadores
de la Provincia
de Santa Fe



PROGRAMA
DE INFRAESTRUCTURA REGIONAL
PARA LA INTEGRACIÓN
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad
Nacional
de Rosario



INSTITUTO
DE DESARROLLO
REGIONAL



CENTRO DE ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS



ICLA
INSTITUTO DE COOPERACION LATINOAMERICANA

www.programainfraestructura.unr.edu.ar

© 2025 — Fundación del Instituto de Desarrollo Regional

Balcarce 1793 | Rosario | Santa Fe | Argentina

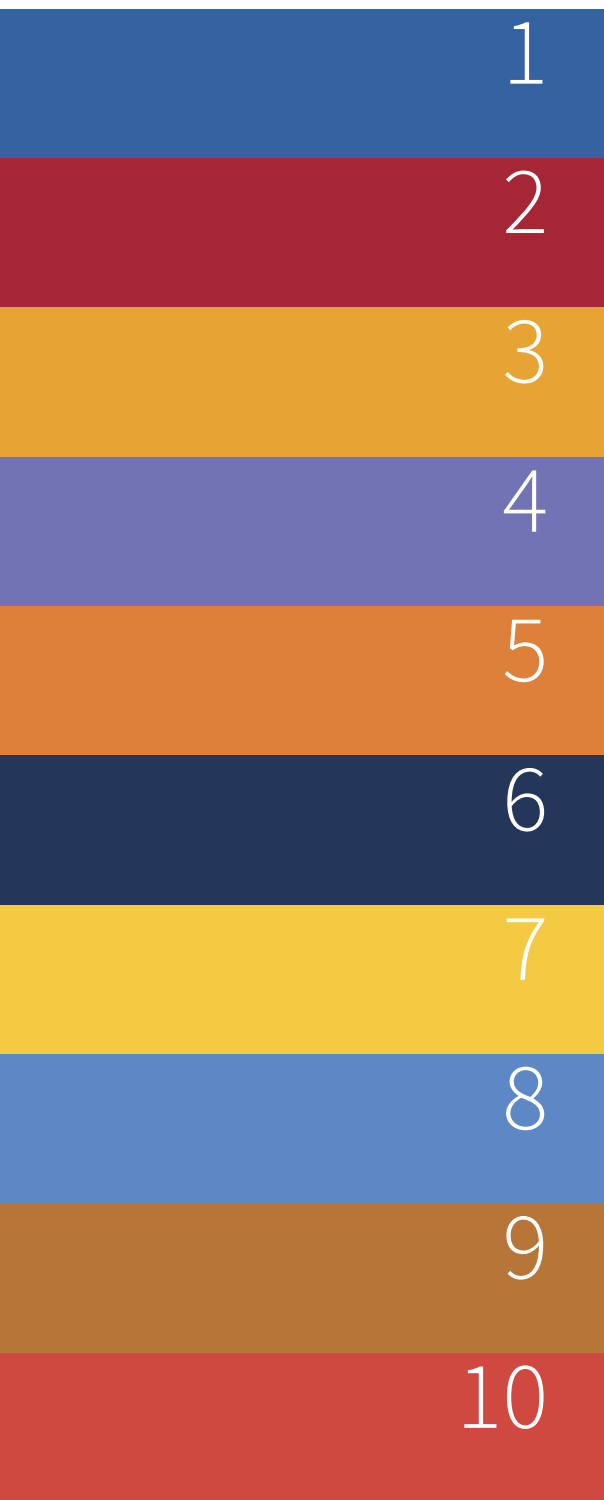
E-mail: cei-infraestructura@unr.edu.ar

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Diseño editorial: Diseño Armentano

Esta tirada de 300 ejemplares se terminó de imprimir en agosto de 2025



Índice

Tabla de siglas y acrónimos	13
Presentación	15
Prólogo	17
1. Introducción	21
2. Agua potable y saneamiento, desafío para el desarrollo sostenible y la preservación de los recursos hídricos	27
2.1. Agua, Saneamiento y Desarrollo Humano Sostenible	
2.2. Equidad, Acceso y Provisión de Servicios de Agua Potable y Saneamiento	
2.3. Desarrollo sostenible, Gestión Integral de los Recursos Hídricos y Gobernanza del Agua	
3. Antecedentes y desarrollo histórico de los servicios a nivel nacional y provincial en la Argentina	39
4. Características y descripción del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe	49
5. Marco jurídico e institucional de los servicios de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe	63
6. Análisis, proyectos de reformulación normativa y coyuntura actual de los servicios de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe	69

7. Relevamiento y cuadro de situación de los servicios de agua y saneamiento en Argentina y en la provincia de Santa Fe	87
7.1. Descripción de la situación actual de los servicios de agua y saneamiento en Argentina y la provincia de Santa Fe	90
7.2. Evaluación sobre la provisión y cobertura del servicio de agua y saneamiento	92
7.3 Planificación y Gestión del Sector: Necesidades y Capacidades	93
7.4. Análisis y Propuestas para la Readecuación y Mejora de los Marcos Regulatorios	95
7.5. Recomendaciones para Mejorar la Gobernanza de los Servicios de Agua y Saneamiento – Ejemplos de Políticas Públicas Exitosas	98
7.6. Aspectos y Consideraciones Relevantes	101
8. Lineamientos de política pública para el sector de saneamiento y agua potable en la provincia de Santa Fe	105
8.1. Propuesta de lineamientos de gestión. Directrices y resultados esperados	108
LINEAMIENTO DE GESTIÓN I: ACTUALIZACIÓN NORMATIVA	110
LINEAMIENTO DE GESTIÓN II: REFORMULACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL	112
LINEAMIENTO DE GESTIÓN III: SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SECTOR	114
LINEAMIENTO DE GESTIÓN IV: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	116
LINEAMIENTO DE GESTIÓN V: DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA	118
LINEAMIENTO DE GESTIÓN VI: REGIONALIZACIÓN DEL SERVICIO	120
LINEAMIENTO DE GESTIÓN VII: DERECHOS DE LOS USUARIOS	122
LINEAMIENTO DE GESTIÓN VIII: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EDUCACIÓN	124
LINEAMIENTO DE GESTIÓN IX: TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	126
LINEAMIENTO DE GESTIÓN X: ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y ECONOMÍA CIRCULAR	128
9. Análisis de factibilidad y riesgos para el desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento en Santa Fe	131
10. Conclusiones	136
Referencias bibliográficas	143

Tabla de signos y acrónimos

AdCSA: Aguas de Corrientes SA ¹
ACSA: Aguas Cordobesas SA
AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires
APSFSA: Aguas Provinciales de Santa Fe SA
ASSA: Aguas Santafesinas SA
AySA: Agua y Saneamientos Argentinos SA
AySAM: Agua y Saneamiento Mendoza
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAF: Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CMMAD: Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
DIPOS: Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios
ENRESS: Ente Regulador de Servicios Sanitarios de Santa Fe
ESGA: Empresa Santafesina de Grandes Acueductos SA
FONASA: Fondo Nacional de Inversiones en Agua y Saneamiento
GIRH: Gestión Integral de Recursos Hídricos
GWP: Global Water Partnership
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU: Organización de Naciones Unidas
OSN: Obras Sanitarias de la Nación
PNAPyS: Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SISAR: Sistema Integrado de Saneamiento Rural
SPAR: Servicio Provincial de Agua Potable Rural
TRSRyC: Tasa Retributiva de Servicios Regulatorios y de Control

¹ Se menciona de esta manera para no generar confusión con Aguas Cordobesas SA.



Presentación

Mg. Juan Carlos Venesia

Rosario, Santa Fe - Argentina | Agosto de 2025

El material que se presenta en esta publicación se basa en el Trabajo Final de Maestría en Políticas Públicas presentado en la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, bajo el título **LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO. EL CASO DE SANTA FE. Descentralización, desregulación y reestatización. Propuesta de lineamientos de gestión**, el cual aborda de manera crítica y estructurada el análisis de las políticas públicas en torno a los servicios de agua y saneamiento en la Argentina, con énfasis en los procesos de descentralización, desregulación y reestatización que han marcado la evolución de los mismos en el desarrollo histórico del país.

El estudio se focaliza en el caso particular de la provincia de Santa Fe, donde los desafíos derivados de la fragmentación institucional y la carencia de pautas de gestión, como de un marco regulatorio adecuado han generado notorias asimetrías en la cobertura de agua potable y saneamiento. A partir de una revisión exhaustiva de la estructura normativa a nivel provincial del sector, se plantean propuestas de políticas públicas que permitan una gestión más eficiente, equitativa y sostenible.

El trabajo ofrece recomendaciones para mejorar el marco institucional actual, con el objetivo de garantizar una prestación de servicios de calidad y un acceso universal a los servicios de saneamiento, para la provincia de Santa Fe, dada la carencia actual que tiene la misma de un encuadre normativo, que ordene un modelo de gestión moderna y acorde a la necesidad de cambios estructurales en los servicios, ante la profunda fragmentación de los mismos, la insuficiente inversión en la infraestructura, y notorias asimetrías en la cobertura de agua potable y saneamiento que muestra actualmente la provincia.

Esta publicación busca ampliar la agenda de la temática, ofreciendo un aporte técnico, crítico y propositivo tanto para el debate académico como para los espacios de formulación e implementación de políticas públicas. En definitiva, se trata de una invitación a repensar la arquitectura institucional del agua y el saneamiento en la provincia de Santa Fe, desde una mirada orientada a la equidad, la planificación y la transformación estructural.

Prólogo

Dr. Leonardo Massimino

Doctor en Derecho UNC - Magister en Derecho Administrativo y Especialista en Regulación de los Servicios Públicos por la Universidad Austral. Profesor y Director de Tesis de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Austral

Siempre constituye un honor recibir la invitación a redactar un prólogo por cuanto, para el prologuista, supone un reconocimiento personal de parte del autor, pero fundamentalmente aquel asume la responsabilidad de introducir al lector en los aspectos de una obra que se coloca a disposición del público. Pero más alta aún es la honra que se genera cuando, como ocurre en este caso, la obra ha sido realizada por quien ha sido un destacado alumno, y, además, por sobre todas las cosas, ésta es de excelente factura y fruto de una larga, profunda, meditada y esforzada tarea de investigación y actualización.

Esta obra —que se titula «Gobernanza del Agua y Saneamiento en Santa Fe. Desafíos y propuestas de lineamientos para su gestión»—, tiene como antecedente el trabajo final de Maestría en Políticas Públicas presentado por el autor en la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, desarrollado durante el año 2024. Constituye un verdadero hito en el estudio de esta temática en nuestro país y, si bien se refiere a un caso concreto en la provincia de Santa Fe, sus conclusiones y propuestas se proyectan, con provecho, en el resto de las provincias argentinas. Además, se refiere a un sector escasamente tratado e incursiona —con propuestas concretas— en un diagnóstico fundado.

El eje central de la obra consiste en evidenciar un problema acuciante en torno a los servicios de agua y saneamiento y, sobre todo, proponer lineamientos tendientes a superar semejante panorama. En concreto, el problema que se aborda es la carencia de una gobernanza adecuada en términos de gestión y normativos apropiada para el desarrollo de los servicios de agua y saneamiento, tomando como caso particular la provincia de Santa Fe. En tal sentido, desarrolla —como cuestión fundamental— las características que debe reunir una política pública sustentable de este tipo de servicios, que permitan superar el actual marco institucional y de gestión multinivel que los caracteriza.

Muy importante es advertir que el libro que el lector tiene en sus manos se desarrolla bajo un enfoque que está basado en la recopilación y análisis de documentos normativos, entrevistas con actores clave del sector y de experiencias comparadas. También surge de su lectura amena, que se aplicaron técnicas de análisis docu-

mental para examinar el marco regulatorio vigente, y entrevistas con funcionarios, expertos y representantes de prestadores del servicio, a fin de conocer sus percepciones sobre los desafíos y oportunidades en la gobernanza del sector. Consecuentemente, las conclusiones se encuentran basadas en un riguroso trabajo de campo, que combina la sistematización de evidencia normativa y empírica con un enfoque crítico y propositivo, orientado a incidir en la mejora de las políticas públicas del sector.

De modo lúcido, los hallazgos del trabajo evidencian que: (i) la fragmentación institucional y la falta de planificación estratégica han afectado la eficiencia y cobertura del servicio en la provincia de Santa Fe; (ii) el marco normativo presenta vacíos y desactualizaciones, lo que dificulta la implementación de políticas sostenibles y la regulación efectiva del sector; (iii) la sostenibilidad financiera del servicio es un desafío crítico, con inversión insuficiente en infraestructura y dificultades en la gestión de tarifas y subsidios; (iv) las experiencias de otras provincias y países sugieren que la mejora en la gobernanza y planificación estratégica es clave para garantizarla cobertura y calidad del servicio. A partir de estos hallazgos, el autor propone lineamientos de gestión orientados a fortalecer la regulación del sector, mejorar su financiamiento y garantizar la cobertura equitativa y sostenible del servicio en la provincia de Santa Fe.

Conocedor de las complejidades que presenta el diseño y sobre todo, la materialización de las políticas públicas referidas estos sectores social y políticamente-sensibles, el autor se adelanta y advierte que los lineamientos de gestión propuestos, en sí no constituirán disposiciones normativas, ni un anteproyecto de ley, se busca establecer principios orientadores para la planificación y administración del servicio de agua y saneamiento, brindando un marco conceptual para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas adecuadas para el sector.

Estas propuestas buscan establecer una gobernanza más eficiente y equitativa, sin imponer regulaciones de carácter obligatorio, ofreciendo directrices para futuras reformas y mejoras en la gestión; centrándose en forma específica en los niveles actuales de prestación y cobertura de servicio; sus necesidades en términos de infraestructura, provisión y distribución; la planificación de las inversiones necesarias para el desarrollo de los mismos en todo el territorio de la provincia; la situación financiera y la sostenibilidad por parte de los prestadores; los aspectos de regulación, la situación normativa, el rol del ente regulador, y la participación de los usuarios, dados los distintos niveles de prestación que tiene la provincia. La consolidación de un modelo de gestión permanente, profesional, regulado y moderno, es el punto de quiebre de mayor tensión en el cual, no solo en el tema que se está tratando, sino al conjunto de la construcción de políticas públicas en Argentina, se convierte en el principal desafío de la actualidad para abordar los cambios urgentes que exige nuestra sociedad.

Las vicisitudes y circunstancias descriptas y analizadas en esta obra fundamentan las premisas que, al final, se enlistan a modo de conclusión. Ellas recogen las múltiples observaciones y resultados obtenidos, que muestran en común, en primer lugar, que en un sector regulado, como la del agua y saneamiento, la práctica institucional es tan importante como la teoría regulatoria y sus fundamentos, pues evidencia los resultados reales de las políticas públicas adoptadas para atender las necesidades de estos servicios, que, en muchos casos, no se efectivizan. Además, la práctica institucional –entendida en sentido amplio, comprensiva del accionar de todos los actores (públicos y privados)–, revela que las regulaciones en esta materia han sido empleadas en los últimos años como herramienta de atención de unos propósitos diferentes a los del sector de agua y saneamiento, lo cual importó las múltiples consecuencias disvaliosas que evidencia la investigación: la desmejora en la calidad del servicio, la escasez de infraestructuras, etc. En ese entendimiento y proyectando las palabras de Ortega y Gasset a nuestra realidad vital, cabe recordar que la regulación de los servicios públicos en general y, sobre todo, el sector de agua y saneamiento en particular, no es participio, es gerundio; no está hecha del todo de una vez, sino que poco a poco se va haciendo (vid. Ortega y Gasset, J., «Historia como sistema», en *Obras completas*, Revista de Occidente, Madrid, 1983, vol. VI, ps. 32 y 33). Desde esa perspectiva, entonces, las fundadas reflexiones que esta obra contiene procuran ser un aporte para retomar el necesario equilibrio institucional que requiere la normal gestión de estos sectores.

No quisiera terminar este prólogo sin dejar expresado mi testimonio por la admiración y el respeto intelectual que tengo por su autor, por su talento, por su paciente búsqueda y clasificación de la información, por darnos a cada paso su opinión, siempre fundada, en cada uno de los tópicos abordados, por haber leído y releído cada uno de los párrafos e ideas que pueblan este libro, con el genuino propósito de ofrecer a sus lectores una obra medular que, sin sombra de dudas, tendrá asegurado un puesto de privilegio entre todos aquellos que indagan y dedican sus esfuerzos al diseño de las políticas públicas destinadas a las infraestructuras de agua y saneamiento, brindando un marco conceptual para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas adecuadas para el sector.



1. Introducción

La disponibilidad de servicios de agua potable y saneamiento, accesibles de manera universal para la población, no solo satisface necesidades básicas fundamentales, sino que también genera efectos multiplicadores que impulsan aspectos clave del desarrollo humano. En consecuencia, la agenda económica y social de cualquier país se ve intrínsecamente ligada a la gestión efectiva del saneamiento y la provisión de agua potable. Estas responsabilidades se convierten en imperativos ineludibles para los Estados, ya sea a nivel nacional, provincial o local. La producción y distribución de agua potable, junto con el tratamiento adecuado y la disposición final de aguas residuales y desechos sólidos, desempeñan un papel crucial en el mejoramiento de la salud pública, la reducción de la pobreza, la preservación del medio ambiente y, además, en el impulso del desarrollo socioeconómico de una población (Naciones Unidas, 2015; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020).

La configuración institucional en Argentina de los servicios de agua y saneamiento luego de los procesos de descentralización que van entre 1980 y 1995 ha generado una marcada disparidad social y regional, tanto entre provincias como dentro de ellas. Esta diversidad, enmarcada en los procesos descentralizadores y las particularidades del federalismo argentino, ha intensificado los desafíos de coordinación entre jurisdicciones y ha debilitado la capacidad para implementar una política nacional de agua y saneamiento más legítima, eficiente y sostenible. En este contexto, resulta crucial analizar de manera crítica las decisiones tomadas en el pasado, para concretar futuras políticas que aborden eficazmente las necesidades de la población en materia de agua y saneamiento (Acuña et al., 2017; Lentini, 2011).

A lo largo de la evolución histórica del sistema de suministro de agua y saneamiento en Argentina, se han experimentado transformaciones relevantes impulsadas por procesos de descentralización fiscal, cuyas repercusiones marcaron la gestión de los mismos. En las últimas décadas del Siglo XX en Argentina, se llevaron

a cabo reformas integrales que abarcaron no sólo el ámbito del agua y saneamiento, sino también sectores como la educación, salud y servicios sociales, estas iniciativas respondieron a la necesidad del gobierno nacional de redefinir las relaciones financieras con provincias y municipios, aunque sin una planificación precisa en términos de recursos específicos para respaldar los servicios descentralizados ni la implementación de mecanismos compensatorios antes de las transferencias (Lentini y García Larumbe, 2016).

En el inicio del proceso de transferencia por parte del gobierno nacional a las provincias, el sector se fragmentó, teniendo en ese momento que solo el 57,35% de la población tuviera acceso al servicio de agua, mientras que el 30% accedía al servicio de cloacas según Acuña, Cetrángolo, Cáceres, Goldschmit (2017). La descentralización propició la aparición de más de un centenar de sistemas de provisión, con cada provincia estableciendo su propio modelo de gestión. No obstante, la falta de asignación de recursos necesarios para financiar la expansión de los servicios y mejorar la infraestructura generó desafíos inmediatos, es en este contexto en que se da el proceso de reestructuración institucional de todo el sector y la emergencia de la prestación de los servicios públicos declarada por el Estado Nacional, ante lo cual gran parte de las provincias privatizaron la gestión de los servicios de agua y saneamiento, generando sus propios marcos regulatorios y creando entes reguladores a nivel provincial.

Ante la crisis del 2001, y la sanción de la Ley 25.561 de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario alteró significativamente el panorama del sector. La retirada de prestadores privados del país llevó a la intervención estatal, incluyendo la rescisión de contratos, la creación de nuevas empresas y modificaciones en marcos regulatorios. La presencia de empresas estatales, como Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) a nivel nacional y otras a nivel provincial como Aguas Santafesinas SA (ASSA), sugiere un alto grado de participación del Estado en la prestación de estos servicios. Sin embargo, la existencia de empresas privadas en algunas provincias indica una diversidad en la estructura de gestión (Lentini y García Larumbe, 2016).

Tomando referencias de Lentini, E. y García Larumbe, J. (2016) actualmente, en Argentina, aproximadamente el 91% de la población reside en áreas urbanas. Dentro de este porcentaje, alrededor del 52% se concentra en ocho aglomerados urbanos con una población superior a los 500.000 habitantes, siendo que el 35% de esta población reside específicamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En cuanto al sector de agua y saneamiento en Argentina, se calcula -según los autores anteriormente citados- que alrededor del 87% de los 39.8 millones de habitantes que viven en áreas urbanas tiene acceso al agua mediante la red pública, mientras que el 58% cuenta con servicios de cloacas, es necesario destacar que la mayoría de estas conurbaciones albergan a una proporción significativa de habi-



Planta potabilizadora - Acueducto Centro Oeste. Santa Fe - Argentina

tantes que carecen de acceso a estos servicios, presentando importantes brechas de cobertura de los mismos.

La carencia de un encuadre institucional que ordene y desarrolle un modelo de gobernanza acorde a los cambios estructurales en los servicios de agua y saneamiento generaron la fragmentación del servicio, insuficiente inversión de infraestructura y profundas asimetrías en la cobertura de agua y saneamiento en la Argentina, como así también en cada una de las provincias (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2020; Acuña et al., 2019).

En 1994, la provincia de Santa Fe sanciona la Ley 11.220 - Marco Regulatorio de los Servicios Sanitarios, disolviendo la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sa-

nitarios (DIPOS) y creando el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS). En el 2006, en virtud del Decreto N° 193 del 20 de enero de 2006, se constituyó ASSA, creada con el propósito de asumir la operación de los servicios sanitarios en el ámbito de la concesión, cuya gestión había sido previamente retirada a la empresa concesionaria mediante Decreto N° 243 del 31 de enero de 2006. En el año 2005 se sancionó la Ley 12.516, y desde entonces el servicio de saneamiento en la provincia de Santa Fe ha operado bajo un régimen transitorio que, paradójicamente, se ha convertido en permanente.

El problema que se aborda en este trabajo, es la carencia de una gobernanza adecuada en términos de gestión y normativos apropiada para el desarrollo de los servicios de agua y saneamiento, tomando como caso particular la provincia de Santa Fe; desarrollando como cuestión fundamental qué características debe tener una política pública sustentable de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento en la provincia, que permitan superar el actual marco institucional y de gestión multinivel que caracteriza a los mismos.

Este estudio se desarrolló metodológicamente bajo un enfoque cualitativo, basado en la recopilación y análisis de documentos normativos, entrevistas con actores clave del sector y de experiencias comparadas. Se aplicaron técnicas de análisis documental para examinar el marco regulatorio vigente, y entrevistas semiestructuradas con funcionarios, expertos y representantes de prestadores del servicio, a fin de conocer sus percepciones sobre los desafíos y oportunidades en la gobernanza del sector. Los hallazgos del trabajo evidencian que:

- La fragmentación institucional y la falta de planificación estratégica han afectado la eficiencia y cobertura del servicio en la provincia de Santa Fe.
- El marco normativo presenta vacíos y desactualizaciones, lo que dificulta la implementación de políticas sostenibles y la regulación efectiva del sector.
- La sostenibilidad financiera del servicio es un desafío crítico, con inversión insuficiente en infraestructura y dificultades en la gestión de tarifas y subsidios.
- Las experiencias de otras provincias y países sugieren que la mejora en la gobernanza y planificación estratégica es clave para garantizar la cobertura y calidad del servicio.

A partir de estos hallazgos, el trabajo propone lineamientos de gestión orientados a fortalecer la regulación del sector, mejorar su financiamiento y garantizar la cobertura equitativa y sostenible del servicio en la provincia de Santa Fe; es importante destacar que los lineamientos de gestión propuestos, en sí no constituirán disposiciones normativas, ni un anteproyecto de ley, se busca establecer principios orientadores para la planificación y administración del servicio de agua y saneamiento,

brindando un marco conceptual para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas adecuadas para el sector.

Estos lineamientos buscan establecer una gobernanza más eficiente y equitativa, sin imponer regulaciones de carácter obligatorio, ofreciendo directrices para futuras reformas y mejoras en la gestión; centrándose en forma específica en los niveles actuales de prestación y cobertura de servicio; sus necesidades en términos de infraestructura, provisión y distribución; la planificación de las inversiones necesarias para el desarrollo de los mismos en todo el territorio de la provincia; la situación financiera y la sostenibilidad por parte de los prestadores; los aspectos de regulación, la situación normativa, el rol del ente regulador, y la participación de los usuarios, dados los distintos niveles de prestación que tiene la provincia.

La consolidación de un modelo de gestión permanente, profesional, regulado y moderno, es sin lugar a dudas, el punto de quiebre de mayor tensión en el cual, no solo en el tema que se está tratando, sino al conjunto de la construcción de políticas públicas en Argentina, se convierte en el principal desafío de la actualidad para abordar los cambios necesarios y urgentes que exige nuestra sociedad.



2. Agua potable y saneamiento, desafío para el desarrollo sostenible y la preservación de los recursos hídricos

2.1. AGUA, SANEAMIENTO Y DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

El agua representa un recurso vital, multidimensional y estratégico, tanto para los ecosistemas naturales como para el desarrollo humano y económico. Su estudio demanda una aproximación interdisciplinaria que incluya a la hidrología, la economía ambiental, la ingeniería sanitaria y la gestión integrada de recursos naturales. Gleick (1996) sostiene que el agua es un bien insustituible, indispensable para el sustento de la vida, el equilibrio de los sistemas climáticos globales y el funcionamiento de las economías modernas. La disponibilidad y calidad del recurso hídrico inciden directamente en la salud pública, la seguridad alimentaria, la producción industrial y la estabilidad ambiental.

La relación entre el agua y el desarrollo humano es ineludible. En el ámbito doméstico, el acceso a agua potable es requisito «sine qua non» para garantizar condiciones básicas de salubridad y prevenir enfermedades transmisibles, siendo su carencia uno de los factores más críticos de salubridad pública en los países en desarrollo. En el plano agrícola, la agricultura consume más del 70% del agua dulce disponible a nivel mundial, lo cual la transforma en un insumo estratégico para la seguridad alimentaria y la resiliencia de los sistemas productivos. A nivel industrial, sectores como la energía, la minería y la manufactura requieren agua para procesos de enfriamiento, limpieza y transformación, articulando el recurso como vector clave de crecimiento económico (Gleick, 1996).

Sin embargo, pese a su relevancia, el recurso hídrico enfrenta una triple amenaza: escasez creciente, deterioro de la calidad y variabilidad acentuada por el cambio climático. Gleick (1996) advierte sobre la intensificación de la crisis hídrica a escala global, con proyecciones alarmantes que indican que hacia 2050 más de la mitad de la población mundial vivirá en regiones afectadas por estrés hídrico severo. La contaminación antropogénica —a través de vertidos industriales, esco-

rentías agrícolas con exceso de nutrientes, y la ausencia de tratamiento de efluentes— ha degradado sistemáticamente cuerpos de agua superficiales y subterráneos. A ello se suma la alteración del régimen hidrológico derivada del calentamiento global, con impactos críticos sobre los glaciares, la disponibilidad estacional y la recarga de acuíferos. Frente a este panorama, se torna indispensable consolidar políticas de gestión integrada del agua que prioricen su uso eficiente, la conservación ecosistémica y el acceso equitativo.

El saneamiento constituye un componente esencial de las políticas de salud pública, protección ambiental y equidad social, en tanto comprende el conjunto de servicios, infraestructuras y prácticas destinadas a la gestión segura de excretas, aguas residuales y, en algunos casos, residuos sólidos. Su adecuada implementación resulta crucial para prevenir enfermedades transmisibles, proteger los cuerpos receptores de agua y mejorar la calidad de vida en entornos urbanos, periurbanos y rurales. Desde la perspectiva de la salud ambiental, el saneamiento adecuado es una de las intervenciones más costo-efectivas para reducir la carga de morbilidad derivada de enfermedades infecciosas de transmisión hídrica, como el cólera, la hepatitis A y las diarreas agudas.

La provisión de servicios de agua potable y saneamiento constituye una dimensión estructural del desarrollo humano sostenible, con implicancias directas en la equidad social, la eficiencia económica, la salud pública y la protección de los ecosistemas. Estos servicios conforman parte del entramado de la infraestructura social básica, en tanto garantizan condiciones mínimas de habitabilidad, higiene y salubridad, al tiempo que habilitan procesos productivos esenciales en ámbitos urbanos y rurales. Desde una perspectiva sistémica, el ciclo urbano del agua —que comprende la captación, potabilización, distribución, recolección y tratamiento de aguas residuales— representa una cadena compleja de operaciones técnico-operativas, que exige capacidades institucionales robustas, tecnologías apropiadas, marcos regulatorios efectivos y una asignación racional de recursos económicos.

Las brechas persistentes entre la demanda creciente —determinada por la expansión urbana, el crecimiento poblacional y los cambios en los patrones de consumo— y la oferta estructuralmente limitada de servicios, reflejan un déficit acumulado de inversión en infraestructura hidráulico-sanitaria y una planificación territorial insuficientemente coordinada. Este desajuste genera externalidades negativas que se manifiestan en inequidades territoriales, riesgos sanitarios y sobrecargas ambientales, particularmente en contextos de pobreza estructural, informalidad urbana y deterioro ecosistémico.

El acceso seguro, asequible y universal al agua potable y al saneamiento fue reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas como un derecho humano esencial e indivisible (Resolución 64/292, ONU, 2010), lo cual impone obligaciones jurídicas y políticas a los Estados en términos de disponibilidad, calidad,

accesibilidad y aceptabilidad cultural. Este reconocimiento se institucionaliza en la Agenda 2030 mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente el ODS 6, que establece metas específicas en materia de cobertura, eficiencia, tratamiento, calidad del agua, protección de fuentes y participación comunitaria. Además, estos servicios se encuentran transversalmente integrados en otros ODS clave: el ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura), el ODS 10 (Reducción de desigualdades) y el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), evidenciando su carácter estratégico para el desarrollo resiliente e inclusivo.

La implementación de políticas públicas eficaces en este sector requiere un enfoque multisectorial y multinivel, que articule las dimensiones técnica, institucional, económica, ambiental y sociocultural. Ello supone, entre otros aspectos: fortalecer las capacidades de planificación y regulación de los entes rectores; mejorar los esquemas de financiamiento mediante combinaciones público-privadas progresivas; desarrollar marcos tarifarios justos y sostenibles; promover la innovación tecnológica en tratamiento y reúso; e incorporar criterios de justicia hídrica, adaptabilidad climática y gobernanza participativa. Solo mediante esta mirada integral será posible revertir las desigualdades estructurales en el acceso, garantizar la sostenibilidad de los sistemas y asegurar el cumplimiento del derecho humano al agua y al saneamiento en condiciones de dignidad, equidad y sostenibilidad.

2.2. EQUIDAD, ACCESO Y PROVISIÓN DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

El principio de equidad en el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento constituye un pilar normativo y ético de las políticas públicas en el sector. Se refiere a la garantía de acceso justo, sin discriminación y en condiciones adecuadas para todas las personas, independientemente de su situación socioeconómica, género, pertenencia étnica, edad o localización geográfica. Desde esta perspectiva, Smets (2009) plantea que la equidad no solo implica igualdad formal en la provisión, sino también igualdad sustantiva en los resultados, considerando las condiciones diferenciales que inciden en las capacidades efectivas de los usuarios para acceder, sostener y participar en la gestión de los servicios.

La equidad en el acceso debe ser comprendida en sus múltiples dimensiones: física (disponibilidad del servicio en el territorio), económica (asequibilidad de las tarifas), institucional (adecuación de los mecanismos de acceso) y cultural (pertinencia y aceptabilidad de las soluciones). Las desigualdades estructurales que afectan a comunidades rurales dispersas, asentamientos informales o poblaciones indígenas suelen derivar en una exclusión efectiva del sistema formal de provisión, perpetuando un círculo vicioso de marginalidad, deterioro ambiental y enfermedad.

Smets (2009) advierte que, en numerosos contextos urbanos de América Latina,

los sectores de menores ingresos, paradójicamente, terminan pagando más por el agua a través de redes informales o camiones cisterna, en comparación con quienes acceden al servicio regularizado. Esta distorsión evidencia la existencia de fallas en la política tarifaria, así como en los instrumentos de planificación urbana, regulación del suelo y extensión de redes. La falta de cobertura formal no solo genera sobrecostos, sino que además expone a las poblaciones vulnerables a fuentes de agua de baja calidad, con riesgos sanitarios significativos.

El acceso, la equidad y la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento requiere políticas públicas específicas que prioricen la inversión en infraestructura en zonas postergadas, desarrollen esquemas tarifarios diferenciados según la capacidad de pago y garanticen mecanismos de subsidio directo o cruzado para los hogares más vulnerables. Asimismo, resulta fundamental implementar criterios de focalización territorial, participativos y con enfoque de derechos. Ello incluye, por ejemplo, la obligación de incluir la equidad como criterio en los planes maestros, en los sistemas de información georreferenciados y en los marcos de evaluación de desempeño de los prestadores.

El concepto de acceso universal implica la cobertura total de la población, sin discriminación ni exclusiones de ningún tipo, y con atención prioritaria a los grupos en situación de vulnerabilidad. Supone asegurar una dotación mínima de agua potable por persona —según la Organización Mundial de la Salud, al menos 50 litros diarios— para satisfacer las necesidades básicas de consumo, higiene y preparación de alimentos, así como el acceso a instalaciones sanitarias seguras, dignas y funcionales. Esta visión no admite excepciones por motivos económicos, geográficos o técnicos, e impone la obligación de actuar proactivamente para garantizar la equidad territorial y la inclusión social.

Por su parte, la obligatoriedad del acceso refiere a la responsabilidad indelegable del Estado de implementar políticas públicas integrales que garanticen la universalización de estos servicios, superando las barreras económicas, territoriales, técnicas y culturales que impiden su cobertura efectiva. Naciones Unidas (2010) enfatiza que la provisión de agua y saneamiento no puede estar supeditada exclusivamente a la lógica del mercado o a la capacidad de pago de los usuarios, ya que ello atentaría contra la naturaleza misma del derecho y consolidaría esquemas estructurales de exclusión.

La realización efectiva del acceso universal requiere una combinación de instrumentos regulatorios, financieros, institucionales y tecnológicos. En el plano financiero, se requieren esquemas progresivos de subsidios, inversiones focalizadas en zonas con déficit histórico y tarifas socialmente justas. En el plano institucional, se necesita una gobernanza articulada entre niveles de gobierno, con mecanismos de planificación, monitoreo y rendición de cuentas. Y en el plano técnico, deben promoverse sistemas adaptados al contexto territorial, que garanticen eficiencia

operativa, resiliencia climática y sostenibilidad a largo plazo.

Asimismo, el acceso universal y obligatorio exige la incorporación de criterios de calidad, continuidad y sostenibilidad en la provisión del servicio. No se trata simplemente de extender redes, sino de garantizar que el servicio ofrecido cumpla con estándares fisicoquímicos y microbiológicos, que sea continuo y previsible, y que se sostenga en el tiempo mediante esquemas viables de operación, mantenimiento y financiamiento. La universalización del acceso debe ir acompañada de una política de inclusión informada, participativa y con enfoque de derechos, que considere la diversidad cultural y las particularidades locales.

Desde el plano normativo, el acceso equitativo está reconocido como un derecho humano por la comunidad internacional. No obstante, como señala Smets (2009), la realización efectiva de este derecho requiere no sólo la declaración legal, sino también la construcción de capacidades institucionales, la articulación intersectorial y el compromiso político con la justicia distributiva. La equidad en el acceso no puede dissociarse de la calidad del servicio, su continuidad, seguridad y adaptabilidad cultural. Un acceso formal pero precario, intermitente o inseguro, no cumple con los estándares de un derecho humano pleno.

La provisión de los servicios de agua potable y saneamiento constituye un subsistema crítico dentro de la infraestructura social y productiva de un país. Implica no solo la existencia física de obras hidráulicas, redes de distribución y plantas de tratamiento, sino también la operación continua, la gestión institucional eficiente, la sostenibilidad financiera y la gobernanza adecuada de todo el ciclo hidrosanitario. Tortajada (2006) plantea que la adecuada prestación de estos servicios no solo influye directamente en la salud pública y el bienestar social, sino que actúa como un catalizador del desarrollo económico, la inclusión territorial y la sostenibilidad ambiental.

Desde el punto de vista operativo, la provisión del servicio se estructura a partir de tres grandes fases técnicas: la captación de fuentes de agua (superficiales o subterráneas), el proceso de potabilización conforme a los estándares de calidad establecidos, y la distribución mediante redes hidráulicas con presión, caudal y continuidad controladas. En paralelo, el sistema de saneamiento comprende la recolección de aguas residuales domésticas e industriales, su transporte por redes cloacales o sistemas alternativos, el tratamiento en plantas diseñadas según parámetros fisicoquímicos y microbiológicos, y la disposición final o reúso, en función de las condiciones ambientales y normativas locales.

Uno de los principales desafíos estructurales en la provisión del servicio es la disparidad territorial en la cobertura y calidad, particularmente entre áreas urbanas consolidadas y zonas rurales o periurbanas en situación de vulnerabilidad. Tortajada (2006) señala que si bien los sistemas centralizados en grandes ciudades han logrado niveles relativamente altos de cobertura, persisten extensas regiones donde

los servicios son inexistentes, inadecuados o intermitentes. Esta situación se acentúa en asentamientos informales, donde la precariedad de las condiciones habitacionales, la inseguridad jurídica del suelo y la fragmentación institucional dificultan la extensión de redes convencionales.

En respuesta a estas brechas, se han desarrollado modelos de provisión descentralizados, basados en tecnologías de bajo costo, estructuras modulares y gestión comunitaria. Ejemplos de estos modelos incluyen sistemas de captación de agua de lluvia, plantas potabilizadoras compactas, redes locales de saneamiento con biodigestores o sistemas de lagunas, y esquemas de operación y mantenimiento participativos. Estas soluciones no sólo resultan técnicas y económicamente viables, sino que promueven una apropiación social del servicio, fortalecen las capacidades locales y favorecen una gobernanza territorial inclusiva.

La sostenibilidad financiera de los servicios es otro factor clave, dado que el ciclo integral del agua y saneamiento requiere inversiones continuas en expansión de infraestructura, modernización tecnológica, mantenimiento preventivo, monitoreo de calidad y atención al usuario. La configuración del modelo de gestión — ya sea pública, privada, comunitaria o mixta— tiene implicancias directas sobre los niveles de eficiencia, cobertura, equidad y sostenibilidad. Tortajada (2006) advierte que mientras los modelos públicos garantizan mayor cobertura social, los modelos privados tienden a optimizar la eficiencia operativa, aunque pueden restringir el acceso si no se cuenta con mecanismos regulatorios sólidos y principios tarifarios redistributivos.

Para garantizar el acceso equitativo y universal, los esquemas tarifarios deben ser diseñados bajo principios de justicia distributiva y sostenibilidad económica, incorporando mecanismos de subsidios cruzados, tarifas diferenciadas según consumo y capacidad de pago, y protección para usuarios vulnerables. Asimismo, se requiere fortalecer los entes reguladores, asegurar transparencia en la gestión y promover mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana.

Finalmente, desde una perspectiva ambiental, la provisión del servicio debe orientarse hacia modelos sostenibles que reduzcan la presión sobre los ecosistemas hídricos. Esto incluye la disminución de pérdidas en redes, la promoción del reúso de aguas grises, la incorporación de tecnologías limpias en plantas de tratamiento, y la gestión eficiente de lodos residuales. La gestión integrada del recurso y la aplicación del principio de precaución deben guiar las decisiones en la materia. En suma, como concluye Tortajada (2006), la provisión de servicios de agua y saneamiento es un componente estructural del desarrollo sostenible, que exige políticas públicas integrales, inversión sostenida, innovación tecnológica y justicia social como principios rectores.

En este marco, la equidad, el acceso y la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento deben ser entendidos no como un objetivo accesorio, sino



Tratamiento de aguas residuales

como una condición estructural del desarrollo sostenible y de la cohesión social. Su incorporación explícita en la formulación de políticas y en el diseño de instrumentos operativos constituye un imperativo para transformar los mencionados servicios en vectores de inclusión, justicia y bienestar colectivo.

2.3. DESARROLLO SOSTENIBLE, GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS Y GOBERNANZA DEL AGUA

El concepto de desarrollo sostenible, en su formulación contemporánea, surge como respuesta a la necesidad de compatibilizar el crecimiento económico, la in-

clusión social y la preservación ambiental. Este enfoque fue institucionalizado a partir de la publicación del informe «Nuestro Futuro Común» (CMMAD, 1987), conocido como Informe Brundtland, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas. En dicho documento se definió el desarrollo sostenible como «aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» (CMMAD, 1987, p. 67).

Esta definición, ampliamente difundida y adoptada por organismos multilaterales, gobiernos y marcos normativos nacionales, introduce una concepción tridimensional del desarrollo, basada en la interdependencia entre los sistemas económicos, sociales y ecológicos. Bajo esta perspectiva, la sostenibilidad no es una condición estática, sino un proceso dinámico de equilibrio y retroalimentación entre intereses diversos, escalas territoriales y temporalidades generacionales.

Desde un punto de vista operativo, el desarrollo sostenible exige la implementación de estrategias que integren políticas públicas multisectoriales, mecanismos de gobernanza participativa, marcos regulatorios coherentes y tecnologías ambientalmente responsables. El Banco Mundial fue una de las primeras instituciones en conceptualizar el desarrollo sostenible a través de un enfoque triangular, identificando los pilares económico, social y ambiental como componentes estructurales del bienestar colectivo. Desde entonces, este modelo ha sido adaptado a distintos contextos y escalas de análisis.

En este marco, la Unión Europea y numerosos Estados nacionales han adoptado estrategias integradas de desarrollo sostenible, que incluyen instrumentos de evaluación de impacto ambiental, planes de acción climática, indicadores de sostenibilidad y compromisos internacionales vinculantes. A nivel subnacional, muchas regiones y municipios han comenzado a traducir este paradigma en políticas concretas de ordenamiento territorial, gestión de recursos naturales, transición energética y economía circular.

El Informe Brundtland no solo logró trasladar el debate académico al campo político, sino que proporcionó una base conceptual sólida para orientar políticas públicas, modelos productivos y prácticas institucionales en clave de sostenibilidad. Su impacto fue tal que marcó un punto de inflexión en las agendas de desarrollo a nivel global, institucionalizando la idea de que el bienestar presente no puede alcanzarse a expensas del bienestar de las generaciones futuras.

En definitiva, el desarrollo sostenible es un marco estratégico para la formulación de políticas públicas integradas, centradas en la equidad intergeneracional, la resiliencia ecosistémica y la justicia social. En el contexto de los servicios de agua y saneamiento, esta visión exige considerar simultáneamente la universalización del acceso, la eficiencia en el uso del recurso, la protección de los ecosistemas acuáticos y la sostenibilidad económica de los sistemas de provisión.

La Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH) constituye un enfoque paradigmático para la planificación, uso y conservación del agua y los recursos asociados, bajo principios de sostenibilidad, equidad y eficiencia. Según el Global Water Partnership (GWP, 2005), la GIRH es un proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinada del agua, la tierra y los recursos conexos, con el objetivo de maximizar el bienestar económico y social de forma equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.

Este enfoque reconoce el carácter multifuncional y finito del recurso hídrico, así como la necesidad de gestionar la demanda entre múltiples sectores —agua potable, agricultura, energía, industria, conservación ambiental— de manera integrada y participativa. La GIRH se consolidó conceptualmente a partir de la Conferencia de Dublín (1992), cuyos cuatro principios fundamentales constituyen su base estructural:

1. El agua dulce es un recurso limitado y vulnerable, esencial para la vida, el desarrollo y el medio ambiente.
2. El desarrollo y la gestión del agua deben basarse en un enfoque participativo, involucrando a usuarios, planificadores y responsables de las decisiones en todos los niveles.
3. Las mujeres desempeñan un papel central en la provisión, gestión y protección del agua.
4. El agua posee un valor económico en todos sus usos y debe ser reconocida como un bien económico.

La implementación efectiva de la GIRH supone un cambio de paradigma respecto de los enfoques sectoriales y fragmentados de la gestión hídrica, y requiere una articulación multinivel entre actores públicos, privados y comunitarios. Su aplicación exige instituciones sólidas, marcos regulatorios coherentes, financiamiento sostenible, mecanismos de coordinación interjurisdiccional y sistemas robustos de información y monitoreo. Asimismo, se requiere una planificación hidrológica basada en cuencas hidrográficas como unidades de gestión natural, lo que implica trascender los límites administrativos y promover la cooperación entre jurisdicciones.

Jønch-Clausen (2004) destaca que uno de los mayores desafíos para la GIRH es la gobernanza del agua, entendida como la capacidad de los sistemas políticos e institucionales para formular, implementar y hacer cumplir normas, planes y decisiones en contextos de múltiples intereses y asimetrías de poder. A través de los diálogos internacionales sobre gobernanza del agua, particularmente en el marco del 3^{er} Foro Mundial del Agua, se ha avanzado en la construcción de agendas comunes, marcos normativos y estrategias de acción, aunque persisten brechas sig-



nificativas en la implementación práctica, especialmente en países en desarrollo.

En suma, la GIRH representa un instrumento estratégico para garantizar la seguridad hídrica, promover la resiliencia frente al cambio climático, reducir conflictos por el uso del agua y favorecer un desarrollo armónico entre las dimensiones social, ambiental y económica. Su consolidación como política pública requiere voluntad política, capacidades técnicas, participación social y una visión territorial del agua como bien común y como soporte del desarrollo sostenible.

La gobernanza del agua se refiere al conjunto de procesos, instituciones, normas, mecanismos y prácticas mediante los cuales se toman y ejecutan decisiones relacionadas con el uso, la asignación, la protección y la gestión de los recursos hídricos. A diferencia de la mera gestión técnica, la gobernanza incorpora dimensiones políticas, jurídicas, sociales y económicas, reconociendo la multiplicidad de actores, escalas y competencias involucradas. Rogers y Hall (2006) definen la gobernabilidad

del agua como «la capacidad de diseñar políticas públicas y marcos institucionales aceptados por la sociedad, y de movilizar recursos sociales para apoyar su implementación».

Este enfoque destaca la importancia de generar consensos, articular intereses divergentes y promover mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial, especialmente en contextos caracterizados por fragmentación normativa y superposición de competencias. La gobernanza efectiva del agua requiere marcos legales claros, instituciones competentes y legitimadas, reglas del juego estables y espacios participativos donde se integren las voces de usuarios, comunidades locales, sector privado y sociedad civil organizada.

Rogers y Hall (2006) subrayan que una buena gobernanza hídrica no solo implica diseñar políticas adecuadas, sino también movilizar los recursos sociales necesarios para su implementación, incluyendo capacidades técnicas, financiamiento, información pública confiable y participación ciudadana efectiva. En este sentido, la gobernanza se convierte en el componente que traduce los objetivos del desarrollo sostenible y de la GIRH en decisiones concretas, acciones coherentes y resultados verificables.

En muchos países de América Latina, la gobernanza del agua enfrenta desafíos estructurales, tales como la debilidad institucional, la falta de articulación entre niveles de gobierno, la escasa coordinación entre sectores (salud, ambiente, producción, vivienda), la baja participación ciudadana y la limitada transparencia en la toma de decisiones. Estos factores contribuyen a generar conflictos de uso, ineficiencias en la asignación de recursos, y en algunos casos, crisis de legitimidad de los entes prestadores y de los organismos reguladores.

La gobernanza del agua también requiere abordar los problemas de incentivos y rendición de cuentas que afectan tanto a los operadores públicos como a los privados. Como señalan Rogers y Hall (2006), los aspectos de gobernabilidad se superponen con los aspectos técnicos y económicos del agua, pero apuntan a las estructuras de poder, los marcos de decisión y la capacidad de respuesta institucional frente a los desafíos del sector. En última instancia, la gobernanza no es solo un componente técnico-administrativo, sino un proceso político que refleja las relaciones de poder y las capacidades de cooperación en una sociedad determinada.

En conclusión, una gobernanza efectiva del agua es condición indispensable para alcanzar los objetivos de equidad, sostenibilidad y eficiencia en la provisión de servicios, así como para garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento en contextos democráticos, inclusivos y ambientalmente responsables.



3. Antecedentes y desarrollo histórico de los servicios a nivel nacional y provincial en la Argentina

En la Argentina se han desarrollado políticas públicas de provisión de agua potable y de saneamiento, desde hace más de 150 años, las cuales han demostrado a través de los distintos niveles del Estado (nacional, provincial, municipal/local) las necesidades de inversión permanente en el sector, del desarrollo de una gobernanza con planificación sustentable en el tiempo, y la participación de un amplio y heterogéneo conjunto de actores a nivel público y privado (Acuña et al., 2017).

En términos de políticas públicas, es en el desarrollo de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento de la historia de la Argentina donde se notan con absoluta claridad los grandes momentos instituyentes que proponen Berrotarán y Pereyra (2012), en los cuales se inauguró una forma de gestión de estado permanente, estable y con objetivos, impulsados el primero por la «generación del 80» (1860-1916), el segundo iniciado por el «peronismo clásico» (1945-1955), y el tercero, correspondiente al «menemismo» (1989-1999). Se puede determinar con claridad, por lo tanto, los períodos que enmarcan las distintas características que tomaron las acciones por parte del Estado Nacional y los Estados Provinciales en el desarrollo de políticas públicas en el sector del agua y saneamiento:

- **El primer período, y origen de los servicios públicos en nuestro país, comenzó en las últimas décadas del siglo XIX como consecuencia de las epidemias de cólera y fiebre amarilla que sufrió la ciudad de Buenos Aires.** Debido a esto, la Nación asumió la responsabilidad del saneamiento urbano en 1892 por Ley Nacional 2.927, creando la Comisión Nacional de Obras de Salubridad, que en décadas posteriores, y a través del dictado de la Ley 8.889 de 1912, se constituye «Obras Sanitarias de la Nación» (OSN), pasando de la construcción de obras de agua potable destinadas para uso doméstico de la Ciudad de Buenos Aires a posteriormente a las principales ciudades del país, con al-

gunas excepciones importantes como Rosario y Bahía Blanca donde los servicios fueron prestados por empresas privadas y La Plata donde quedaron a cargo de un organismo provincial (Ministerio de Economía de la Nación, s.f.).

• **El segundo período data de 1943, donde se produce la transformación jurídica de OSN, creada en 1912, convirtiéndose por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 2.743 del 14 de julio de 1943 —artículo 4°— en «Administración General de Obras Sanitarias de la Nación», y que desde 1945 se hizo cargo de los servicios de abastecimiento de agua y desagües cloacales prácticamente en todos los centros urbanos del país, salvo algunas localidades en las provincias de Buenos Aires y Mendoza, y desde 1949, a través de la Ley 13.577, contó legalmente con carta orgánica.** Para aquel entonces era el responsable del 85% de la actividad del sector, ejerciendo su rol de planificador, constructor y operador de los servicios de provisión de agua y desagües cloacales en la Capital Federal, el Gran Buenos Aires, alcanzando a la casi totalidad del país (Ministerio de Economía de la Nación, s.f.).

Este período de centralidad estatal de los servicios de agua y saneamiento en la Argentina puede extenderse hasta entrada la década que dio inicio en 1980, donde previamente en 1973 por Ley 20.324 la «Administración General de Obras Sanitarias» se convierte en una persona jurídica de carácter público denominándose «Empresa Obras Sanitarias de la Nación». En 1980 se dictó la Ley Nacional 18.586 y el Decreto 258/80 por los cuales todos los servicios que prestaba OSN en el interior pasaron a depender directamente de organismos provinciales. OSN quedó responsable de la Capital Federal y de los 13 Partidos de Gran Buenos Aires, situación que se prolongó hasta el año 1992.

• **El tercer período se da en nuestro país desde 1989 en adelante, donde luego del dictado de las Leyes de Emergencia Administrativa Económica y de Reforma del Estado 23.696 y 23.697, se establecía el marco legal para la reestructuración institucional del sector saneamiento, y donde se declaraba en emergencia la prestación de los servicios públicos estableciendo procedimientos para su privatización y concesión.** Entre 1991 y 2002, en un contexto de desregularización y liberalización, 13 provincias privatizaron la gestión de los servicios de agua, lo que requirió el desarrollo a nivel provincial de marcos regulatorios, como así el establecimiento de entes reguladores.

En 1991, se otorgó a Aguas de Corrientes S.A. (ACSA) la concesión para proporcionar servicios de agua y saneamiento de la ciudad de Corrientes y nueve municipios; en 1993, Aguas Argentinas S.A. (AASA), consorcio liderado por la

empresa francesa Lyonnaise des Eaux (SUEZ), tomó una concesión de 30 años para proporcionar servicios de agua y saneamiento en la Ciudad de Buenos Aires y 13 municipios de la provincia de Buenos Aires; en 1995, Santa Fe otorgó a Aguas Provinciales de Santa Fe SA (APSFSA), propiedad de SUEZ, la concesión por 30 años de servicios de agua potable y saneamiento de 15 ciudades.

En el mismo año, la provincia de Tucumán transfirió durante 30 años los servicios de agua de una docena de ciudades al consorcio Aguas del Aconquija. En 1997, Córdoba otorgó un contrato de concesión por 30 años de suministro de agua potable de la ciudad de Córdoba al consorcio privado internacional Aguas Cordobesas (ACSA), mientras que los servicios de cloacas quedaron bajo la responsabilidad de la ciudad de Córdoba. En 1998, Mendoza otorgó a Saur International un contrato de concesión por 95 años para el suministro de servicios de agua potable y saneamiento en el perímetro de la provincia (OCDE, 2020).

El proceso de desestructuración económica y política que marcó a Argentina entre 2001 y 2002 generó la revisión y cancelación de diversos contratos de concesión, siendo el caso más emblemático el de AASA, empresa que operaba el servicio de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). La rescisión de dicho contrato se produjo en 2006 mediante el Decreto N° 304/06, luego de reiterados conflictos en torno a los incumplimientos de inversiones comprometidas y la falta de acuerdo en la revisión tarifaria. A partir de esta decisión, el servicio fue transferido al sector público mediante la creación de Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), constituida como una sociedad anónima con el 90% de sus acciones en manos del Estado y el 10% restante en propiedad de sus empleados a través del sindicato.

En el marco de las provincias argentinas, se registraron procesos similares de reestatización. En Santa Fe, la gestión de los servicios de agua y saneamiento en 15 municipios fue transferida a Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), entidad de capital mixto en la que el Estado Provincial posee el 51%, los municipios dentro del área de concesión el 39% y los empleados el 10%. En Mendoza, un proceso análogo tuvo lugar en 2011 con la transferencia del servicio a Agua y Saneamiento Mendoza (AySAM), cuya propiedad está dividida en un 90% para el Estado Provincial y un 10% para sus empleados.

Por otro lado, la provincia de Córdoba adoptó un enfoque diferente, manteniendo la gestión privada a través de Aguas Cordobesas S.A. (ACSA). Esta empresa, originalmente concesionada a operadores internacionales, fue adquirida por el sector privado local, específicamente el Grupo Roggio, y su contrato de concesión tiene vigencia hasta 2027.



Planta Potabilizadora Rosario. Fuente: ASSA

Si bien este desarrollo histórico es clave para comprender la evolución del sector, también existen antecedentes de investigaciones académicas que han abordado la problemática desde el enfoque de las políticas públicas. Estos estudios permiten contextualizar la situación del sector a nivel nacional, como a nivel provincial, dentro de un marco más amplio de análisis sobre la gestión del agua y saneamiento en Argentina y América Latina.

En el caso argentino, Pochat (2005) analizó los esquemas de gestión del agua, destacando la alta fragmentación regulatoria como uno de los principales obstáculos para el logro de una administración eficiente del recurso y una prestación de servicios articulada. Esta fragmentación se manifiesta en la dispersión de competencias entre niveles de gobierno, la superposición normativa y la falta de mecanismos de coordinación interjurisdiccional, lo que genera redundancias, vacíos de responsabilidad y pérdida de eficacia en la toma de decisiones.

Por su parte, Traba, Paris y Paz González (2020) realizaron un estudio centrado

en la provincia de Santa Fe, donde identificaron múltiples desafíos en términos de seguridad hídrica y gobernanza. Su investigación evidenció déficits significativos en infraestructura hidráulica, desigualdades territoriales en la cobertura de servicios de agua y saneamiento, y una insuficiente planificación estratégica de largo plazo. Estos factores, combinados con una débil articulación institucional, comprometen la capacidad del sistema para garantizar el acceso equitativo y la sostenibilidad de los recursos hídricos.

En la misma línea, el informe elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020) sobre la gobernanza del agua en Argentina subrayó la desconexión estructural entre las políticas de gestión de recursos hídricos y las políticas de provisión de servicios de agua potable y saneamiento. Esta falta de integración entre agendas, sectores y escalas territoriales dificulta la formulación de políticas públicas eficaces y coherentes, y limita la implementación de enfoques basados en la gestión integral del recurso.

A escala regional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) evaluó el impacto de la inversión en infraestructura de agua y saneamiento en los países latinoamericanos, destacando la importancia de contar con marcos regulatorios sólidos, estables y transparentes como condición necesaria para garantizar la sostenibilidad técnica, económica y ambiental de los servicios. El estudio remarcó que la inversión por sí sola no es suficiente si no está acompañada por mecanismos de regulación que aseguren eficiencia operativa, equidad en el acceso y resiliencia frente a escenarios de estrés hídrico y cambio climático.

Actualmente, la mayoría de los servicios de agua potable y saneamiento en las áreas urbanas más grandes de Argentina están administrados por proveedores públicos provinciales. En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el servicio es gestionado por Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), una sociedad anónima de capital estatal mayoritario, cuyo control accionario corresponde al Estado Nacional. Este modelo combina herramientas de gestión empresarial con un régimen público de supervisión y planificación, y constituye una de las principales experiencias de reestatización del servicio luego del período de concesión privada durante la década de 1990.

En la provincia de Santa Fe, la empresa Aguas Santafesinas S.A. (ASSA) opera bajo una modalidad societaria mixta, con participación mayoritaria del Estado provincial e incorporación de los municipios servidos y de los trabajadores como accionistas minoritarios. Este esquema busca conjugar el control público con mecanismos de cogestión local, fortaleciendo la articulación territorial y la participación en la toma de decisiones, aunque persisten desafíos en términos de financiamiento y cobertura en áreas no concesionadas.

En Mendoza, la prestación está a cargo de Agua y Saneamiento Mendoza (AySAM), una empresa pública provincial con un modelo de gestión estatal directa,



Palacio de las Aguas Corrientes - CABA. Fuente: AySA

que incluye la participación activa de los trabajadores en los órganos consultivos. Este diseño institucional enfatiza la planificación centralizada y la racionalización operativa, en un contexto de fuerte regulación del uso del recurso hídrico debido al régimen hídrico árido de la provincia.

En la provincia de San Juan, el servicio es administrado por Obras Sanitarias Sociedad del Estado (OSSE San Juan), una empresa estatal unificada con competencia en todo el territorio provincial. La estructura societaria permite combinar flexibilidad operativa con control público estricto, asegurando la integridad territorial de la prestación y la reinversión de excedentes en expansión de redes y modernización tecnológica.

En Tucumán, la empresa Sociedad Aguas del Tucumán (SAT) está bajo la administración directa del gobierno provincial, con una estructura jurídica también de sociedad anónima estatal. Este modelo se inscribe en un proceso de fortalecimiento institucional posterior a experiencias fallidas de concesión, buscando mejorar la eficiencia operativa mediante la gestión pública profesionalizada.

Finalmente, en la provincia de Chaco, el servicio es gestionado por Servicios de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial (SAMEEP), una empresa pública provincial con larga trayectoria, que combina funciones de provisión urbana y rural. Su modelo de empresa estatal integral le permite operar en contextos de alta dispersión geográfica, aunque enfrenta importantes desafíos financieros y de mantenimiento de infraestructura en zonas de alta vulnerabilidad social.

Sin embargo, existen excepciones donde la gestión es privada o mixta. En la provincia de Córdoba, la prestación del servicio en la ciudad capital está a cargo de Aguas Cordobesas S.A. (ACSA), una empresa de gestión completamente privada, operada por el Grupo Roggio, bajo un contrato de concesión otorgado por el municipio con vigencia hasta el año 2027. El modelo cordobés constituye uno de los pocos casos de continuidad de una concesión privada desde la década de 1990, aunque ha estado sujeto a múltiples revisiones contractuales, renegociaciones tarifarias y tensiones regulatorias. ACSA opera bajo un esquema de regulación tarifaria y control de calidad definido por el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSEP), lo que introduce una lógica de vigilancia pública sobre una estructura de gestión empresarial.

En la provincia de Corrientes, el servicio de agua potable y saneamiento en la capital y otras localidades urbanas está gestionado por Aguas de Corrientes S.A., una empresa privada concesionada. Este modelo implica una delegación de la operación y el mantenimiento del sistema al capital privado, bajo supervisión de entes provinciales, aunque se ha señalado en distintos estudios la necesidad de fortalecer los mecanismos de control, fiscalización y participación ciudadana. El caso correntino representa una forma de privatización con escasa participación estatal directa, lo cual plantea desafíos en términos de equidad tarifaria y universalización del servicio.

En Misiones, la ciudad de Posadas y su área metropolitana cuentan con el servicio a cargo de Samsa (Servicio de Aguas de Misiones S.A.), empresa de gestión privada que opera bajo un régimen concesional. La experiencia misionera ha enfrentado diversas críticas por la calidad del servicio y las dificultades de ampliación de la red en zonas periféricas, en un contexto de crecimiento urbano acelerado y presión sobre los recursos hídricos. Si bien existen instancias de control institucional, se han documentado tensiones entre la empresa y los organismos estatales responsables de la fiscalización.

En Santiago del Estero, el servicio es provisto por Aguas de Santiago S.A., una

compañía privada que opera en base a un contrato de concesión provincial. Este modelo, si bien comparte con los casos anteriores la externalización de la operación, presenta particularidades vinculadas a la escasa densidad poblacional y a la necesidad de realizar inversiones en infraestructura en territorios con alta dispersión geográfica, lo que ha generado importantes desafíos para garantizar la cobertura y sostenibilidad del servicio.

En estas provincias, los modelos de gestión privada o mixta continúan desempeñando un papel significativo, diferenciándose del esquema de predominancia estatal que rige en la mayoría de los distritos del país.

Según Ducci (2007), distintos estudios desarrollados en América Latina por organismos como la CEPAL y el BID, con el objetivo de identificar y documentar con precisión las causas que motivaron los procesos de desregulación, privatización y estatización de los servicios de saneamiento, demuestran que una concentración importante de casos se ha dado en Argentina, cuyos ejemplos son especialmente significativos por su tamaño: Capital Federal y otros partidos del conurbano, Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Tucumán y Santa Fe.

En términos de los recursos hídricos, la Argentina en 2002 aprobó la Ley 25.688, denominada "Régimen de Gestión Ambiental de las Aguas", que implementó estándares nacionales mínimos para la protección ambiental de los recursos hídricos y estableció la necesidad de crear comités para la gestión sostenible de cuencas interjurisdiccionales. Tal cual lo marca Pochat, V. (2005) esta legislación recibió críticas de autoridades provinciales, quienes argumentaron que interfería con su autonomía en la gestión de recursos naturales y solicitó, sin éxito, su declaración de inconstitucionalidad.

Posteriormente, en 2003, todas las provincias, la ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional firmaron el Acuerdo Federal del Agua. Este acuerdo sentó las bases de una política nacional centrada en la gestión de recursos hídricos, reconociendo el agua como un recurso social y ambiental. Los principales principios enfatizaron la cuenca como la escala adecuada para la planificación y gestión hídrica y promovieron la planificación a largo plazo. Consecuentemente, las provincias sin legislación específica sobre el agua desarrollaron sus propias leyes. Estas situaciones generaron que en el 2016 se apruebe el Plan Nacional del Agua (PNA), que fijó importantes objetivos para mitigar riesgos hídricos y posicionar el agua como eje del desarrollo económico y social. (OCDE, 2020)

La selección de la provincia de Santa Fe como caso de estudio responde a su relevancia y magnitud, así como al desarrollo de los modelos de gestión pública del sector de agua y saneamiento. La provincia ha atravesado procesos de descentralización, desregulación y posterior reestatización, lo que la convierte en un caso paradigmático para analizar las fortalezas y debilidades de cada modelo de gestión, en función de la necesidad de contar con marcos normativos y regulatorios ade-

cuados a las exigencias del contexto. Esto permite evaluar el impacto de dichas transformaciones en la prestación del servicio. Desde una perspectiva histórica, la experiencia provincial refleja los grandes momentos instituyentes de las políticas de agua y saneamiento en Argentina, como se ha descrito anteriormente, lo que la convierte en un caso ideal para el análisis y la formulación de propuestas de gestión de políticas públicas adecuadas a las necesidades de la sociedad santafesina.

En este marco, se han propuesto políticas públicas específicas para mejorar la gestión del sector en la provincia de Santa Fe:

- **El Plan MAS – Plan Maestro de Agua y Saneamiento (Aguas Santafesinas S.A., 2006)**, que establece lineamientos estratégicos para la inversión en infraestructura, la expansión de la cobertura y la reducción de pérdidas en la red.
- **El Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento, 2017)**, que busca garantizar la universalización del acceso al agua potable y mejorar el saneamiento en Argentina, estableciendo metas específicas para provincias como Santa Fe.
- **Iniciativas legislativas en Santa Fe** han intentado modernizar la regulación del sector, entre ellos el Proyecto de Ley de Regulación del Servicio Sanitario (Dip. Lacava, 2014), el Proyecto de Ley de Reforma del Marco Regulatorio (Dip. Bonfatti, 2019) y el Proyecto de Ley de Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (Dip. Rabbia, 2024).

Si bien estos planes y proyectos han buscado mejorar la regulación y planificación del sector, muchos de ellos no han logrado ser plenamente implementados o han encontrado obstáculos en su aprobación legislativa, lo que ha generado un marco regulador desactualizado y una planificación fragmentada en Santa Fe.

Actualmente, la empresa ASSA es la principal responsable de la prestación de los servicios de agua y saneamiento en 15 localidades provinciales, incluyendo las ciudades más importantes como Rosario y Santa Fe. ASSA es una sociedad anónima con mayoría accionaria del Estado provincial (51%), mientras que los municipios y comunas donde presta servicios poseen el 39%, y el 10% restante pertenece a los empleados de la empresa.



4. Características y descripción del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe

La provincia de Santa Fe cuenta con una población de 3.544.908 habitantes según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2021, concentrada principalmente en áreas urbanas. Las principales ciudades son Rosario, con 1.348.725 habitantes, y Santa Fe, con 403.878, que juntas concentran aproximadamente el 49,44% de la población provincial. Este alto grado de urbanización ejerce presión sobre las infraestructuras existentes, especialmente en las redes cloacales, donde la cobertura es limitada. En contraste, las áreas rurales enfrentan problemas de acceso debido a la dispersión poblacional, lo que incrementa los costos de implementación y mantenimiento de sistemas de saneamiento.

El río Paraná, que bordea el este de la provincia, es la fuente principal de agua potable. Sin embargo, la geografía provincial, compuesta por llanuras propensas a inundaciones y acuíferos subterráneos de baja calidad, representa desafíos significativos.

Para abordar la situación hídrica provincial, antes se debe analizar con detenimiento la distribución geográfica de los recursos y sus desafíos asociados. La Ley N° 9.830 de noviembre de 1985, establece la creación de Comités de Cuenca Hidrográfica, los cuales se constituyen como personas jurídicas de derecho público, con una delimitación de competencias territoriales específicas. Estos comités están integrados por representantes del gobierno provincial, autoridades comunales y beneficiarios directos de las obras realizadas en el marco de la gestión hídrica.

Las aguas subterráneas presentan altos niveles de arsénico, nitratos, sales y otros elementos contaminantes, lo que limita significativamente su uso como fuente de agua segura sin la aplicación de tratamientos extensivos y costosos. Esta situación representa un desafío tanto para el abastecimiento de agua potable como para el desarrollo de actividades productivas que dependen del recurso hídrico, como la agricultura y la industria. A su vez, la variabilidad en el régimen de precipitaciones acentúa la dificultad en la gestión del recurso. Mientras que en el noreste

de la provincia las lluvias alcanzan un promedio anual de 1.200 mm, en el suroeste esta cifra desciende hasta los 800 mm, generando un patrón de disponibilidad hídrica desigual. Esta diferencia en la pluviometría impacta en la capacidad de recarga de acuíferos y en el caudal de los cursos de agua superficiales, que en muchas ocasiones se ven reducidos durante períodos de sequía prolongada.

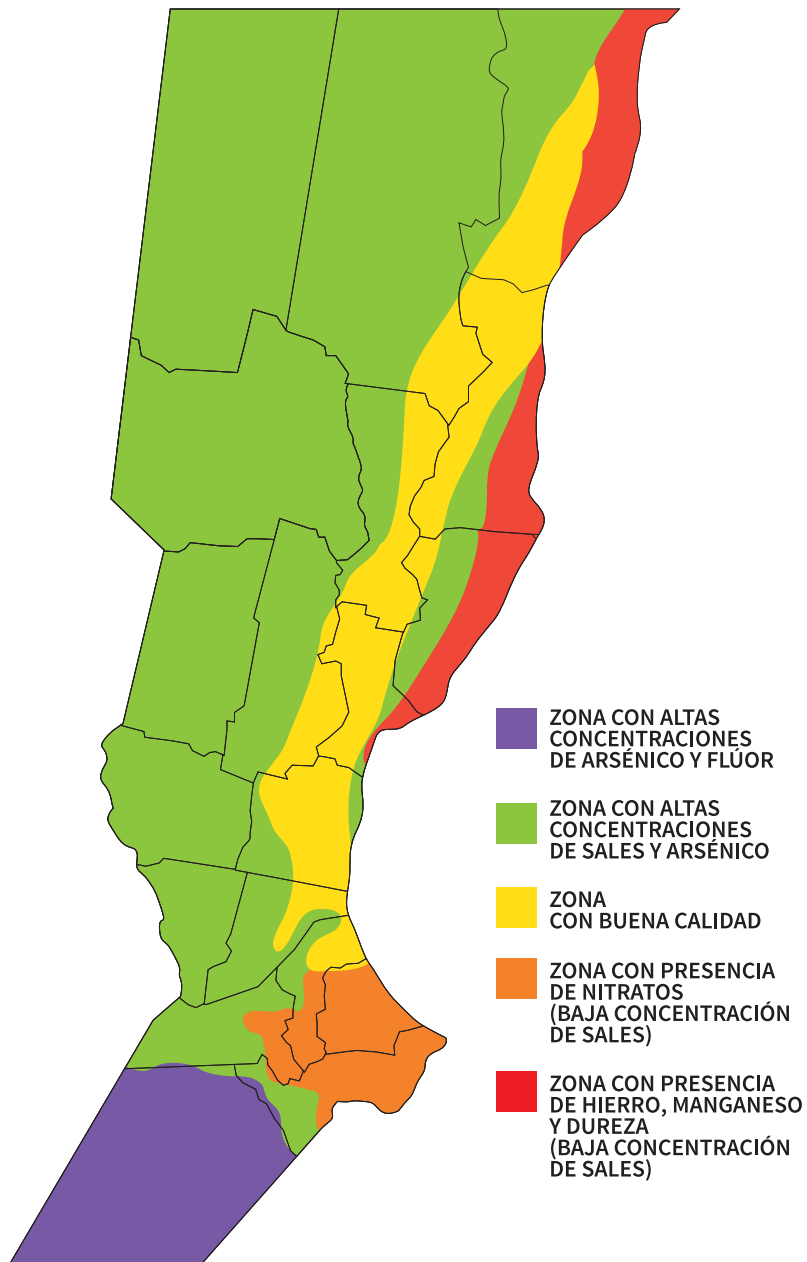
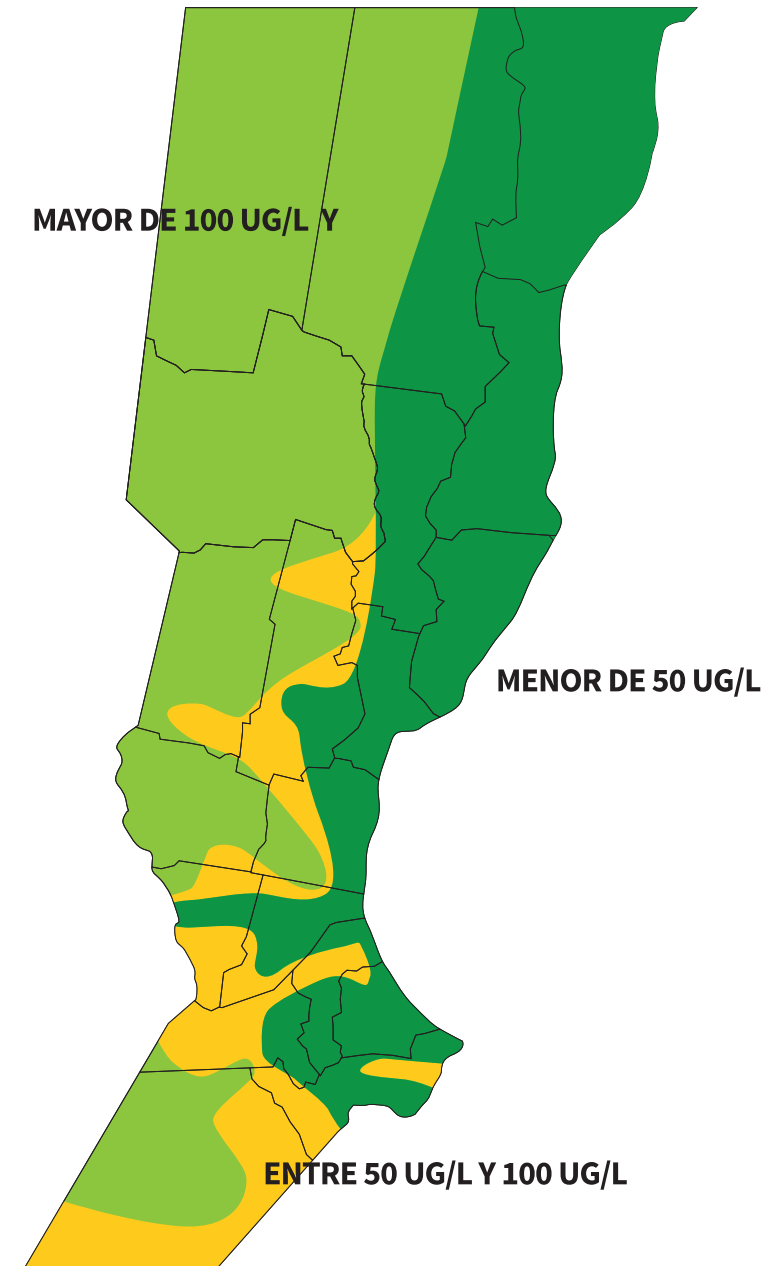


Figura 1: Calidad química de las aguas subterráneas en la provincia de Santa Fe (izquierda) y zonificación según concentración de arsénico (derecha). Fuente: Pensar el Futuro Capítulo Santa Fe (2018).



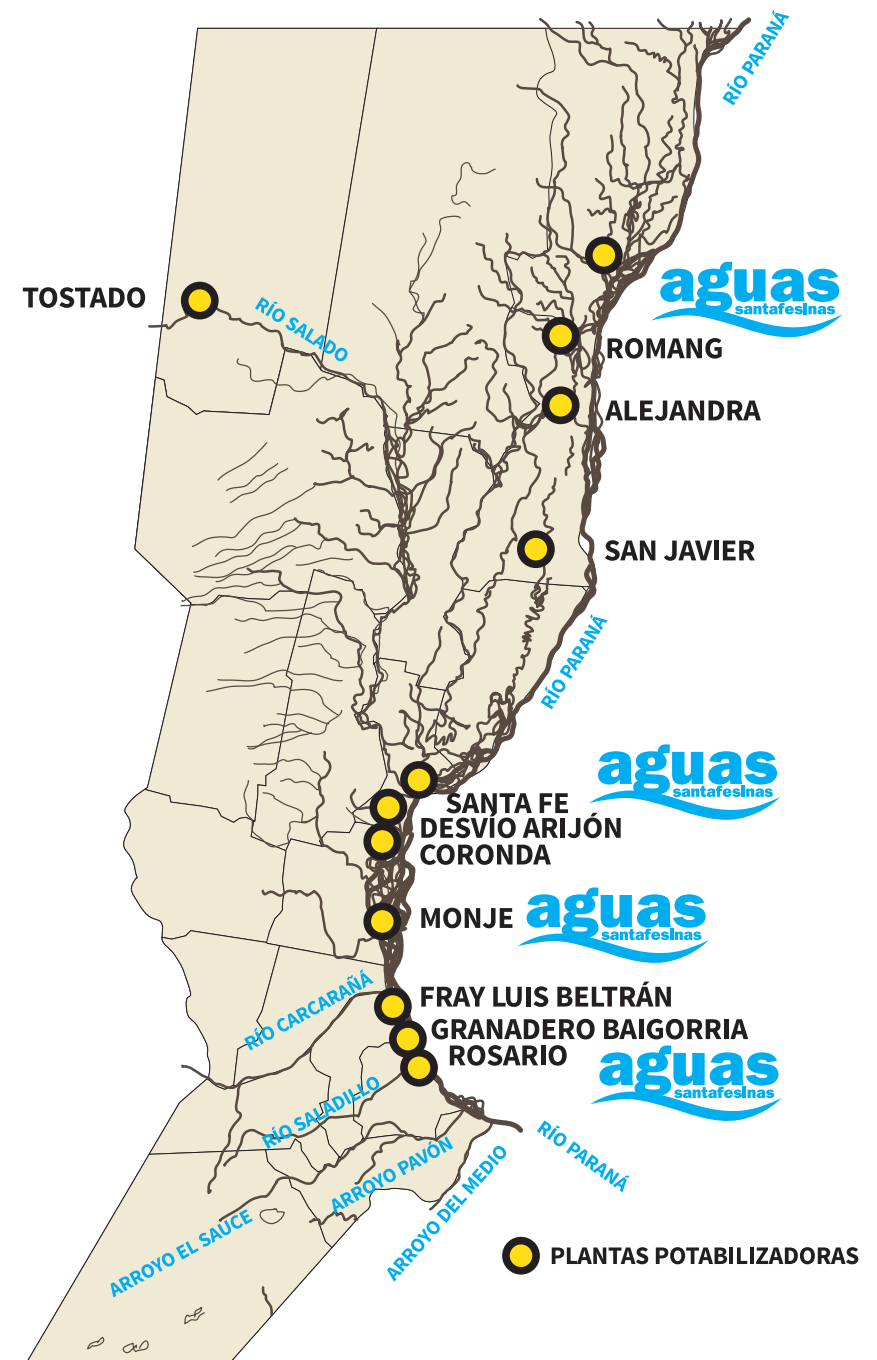


Figura 2
Ubicación de principales plantas de ósmosis inversa (izquierda) y ubicación de plantas potabilizadoras (derecha). Fuente: Pensar el Futuro Capítulo Santa Fe (2018).

En torno a la provisión de servicios de agua y saneamiento, la provincia presenta una estructura institucional y operativa compleja, donde convergen actores públicos, privados y comunitarios. Esta diversidad responde a las particularidades territoriales e históricas de la provincia, que han moldeado un esquema de gestión heterogéneo, adaptado a las necesidades específicas de cada región. Sin embargo, esta misma fragmentación genera desafíos significativos en términos de coordinación, uniformidad y sostenibilidad de los servicios.

ASSA es responsable de los servicios de agua potable y desagües cloacales en 15 localidades, entre las que se encuentran los principales centros urbanos como Rosario, Santa Fe capital, Rafaela y Villa Gobernador Gálvez. En total, atiende aproximadamente al 60% de la población provincial, equivalente a aproximadamente dos millones de personas. Además, opera de manera provisoria varios acueductos estratégicos, como el Acueducto Centro-Oeste y el Acueducto Desvío Arijón, que suministran agua en bloque a otras localidades.

En términos de provisión y de abastecimiento de agua potable, y tal cual nos plantean Traba, Paris, y Paz González (2020) en su trabajo sobre seguridad hídrica y gobernanza en el abastecimiento de agua santafesino, el gobierno de Santa Fe ha implementado estrategias de contención local, destinando recursos a sistemas de potabilización descentralizados, como plantas de ósmosis inversa, las cuales han mostrado limitaciones tanto en términos de sostenibilidad financiera como ambiental, donde los autores anteriormente citados ven en la falta de una planificación integral de dichos sistemas el bajo impacto e insuficiente suministro para satisfacer la creciente demanda de agua potable, tanto en cantidad como en continuidad del suministro.

Desde la sanción de la Ley 12.668 en el año 2006, que llevó a la creación de la Empresa Santafesina de Grandes Acueductos (ESGA), las distintas administraciones provinciales han contemplado el desarrollo de un sistema integrado de más de 5.000 kilómetros de tuberías organizados en 11 subsistemas; buscando así garantizar la provisión de agua en grandes volúmenes y mejorar la distribución en toda la provincia, reduciendo la dependencia de fuentes subterráneas de baja calidad.

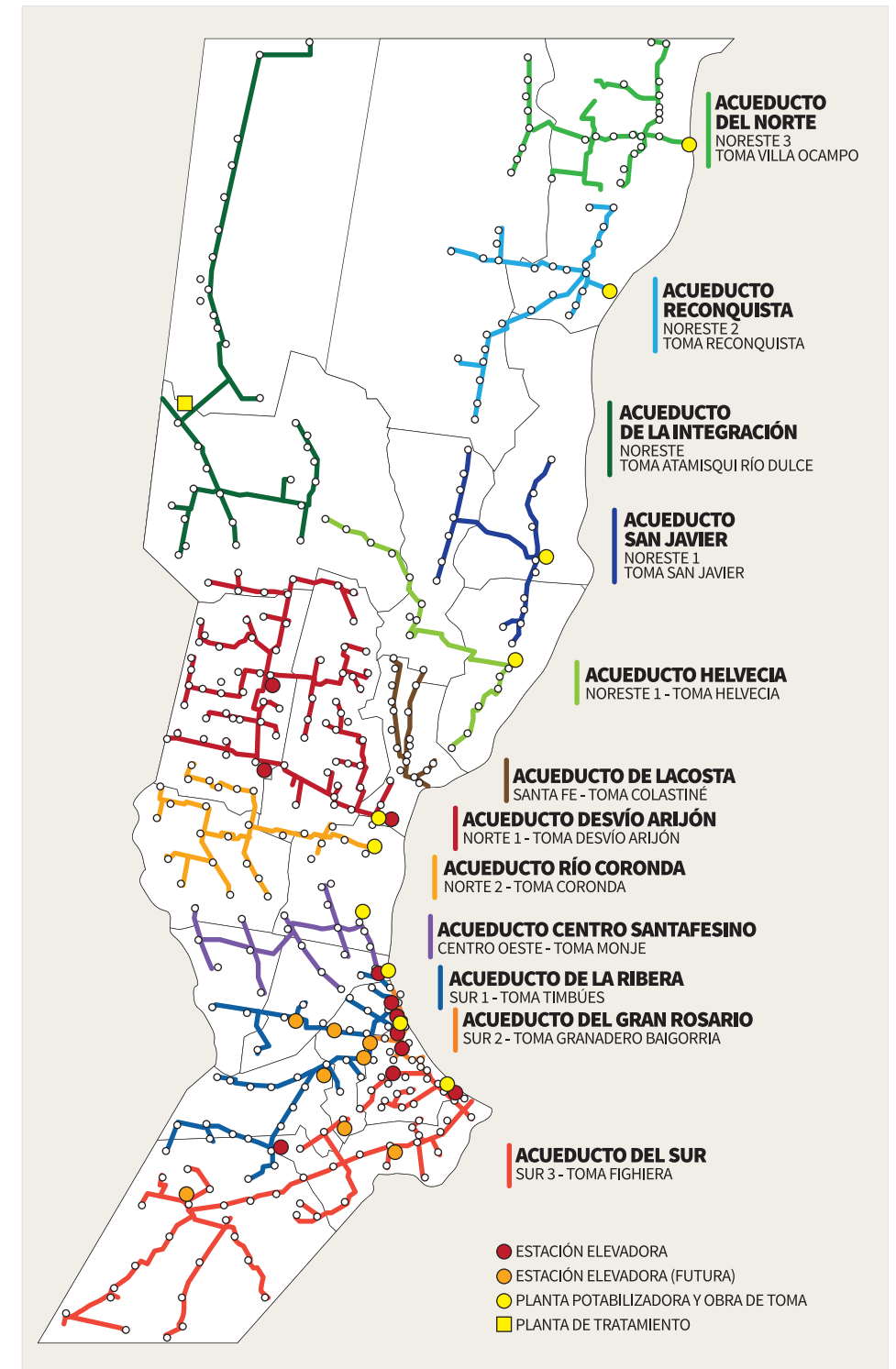


Figura 3
Sistema provincial de acueductos. Fuente: Pensar el Futuro Capítulo Santa Fe (2018).



Sala de bombas Planta potabilizadora de Granadero Baigorria. Fuente: ASSA

No obstante, el esquema de implementación y gestión del plan ha enfrentado dificultades debido a su enfoque centralizado y sin la participación efectiva de los actores locales. La planificación prevé la entrega de agua potabilizada a los prestadores locales- cooperativas, municipios y comunas- sin una definición clara respecto a la administración operativa y la distribución de costos. Esta falta de previsión ha generado obstáculos en la conectividad de algunas localidades al sistema de acueductos, retrasando o incluso impidiendo su incorporación efectiva. En algunos casos, ciertas jurisdicciones no han realizado la conexión, mientras que otras han enfrentado dificultades en el pago del servicio, comprometiendo la sostenibilidad financiera del modelo (Traba et al., 2020).

A pesar de su alcance, ASSA enfrenta desafíos financieros y operativos significativos. Su sostenibilidad depende en gran medida de subsidios estatales, ya que -tomando como ejemplo su balance de 2023- el cobro a los usuarios solo cubría el 32% de sus costos operativos (sin tener en cuenta inversiones). Asimismo, sólo el 36.2% de los usuarios cuentan con sistemas de medición, lo que dificulta implementar una estructura tarifaria basada en el consumo real.

Además de ASSA, el 40% de la población provincial es atendida por una red de 387 pequeños operadores (ENRESS, 2024), que incluyen:

- **31 operadores municipales:** Gestionan los servicios en localidades con mayor capacidad organizativa, aunque enfrentan limitaciones técnicas y financieras.
- **127 cooperativas:** Representan un modelo de gestión comunitaria, pero a menudo carecen de recursos para inversiones de gran escala.
- **229 comunas:** Son pequeñas entidades locales que operan en zonas rurales o de baja densidad poblacional, donde la infraestructura suele ser precaria.

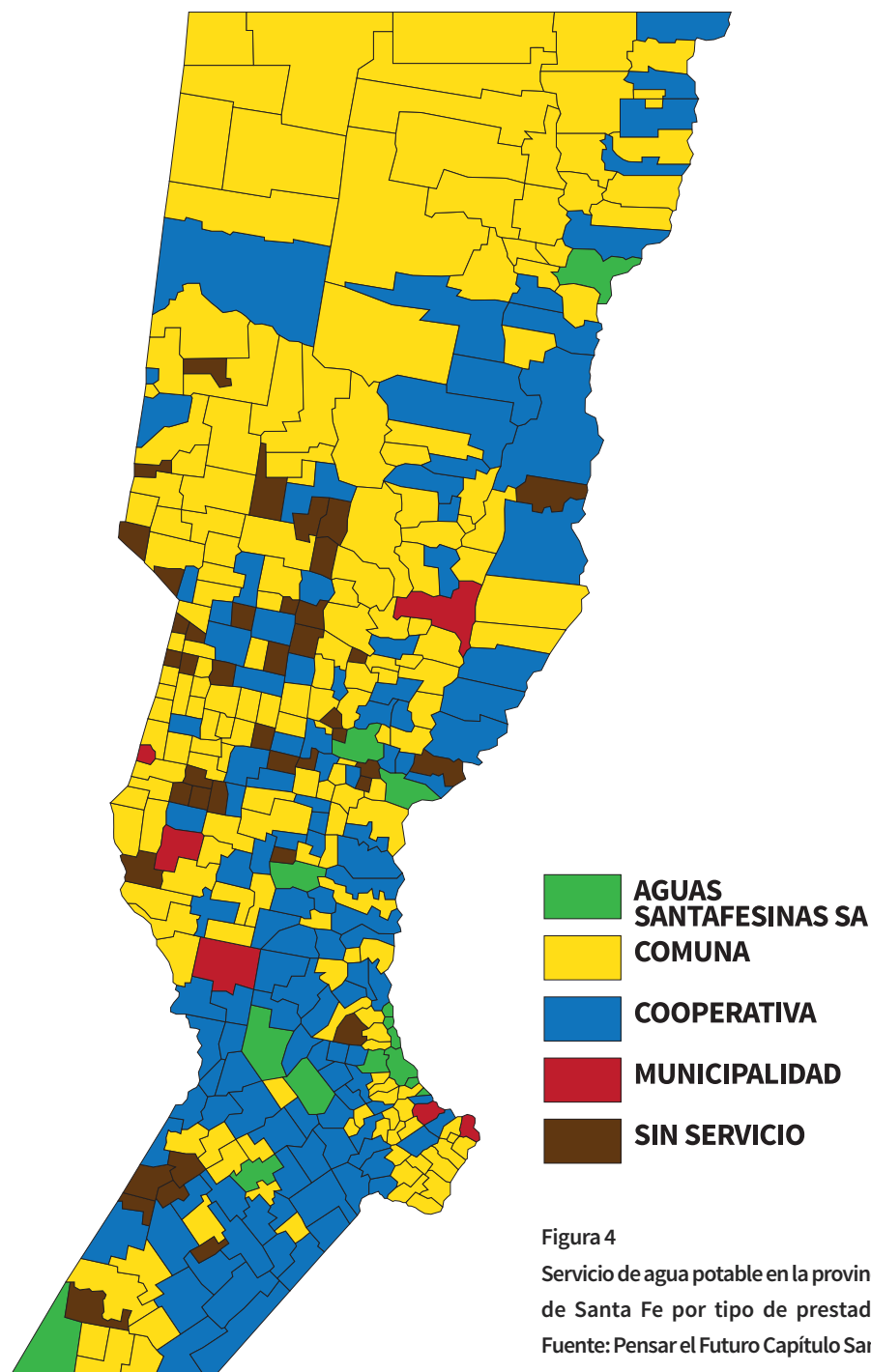
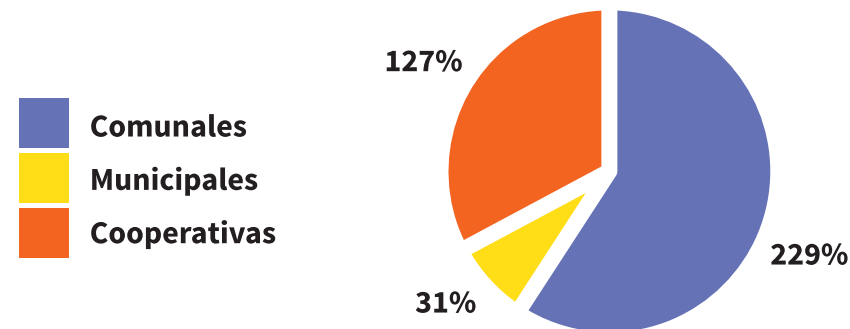
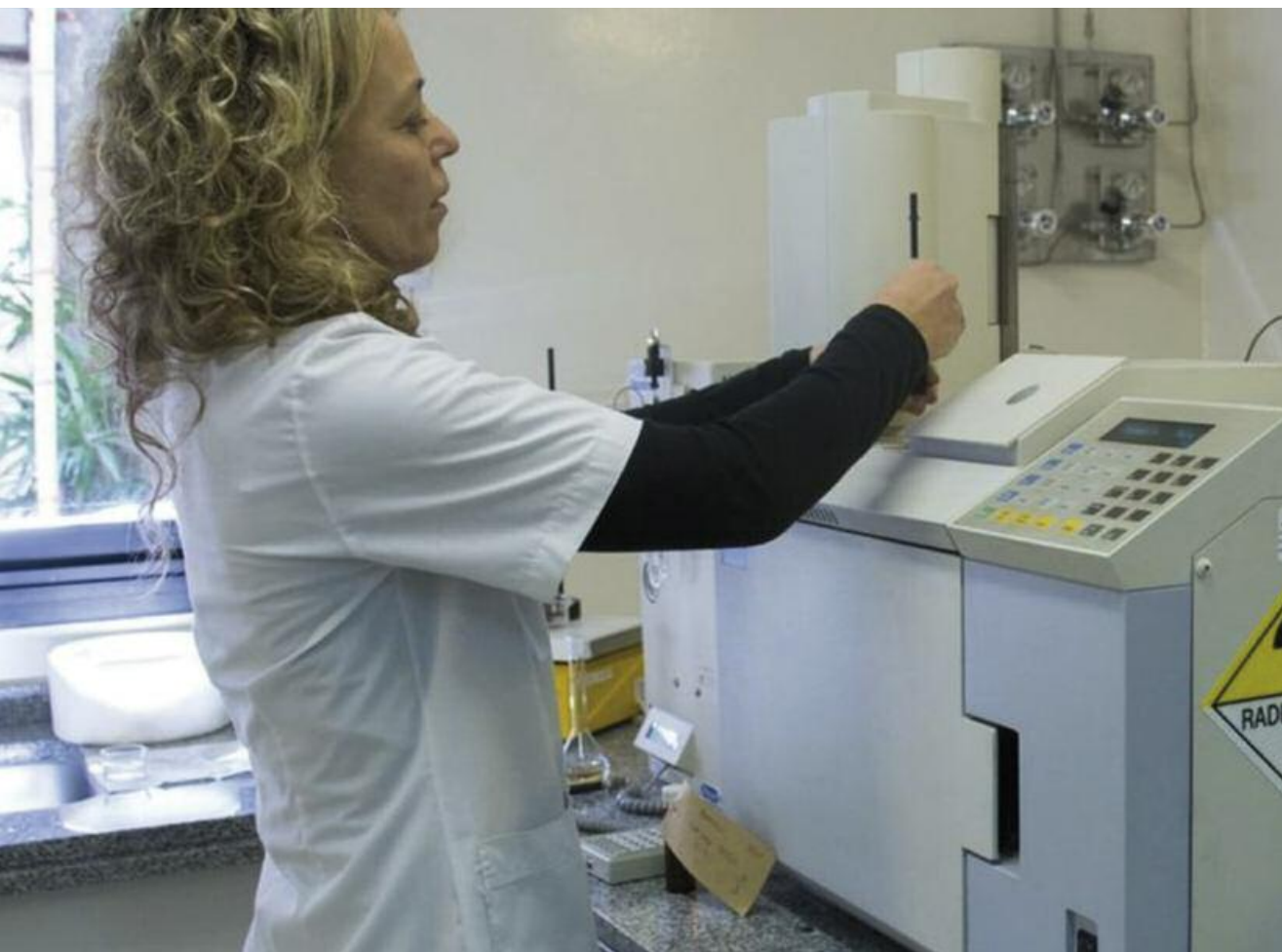


Figura 4
 Servicio de agua potable en la provincia de Santa Fe por tipo de prestador.
 Fuente: Pensar el Futuro Capítulo Santa Fe (2018).

POBLACIONES ABASTECIDAS POR EL ESTADO PROVINCIAL	POBLACIONES ABASTECIDAS POR OTROS
EMPRESA AGUAS SANTAFESINAS S.A.	MUNICIPIOS, COMUNAS, COOPERATIVAS
15 ciudades + 12 localidades incorporadas por el Acueducto Centro Oeste.	335 ciudades y pueblos
POBLACIÓN TOTAL PROVINCIAL: 3.544.908 habitantes	
2.233.000 habitantes (aprox. 63% sobre el total provincial)	1.311.000 habitantes (aprox. 37% sobre el total provincial)
Población atendida con servicio de agua potable: aprox. 97%	Población atendida con servicio de agua potable: aprox. 70%
NÚMERO DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE EN LA PROVINCIA DE SANTA FE Fuera de Distritos de ASSA	





Controles en laboratorio ENRESS

El ENRESS es una institución clave dentro del marco institucional de la provincia de Santa Fe, dedicada a garantizar la provisión de servicios de agua y saneamiento en condiciones de calidad, equidad y accesibilidad. Creado en 1995 mediante la Ley 11.220, el ENRESS surgió como parte del proceso de transformación del sector hacia un modelo regulado que, en sus inicios, estaba vinculado a la privatización del servicio. Desde entonces, ha sido la entidad madre en la regulación técnica, económica y social de los servicios, ocupando un lugar central en el esquema de gobernanza del sector.

El organismo ejerce un amplio espectro de responsabilidades orientadas a supervisar y regular el desempeño de los operadores de agua y saneamiento en la provincia. Entre sus atribuciones más relevantes se destacan:

4. Características y descripción del servicio de agua potable y saneamiento

Regulación tarifaria: Supervisa los ajustes de tarifas para garantizar que sean acordes a los costos operativos e inversiones necesarias, sin comprometer la accesibilidad para los usuarios.

Control de calidad: Monitorea la calidad del agua potable y los efluentes tratados, verificando el cumplimiento de los estándares normativos.

Supervisión de contratos: Evalúa la ejecución de los términos contractuales por parte de los prestadores, incluyendo los planes de desarrollo y mejora.

Atención al consumidor: Actúa como mediador en conflictos entre los usuarios y los prestadores, resolviendo reclamos y asegurando la protección de derechos.

Asistencia técnica y financiera: Proporciona apoyo a pequeños operadores como cooperativas y municipios, ayudándolos a optimizar sus recursos y planificación.

El ENRESS está liderado por una junta directiva compuesta por cinco miembros, nombrados por el Poder Ejecutivo Provincial, con un integrante propuesto por el gremio más representativo del sector. Los mandatos, de cuatro años de duración, pueden ser renovados, aunque esta temporalidad ha sido objeto de críticas por no favorecer la continuidad de las políticas regulatorias. Si bien cuenta con autonomía formal, su independencia se ve limitada por la influencia política en los procesos de designación y por la dependencia del presupuesto provincial.



5. Marco jurídico e institucional de los servicios de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe

Desde la reforma constitucional de 1994, que incorporó la Cláusula Ambiental en el Artículo 41, se ha reconocido el histórico derecho de las 24 jurisdicciones provinciales a ejercer la propiedad sobre sus recursos hídricos y a ejercer plena jurisdicción sobre los mismos, a través del Artículo 124 (Constitución de la Nación Argentina, 1994). Esta medida ha consolidado el proceso de descentralización que se inició en la década de 1980 en lo concerniente a la gestión de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento, asignando a cada jurisdicción la responsabilidad de proveer dichos servicios dentro de sus respectivos límites territoriales.

Se estableció en la Constitución Nacional, la factibilidad de que el Estado Nacional pueda dictar normas mínimas de calidad y protección, siempre y cuando cuente con el aval por parte de cada una de las provincias para su implementación. Por lo tanto, el Gobierno Nacional puede tener planes, programas o acciones, pero depende de la legislación que tiene cada una de las provincias sobre la gestión de los recursos hídricos y los servicios de provisión de agua y saneamiento, ya que son ellas las que formulan, implementan, gestionan y regulan las políticas del sector en cada uno de sus territorios.

En el caso de la provincia de Santa Fe, el cual se analizará en profundidad, como parte del proceso de descentralización de los servicios durante la década del '80, en el año 1980, se crea Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS) a través de la Ley N°8.711/80, transfiriéndose a la órbita del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda, el control del Servicio Provincial de Agua Potable Rural (SPAR) (Gobierno de Santa Fe, s.f.).

A mediados de la década del '90 —en 1994—, en la provincia de Santa Fe se sanciona la Ley 11.220 —Marco Regulatorio de los Servicios Sanitarios—, enmarcada en la decisión política de traspaso de la prestación del servicio del ámbito público provincial a un concesionario privado, reglando la forma en que se produciría la

disolución de la ex DIPOS y creando un Ente Regulador y de Control como Órgano facultado para el ejercicio del poder de policía de los servicios, asumiendo la responsabilidad que cabe al Estado Provincial de asegurar que los prestadores satisfagan los derechos de los usuarios habitantes del territorio provincial (Gobierno de Santa Fe, 1994).

Dicha ley establece un marco regulador integral para la prestación de los servicios de agua potable, desagües cloacales y saneamiento en la provincia de Santa Fe, reconociendo el acceso universal y obligatorio a estos servicios como un derecho esencial (Gobierno de Santa Fe, 1994). Su normativa obliga a la conexión de los inmuebles a las redes públicas y establece mecanismos para evitar desigualdades en la cobertura, garantizando que tanto los usuarios actuales como potenciales estén comprendidos dentro del área de concesión. Asimismo, contempla las diferencias hidrogeológicas y socioeconómicas del territorio provincial, permitiendo adaptaciones en la prestación del servicio siempre que existan estudios técnicos que justifiquen tales ajustes. De esta manera, la ley busca no solo expandir la cobertura del sistema sino también asegurar su sostenibilidad.

En términos de regulación, la normativa crea el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS), un organismo autárquico con facultades de supervisión, control y sanción para garantizar el cumplimiento de los estándares de calidad, continuidad y regularidad del servicio (Gobierno de Santa Fe, 1994). Entre sus atribuciones se incluyen la aprobación de cuadros tarifarios, la supervisión de planes de mejora y la fiscalización del impacto ambiental de los vertidos industriales. Además, tiene la responsabilidad de gestionar reclamos de los usuarios. Su función consultiva también le permite influir en la planificación y ejecución de obras públicas relacionadas con el saneamiento.

El financiamiento del sistema se basa en un esquema tarifario regulado que busca el equilibrio entre la sostenibilidad económica del servicio y la accesibilidad para los usuarios (Gobierno de Santa Fe, 1994). La ley prevé la aplicación de subsidios cruzados y diferenciaciones tarifarias con el objetivo de garantizar que los sectores más vulnerables no sean excluidos del acceso al agua potable y al saneamiento. Además, los prestadores deben publicar los regímenes tarifarios y notificar a los usuarios sobre cualquier modificación, promoviendo la transparencia en la gestión del sistema.

Durante el año 1995 se llama a licitación pública internacional para el otorgamiento en concesión de la prestación de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales, resultando adjudicataria la empresa APSFSA por un consorcio encabezado por el grupo Suez Lyonnaisse des Eaux de Francia. En el transcurso del año 2006, y a través del Decreto N°193 se dispuso la constitución de ASSA, para que lleve adelante la operación de los servicios sanitarios en el ámbito de la concesión, a la cual se le rescindió el contrato de concesión a través del Decreto N° 243

de enero del año 2006.

Desde el año 2006, el Estado Provincial conformó la empresa ASSA, la cual se rige por la Ley 19.550 de Sociedades Comerciales cuyo mayor accionista es el Estado de la Provincia de Santa Fe con el 51% del capital social, luego le siguen los Municipios que forman parte de la concesión con el 39%, y el 10% restante corresponden a los empleados de la sociedad a través del Programa de Propiedad Participada; presta el servicio público de provisión de agua potable y desagües cloacales en 15 localidades de la provincia de Santa Fe: Rosario, Santa Fe, Rafaela, Villa Gobernador Gálvez, San Lorenzo, Rufino, Cañada de Gómez, Firmat, Casilda, Funes, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Gálvez, Esperanza y Reconquista, y opera provisoriamente los Acueductos Centro-Oeste, Villa Ana, Desvío Arijón, de la Costa, y Reconquista (Gobierno de Santa Fe, 2006).

De esta manera el Estado Santafesino brinda agua potable al 63% de la provincia, y por fuera de los distritos de ASSA, a un 37% de la población provincial, el servicio de agua potable les llega a través de 229 comunas, 127 cooperativas y 31 municipalidades, quedando un 2,4% de la población sin servicio agua por red, según datos relevados a junio de 2023 por el ENRESS (ENRESS, 2023).

El Decreto N° 2.748/06 incorporó nuevos cometidos a la Comisión creada por Decreto N° 2.238/04, como son la elaboración de un anteproyecto de contrato de vinculación transitorio en función de lo instituido por la Ley N° 12.516, como así también un anteproyecto de modelo de prestación de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales, debiendo tomar en consideración las presentaciones realizadas por el ENRESS y ASSA (Gobierno de Santa Fe, 2006).

Como producto de dicho trabajo, por Decreto N° 1.358/07, el Poder Ejecutivo aprobó el Régimen Transitorio y el Modelo de Contrato de Vinculación con el nuevo prestador concesionario, ASSA, donde es el propio régimen transitorio el que resaltó el carácter temporal de la norma, estableciendo como fecha de vigencia el 31 de Diciembre de 2008, poniendo en la órbita del entonces Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente y Fiscalía de Estado, la encomienda de modificar y elaborar un nuevo Marco Regulatorio y Anteproyecto de Modelo de Prestación definitivo de los Servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales (Gobierno de Santa Fe, 2007).

Vencidos los plazos al 31/12/08, previsto como término fijado del Contrato de Vinculación, y sin haber avanzado en la aprobación de un Modelo de Prestación definitivo, el Poder Ejecutivo de la Provincia dictó el Decreto N° 2624/09, por medio del cual se prorroga el Contrato de Vinculación Transitorio hasta el 31 de diciembre de 2011 (Gobierno de Santa Fe, 2009).

Con posterioridad a la primera extensión de los plazos contractuales, se emitieron los Decretos N° 2.332/12, 0005/14, 4.000/17 y 656/20, en los cuales transcurrieron tres nuevas administraciones provinciales de distintos signos políticos, por

medio de los cuales se ratificó y prorrogó el Contrato de Vinculación «Transitorios» sucesivamente hasta la actualidad.

Es desde el año 2006 donde se sancionó la Ley N° 12.668, que se mantiene el carácter transitorio de funcionamiento del servicio de saneamiento en el ámbito de la provincia de Santa Fe, lo cual ha generado permanente la excepcionalidad y lo transitorio se ha constituido como regla, lo cual recibe profundas críticas de distintos actores a nivel legislativo, académico, y de organizaciones sociales y sindicales.

La ley en cuestión busca garantizar el abastecimiento de agua potable en la provincia de Santa Fe a través de la implementación del programa "Grandes Acueductos de la Provincia de Santa Fe". Para ello, establece que el Poder Ejecutivo debe llevar a cabo licitaciones públicas nacionales o internacionales para la construcción de las obras necesarias, asegurando que se cumplan con los estándares de calidad y cantidad de agua establecidos en la normativa vigente (Gobierno de Santa Fe, 2006).

Además, la ley crea la Empresa Santafesina de Grandes Acueductos Sociedad Anónima, con participación estatal mayoritaria, que tenía como función la construcción, administración, operación y conservación de las obras del programa, garantizando así un modelo de gestión que permitiese la prestación eficiente del servicio de captación, tratamiento y distribución del agua potable (Gobierno de Santa Fe, 2006).

En el año 2017, la provincia sancionó la Ley N° 13.740, denominada Ley de Aguas de la Provincia de Santa Fe, la cual establece el marco normativo para la gestión integral de los recursos hídricos en la jurisdicción. Esta legislación consolida el dominio público de todas las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas de la provincia, sometiéndolas al control y regulación del Estado provincial, con el objetivo de garantizar su uso sustentable y el acceso equitativo al agua potable como un derecho humano fundamental (Gobierno de Santa Fe, 2017).

Uno de los principios rectores de la ley es la gestión por cuencas hidrográficas, promoviendo la adopción de acuerdos interjurisdiccionales y la implementación de mecanismos específicos para la resolución de conflictos en el uso del recurso. Asimismo, la norma establece una política hídrica centrada en la protección ambiental, la equidad en el acceso y la prevención de la contaminación, definiendo criterios técnicos y regulatorios para la preservación del agua en sus distintas fuentes (Gobierno de Santa Fe, 2017).

La normativa distingue entre los usos sociales y productivos del recurso hídrico, incorporando regulaciones específicas para actividades agrícolas, industriales, energéticas y recreativas. Para ello, establece un sistema de permisos y concesiones sujetos a evaluaciones de impacto ambiental, con el propósito de asegurar una explotación sostenible del recurso. Adicionalmente, la ley dispone la implementación de cánones hídricos, cuyo objetivo es incentivar un uso eficiente del agua y, al

mismo tiempo, generar fondos para el financiamiento de infraestructura hídrica y proyectos de mejora en la gestión del recurso.

Desde una perspectiva ambiental, fortalece los mecanismos de protección de los ecosistemas hídricos, estableciendo regulaciones estrictas en relación con los vertidos y la degradación del recurso. En este sentido, promueve la conservación de los cuerpos de agua, la reducción de la contaminación y su integración con otras políticas públicas vinculadas al ordenamiento territorial y la gestión ambiental.

La Autoridad de Aplicación de la ley es el Ministerio de Infraestructura y Transporte o el organismo que en un futuro lo reemplace, designado como el organismo responsable de la planificación, fiscalización y aplicación del régimen sancionatorio en caso de incumplimiento de la normativa. Asimismo, se le asigna la tarea de elaborar un Plan Hídrico Provincial, concebido como un instrumento estratégico para orientar el desarrollo sostenible del agua en la provincia de Santa Fe, asegurando su aprovechamiento racional y equitativo a largo plazo (Gobierno de Santa Fe, 2017).



6. Análisis, proyectos de reformulación normativa y coyuntura actual de los servicios de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe

El sector de agua potable y saneamiento en Argentina, y en el caso de Santa Fe en particular, en el período abordado y manteniéndose en la actualidad, enfrenta desafíos significativos debido a la falta de un marco adecuado de incentivos, políticas y regulaciones que se ajusten a las necesidades. Esta problemática se puede dividir en dos categorías principales: contextuales, y de incentivos.

En primer lugar, se evidencian problemas contextuales que sitúan la gestión del agua en el amplio contexto económico y en las características político-institucionales propias de Argentina. Históricamente, el país ha experimentado inestabilidades tanto macroeconómicas como institucionales, generando fluctuaciones notables en el financiamiento y la institucionalidad del sector de agua y saneamiento. (Lentini, E., 2011)

En cuanto a los aspectos contextuales, es fundamental destacar la falta de una ley marco de agua y saneamiento a nivel nacional. La ausencia de esta legislación, junto con la significativa fragmentación sectorial e institucional, dificulta la creación de un sistema hídrico integral que conecte las diversas jurisdicciones a nivel nacional, provincial y municipal. Este problema ha sido señalado en múltiples estudios, como el informe "Gobernanza del Agua en Argentina" (OCDE, 2020), que resalta la necesidad de una coordinación más efectiva entre los distintos niveles de gobierno.

Tomando como base de análisis el exhaustivo trabajo «La economía política de la política de agua y saneamiento en la Argentina» (Acuña et al., 2019), los problemas de incentivos se reflejan tanto en los arreglos institucionales, políticos y regulatorios (IPR), como en la coordinación entre los niveles macro y micro de la gestión del sector. Las deficiencias en el marco institucional nacional, caracterizadas por la falta de una ley marco, dificultan la formación de políticas y criterios comunes para todo el país. La CEPAL (2020) ha señalado que esta fragmentación dificulta la implementación de políticas sostenibles y genera una falta de previsibilidad en la planificación del sector.



En menos de una década la participación privada en el sector, en su gran mayoría realizada por operadores internacionales, pasó de ser relevante y con un crecimiento sostenido, a que la gran mayoría de ellos se retiren de la prestación, siendo reestatizados los servicios, y donde los organismos reguladores prácticamente han dejado de ejercer sus funciones, pero paradójicamente la mayoría de las burocracias y administraciones que se generaron en este proceso se mantienen en funciones; en esas circunstancias, no se construyeron capacidades técnicas ni se previeron fuentes de financiamiento para que el gobierno nacional y los gobiernos provinciales asumieran integralmente la planificación, regulación, control y prestación de los servicios, dentro de una gestión integral de los recursos hídricos nacionales. Este proceso ha sido documentado en estudios como el de Pochat (2005), quien

señala que la falta de previsión en la transición hacia modelos estatales ha resultado en un deterioro del financiamiento y la operatividad de los servicios.

En el caso de la provincia de Santa Fe, a partir del año 1997, y producto de frecuentes controversias entre el Gobierno de la provincia de Santa Fe y su concesionario APSFSA, comienzan a darse diversas renegociaciones del Contrato, que encuentran un punto crítico con los cambios de contexto macroeconómico que se dan en el país en los comienzos del año 2002.

Ante esta situación, APSFSA realiza una presentación ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), lo que promueve un caso de arbitraje con motivo del proceso de privatización.

A posteriori, y como consecuencia de diversos incumplimientos a disposiciones contractuales observadas por la autoridad de aplicación, y también a Resoluciones del ENRESS, se fue construyendo un escenario de incertidumbre acerca del posible abandono del Servicio por parte del concesionario. A modo de recaudo para garantizar la continuidad en la prestación de estos servicios esenciales, por Ley 12.516 se autorizó al Poder Ejecutivo Provincial a que, en caso de disolución de la relación contractual con el Concesionario, poner en ejecución un procedimiento de transición que sostuviera los derechos de los usuarios.

Durante el transcurso del año 2006, y en virtud del Decreto N° 193, se dispuso la constitución de ASSA, entidad que fue creada con el propósito de asumir la operación de los servicios sanitarios en el ámbito de la concesión, cuya gestión había sido previamente retirada a la empresa concesionaria mediante el Decreto N° 243, emitido en enero del mismo año.

Desde la sanción de la Ley N° 12.668 en el año 2006, el servicio de saneamiento en la provincia de Santa Fe ha operado bajo un régimen transitorio que, paradójicamente, se ha convertido en una condición permanente. Esta situación ha sido objeto de críticas por parte de diversos actores, incluyendo legisladores, académicos, organizaciones no gubernamentales y sindicatos, quienes argumentan que la perpetuación de un estado de excepcionalidad contradice los principios de una gestión pública eficiente y sostenible. La persistencia de esta provisionalidad no solo refleja una falta de planificación a largo plazo, sino que también evidencia deficiencias en la capacidad del Estado para establecer un marco regulatorio definitivo que garantice el acceso y calidad de los servicios de saneamiento para la población.

La sanción de la Ley 11.220 de la Provincia de Santa Fe —tal cual se ha descrito anteriormente— regula la prestación de servicios de agua potable y saneamiento desde su sanción en 1994. Esta norma estableció un marco regulatorio que incluyó la privatización parcial de los servicios y el establecimiento de un ente regulador. Posteriormente, diversos proyectos de ley (Lacava, 2014; Bonfatti, 2019; Garibay, 2022; Rabbia, 2024) buscaron actualizar y modificar este marco normativo para

responder a nuevas necesidades sociales, ambientales y tecnológicas, pero ninguno de ellos logró tener tratamiento y sanción parlamentaria.

El siguiente análisis comparativo tiene como objetivo examinar las diferencias sustantivas entre la Ley 11.220 y los distintos anteproyectos legislativos presentados en los últimos años, cada uno con su propia visión sobre la gobernanza del sector, la regulación tarifaria, el rol de la autoridad de aplicación y los criterios de acceso universal a los servicios. En este sentido, se consideran cuatro proyectos legislativos que han buscado reformular la regulación vigente, aunque sin tratamiento parlamentario: los impulsados por los diputados Lacava (2014), Bonfatti (2019), Garibay (2022) y Rabbia (2024).

El análisis aborda los principales ejes en los que se estructuran estas iniciativas legislativas, entre los que se destacan:

- **Política de acceso a los servicios:** Se evalúan los enfoques sobre la universalización del acceso, la obligatoriedad de conexión y las estrategias para la expansión de la cobertura, especialmente en sectores vulnerables y regiones no servidas.
- **Autoridad de aplicación y mecanismos de regulación:** Se examinan las diferencias en la estructura y funciones del ENRESS incluyendo su autonomía, facultades sancionatorias y capacidad de fiscalización.
- **Modelo de financiamiento y regulación tarifaria:** Se analiza la sostenibilidad económica del servicio, las políticas de subsidios y los esquemas tarifarios diferenciados para garantizar equidad en el acceso sin comprometer la viabilidad financiera del sistema.
- **Sostenibilidad y protección de recursos hídricos:** Se comparan las disposiciones relativas a la gestión ambiental, la preservación de fuentes de agua y la eficiencia en el uso del recurso mediante incentivos a la micromedición y planes de concienciación ciudadana.
- **Aspectos distintivos del proyecto de ley:** Se analizan los elementos relevantes de cada proyecto legislativo en función de sus enfoques específicos y las innovaciones que proponen en la regulación del servicio de agua y saneamiento.

Análisis comparativo del marco regulatorio vigente (Ley 11.220), y anteproyectos para la modificación del mismo

- Proyecto de Ley «Marco Regulatorio del Servicio Sanitario»
Dip. Mario Lacava - Año 2014

- Proyecto de Ley «Marco Regulatorio del Servicio Público de Agua Potable y Saneamiento en la Provincia de Santa Fe»
Dip. Antonio Bonfatti - Año 2019

- Proyecto de Ley «Marco Regulatorio del Servicio Público de Agua Potable y Saneamiento en la Provincia de Santa Fe»
Dip. José Garibay - Año 2022

- Proyecto de Ley «Marco Regulatorio para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en la Provincia de Santa Fe»
Dip. Miguel Rabbia - Año 2024

1 EJE DE ANÁLISIS POLÍTICA DE ACCESO A LOS SERVICIOS

Ley 11.220 Consolida el acceso universal y obligatorio a los servicios de agua potable y saneamiento como un derecho esencial, estableciendo la obligatoriedad de conexión a las redes públicas para todos los inmuebles dentro del área servida (Art. 50, 55, 56). Además, reconoce las disparidades hidrogeológicas, geográficas y económicas de la provincia, permitiendo ajustes en la calidad del agua y niveles de servicio según estudios técnicos (Art. 64).

Proyecto Dip. Lacava Establece como objetivo principal garantizar el acceso universal al agua potable y a los servicios de desagües cloacales, reconociéndolos como derechos esenciales para la salud y el bienestar de la población (Art. 2). Se enfatiza la universalidad, calidad y regularidad en la prestación de los servicios, priorizando las áreas no servidas y fomentando la concienciación sobre el uso racional del agua (Art. 4). Además, se busca proteger las fuentes hídricas y promover la sostenibilidad ambiental como parte integral del acceso a estos servicios.

Proyecto Dip. Bonfatti Establece como objetivos fundamentales garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento, promoviendo la universalidad, continuidad, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios. Se busca extender la cobertura en áreas no servidas, priorizando la salud pública y la sostenibilidad ambiental (Art. 2). Además,

se establece la obligatoriedad de conexión a las redes públicas una vez que el servicio esté disponible, salvo excepciones debidamente autorizadas (Art. 59). También se promueve el uso racional del agua y la concientización ciudadana.

Proyecto Dip. Garibay Establece el marco normativo para garantizar el acceso universal al agua potable y a los desagües cloacales, reconociendo estos servicios como un derecho humano fundamental (Art. 2.a). La cobertura prioriza la universalidad, regularidad, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios, junto con la protección de la salud pública y los recursos naturales. Se contempla la obligación de conexión a las redes públicas una vez disponibles y el incentivo al uso racional del agua mediante políticas de concienciación (Art. 34).

Proyecto Dip. Rabbia Establece como política fundamental garantizar el acceso universal al agua potable y al saneamiento como un derecho humano, promoviendo la calidad, regularidad, continuidad y eficiencia en la prestación de servicios. Se busca alcanzar una cobertura del 100% en todo el territorio provincial mediante la planificación y desarrollo de infraestructura (Art. 1 y 2). También fomenta la sostenibilidad ambiental y social, articulando políticas con distintos niveles de gobierno y organizaciones (Art. 4).

2 EJE DE ANÁLISIS AUTORIDAD DE APLICACIÓN Y MECANISMOS DE REGULACIÓN

Ley 11.220

El Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EN-RESS), es el organismo autárquico encargado de la regulación, control y supervisión de los servicios de agua potable y saneamiento en la provincia (Art. 19 y 66), garantizando el cumplimiento de estándares de calidad, regularidad y continuidad. Sus funciones incluyen la aprobación de cuadros tarifarios, la supervisión de planes de mejora, la regulación de vertidos industriales y la gestión de reclamos de los usuarios con procedimientos transparentes y eficientes (Art. 66.d, 66.q y 75). Además, posee facultades sancionatorias para corregir incumplimientos (Art. 66.s) y un rol consultivo en la planificación de obras públicas, asegurando la alineación entre el desarrollo del sector y los objetivos regulatorios de largo plazo (Art. 16).

Proyecto Dip. Lacava

El proyecto designa al Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos como la autoridad de aplicación principal, encargada de diseñar y coordinar políticas, planes y programas para la prestación de los servicios (Art. 5). Se crea un Ente Regulador con carácter autárquico, cuya función es fiscalizar, controlar la calidad y garantizar el cumplimiento de las normativas aplicables (Art. 6). Este ente actúa como intermediario entre los prestadores y los usuarios, estableciendo lineamientos claros para la regulación tarifaria y la resolución de conflictos.

Proyecto Dip. Bonfatti

La autoridad de aplicación designada es el Ministerio de Infraestructura y Transporte, que tiene a su cargo la planificación integral y coordinación de obras y servicios (Art. 5). El Ente de Control de Servicios Sanitarios actúa como organismo regulador, encargado de la fiscalización, control de calidad, y garantía del cumplimiento normativo (Art. 6-7). Este ente opera como una entidad autárquica con amplias facultades de regulación, incluyendo la fijación de tarifas y supervisión de planes de mejora y desarrollo.

Proyecto Dip. Garibay

La autoridad de aplicación designada es el Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos y Hábitat, encargado del diseño de políticas, planes y programas para el desarrollo de infraestructura relacionada con el servicio (Art. 5). El Ente Regulador de Servicios Sanitarios, una entidad autárquica, asume funciones de regulación, fiscalización y control, con amplias facultades para supervisar la prestación del servicio, establecer indicadores de calidad y resolver reclamaciones de usuarios (Art. 6 y 7).

Proyecto Dip. Rabbia

La Agencia de Desarrollo y Regulación de Servicios Sanitarios (ADERESS) es designada como la entidad autárquica encargada de la regulación y control de los servicios (Art. 27). Se establece como autoridad de aplicación al Ministerio de Obras Públicas, con competencias concurrentes de los municipios y comunas en sus jurisdicciones específicas (Art. 26). ADERESS tiene facultades para aprobar planes de mejora, fiscalizar la calidad del servicio y dictar normas regulatorias específicas (Art. 29).

3

EJE DE ANÁLISIS

CONTROL EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS E INDICADORES DE PLANIFICACIÓN, REGULACIÓN Y CONTROL**Ley 11.220**

Establece un marco de control basado en indicadores de desempeño que garantizan la eficiencia operativa y la calidad del servicio, con el ENRESS como organismo responsable de supervisar los estándares técnicos y ambientales, incluyendo la calidad del agua potable y los efluentes (Art. 66.q y 66.r). A través de inspecciones regulares y registros técnicos obligatorios, se monitorean la continuidad del abastecimiento, la presión, la calidad del agua y la minimización de pérdidas (Art. 78 y 80). Además, los prestadores deben desarrollar planes de expansión y rehabilitación alineados con los objetivos de cobertura universal y eficiencia, incorporando estrategias de gestión de riesgos para fortalecer la resiliencia del sistema ante posibles fallas (Art. 76).

**Proyecto
Dip. Lacava**

El Ente Regulador es el encargado de supervisar la prestación de los servicios a través de estándares de calidad predefinidos. Entre sus competencias está la implementación de un sistema de indicadores para medir la eficiencia, cobertura y calidad del servicio en tiempo real (Art. 7). Los prestadores deben presentar informes periódicos detallados sobre sus operaciones, incluyendo aspectos técnicos y financieros, lo que facilita la evaluación del cumplimiento de los objetivos establecidos.

**Proyecto
Dip. Bonfatti**

El Ente Regulador tiene facultades específicas para establecer indicadores de gestión que permitan evaluar la eficiencia y sustentabilidad de los prestadores (Art. 7). Además, los prestadores deben mantener registros regulares sobre calidad del agua y niveles de servicio, presentando informes periódicos a las autoridades competentes (Art. 61). Se detallan estándares mínimos de calidad y continuidad, incluyendo la presión de agua, la eficiencia en la distribución y la micromedición obligatoria en nuevas conexiones (Art. 62).

**Proyecto
Dip. Garibay**

El Ente Regulador es responsable de monitorear la calidad del agua y el funcionamiento de los sistemas de recolección y tratamiento de desagües cloacales, mediante un sistema de registros obligatorios y verificaciones periódicas (Art. 45). Además, se establecen indicadores clave para evaluar cobertura, presión, calidad, cantidad y eficiencia de los servicios prestados (Art. 46). Los prestadores deben implementar sistemas de micromedición para garantizar un uso racional del agua y reportar anualmente los avances en los planes de mejoras operativas (Art. 46.g).

**Proyecto
Dip. Rabbia**

ADERESS supervisa los indicadores de calidad del agua y la gestión de los desagües cloacales, incluyendo aspectos químicos y microbiológicos (Art. 39.q). Los prestadores están obligados a desarrollar planes de mejora que incluyan metas cuantitativas y cualitativas, los cuales son revisados y aprobados por ADERESS (Art. 7). Además, ADERESS cuenta con facultades sancionatorias en caso de incumplimientos y establece un sistema de auditoría técnica y financiera para garantizar la transparencia (Art. 39.g).

4 EJE DE ANÁLISIS FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA Y RÉ- GIMEN DE TARIFAS Y SUBSIDIOS

Ley 11.220

El régimen financiero establecido en la Ley busca garantizar la sostenibilidad económica del sistema sin afectar la accesibilidad de los usuarios, mediante un esquema tarifario regulado que incluye una tasa para financiar al ENRESS y asegurar su independencia operativa (Art. 27). Las tarifas, aprobadas y fiscalizadas por el ENRESS, deben aplicarse con transparencia y contemplan subsidios cruzados y diferenciaciones tarifarias para adaptarse a las condiciones socioeconómicas y hidrogeológicas de cada región (Art. 64 y 70). Además, los prestadores deben informar a los usuarios sobre cambios en las tarifas, promoviendo la transparencia y el control ciudadano. El sistema incentiva la reducción del agua no contabilizada y la optimización de costos operativos.

Proyecto Dip. Lacava

El régimen tarifario se formula bajo principios de equidad y sustentabilidad, garantizando que los costos de prestación sean cubiertos mientras se establecen mecanismos de subsidio explícito para usuarios en condiciones de vulnerabilidad (Art. 19). Las tarifas reflejan el costo integral del servicio, incluyendo la operación, mantenimiento y futuras inversiones en infraestructura (Art. 20). Además, se fomenta la participación de los usuarios en audiencias públicas para discutir modificaciones tarifarias y otros temas relacionados con el financiamiento del sistema.

Proyecto Dip. Bonfatti

El régimen tarifario busca reflejar los costos reales de prestación del servicio, asegurando criterios de equidad y sostenibilidad económica (Art. 42). Se contempla una tarifa única para las localidades vinculadas al sistema de acueductos, definida por el Poder Ejecutivo con base en los costos de operación y mantenimiento. Asimismo, los prestadores pueden incluir una tasa de control en las facturas, destinada al financiamiento del Ente Regulador (Art. 16). En caso de incumplimientos en el pago por parte de municipios o comunas, se faculta al Poder Ejecutivo a realizar detracciones en los fondos de coparticipación (Art. 43).

Proyecto Dip. Garibay

El régimen tarifario se basa en principios de equidad, sustentabilidad y transparencia, reflejando los costos reales de operación y mantenimiento (Art. 50). Se promueve el consumo medido y un esquema progresivo que contemple subsidios explícitos para sectores vulnerables. La tarifa incluye fondos destinados al financiamiento de obras de infraestructura y distingue entre usuarios residenciales y comerciales (Art. 50.e, 50.g). Los prestadores están obligados a ingresar al sistema los recursos generados y a mantener balances auditados (Art. 19 y 20).

Proyecto Dip. Rabbia

El proyecto regula un régimen tarifario basado en principios de equidad y sustentabilidad, buscando reflejar los costos reales de prestación del servicio (Art. 40). ADERESS percibe ingresos a través de una Tasa Retributiva de Servicios Regulatorios y de Control (TRSRyC), que se integra en las tarifas de los usuarios (Art. 41). Se contemplan subsidios sociales para grupos vulnerables y áreas específicas, evaluados y gestionados por la autoridad reguladora (Art. 39.w).

5 EJE DE ANÁLISIS ASPECTOS DISTINTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

Ley 11.220

Transforma el sector de agua y saneamiento mediante un modelo concesionado a 30 años, reemplazando la gestión estatal directa tras la disolución de DIPOS (Art. 4 y 33). Destaca la creación del ENRESS, con amplias facultades de control, regulación tarifaria y sanción para garantizar la supervisión de los prestadores privados. Además, prioriza los planes de mejora y expansión, obligando a los concesionarios a invertir en infraestructura bajo fiscalización estatal. Finalmente, introduce la Tasa Retributiva de Servicios Regulatorios (TRSRyC) y de Control (Art. 27), asegurando la sostenibilidad financiera del sistema sin comprometer la equidad en el acceso.

Proyecto Dip. Lacava

Se centra en fortalecer las instituciones existentes mediante la creación de un Ente Regulador con carácter autárquico, que fiscaliza, regula y controla los servicios bajo la supervisión del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. Destaca la incorporación de los Planes de Mejora y Desarrollo del Servicio (PMDS), que son obligatorios para los prestadores y actúan como un marco para evaluar metas de cobertura y calidad. Además, pone énfasis en la regionalización de los servicios, optimizando la gestión y los recursos entre localidades vecinas, lo que lo diferencia de los demás proyectos por su visión estratégica y territorial.

Proyecto Dip. Bonfatti

Se distingue por su enfoque en garantizar la uniformidad tarifaria a través de la implementación

de una tarifa única para las localidades conectadas al sistema de acueductos, definida por el Poder Ejecutivo. Incluye un mecanismo de detracciones de coparticipación como herramienta de cumplimiento financiero para municipios y comunas en caso de incumplimientos. Además, prioriza los estándares mínimos de calidad técnica, como la presión de agua y la continuidad del servicio, e introduce la micromedición obligatoria para nuevas conexiones. Estas medidas muestran una atención especial a la calidad técnica del servicio y a la sostenibilidad financiera del sistema.

Proyecto Dip. Garibay

Lo distintivo de este proyecto radica en su régimen tarifario progresivo, que introduce tarifas diferenciadas entre usuarios residenciales y comerciales, promoviendo el consumo medido y eficiente. También destaca el énfasis en los subsidios sociales, integrando criterios económicos y sociales para garantizar la equidad en el acceso al agua y al saneamiento. Un aspecto relevante es la micromedición obligatoria como eje central para fomentar un uso racional del agua.

Proyecto Dip. Rabbia

Introduce el sistema de regulación y control mediante la creación de la ADERESS, que centraliza la planificación, regulación y supervisión del sistema en toda la provincia. Además, refuerza la articulación interjurisdiccional para garantizar coherencia en la gestión de servicios entre niveles de gobierno. Un aspecto distintivo es la incorporación de la TRSRyC, que financia las actividades de ADERESS. También sobresale por su sistema de sanciones explícitas a los prestadores que incumplen metas establecidas y su estricta regulación de fuentes alternativas de agua, consolidando su enfoque en la calidad y responsabilidad en la prestación.

En términos coyunturales, y tomando la situación del principal prestador de la provincia, vemos en el balance correspondiente al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2023, la profunda crisis financiera y operativa de ASSA, que ya venía mostrando signos de deterioro en años anteriores.

La empresa reportó ventas netas por \$22.128.984 mil, una caída significativa respecto a los \$25.844.810 mil del 2022, registrando un resultado bruto negativo de \$36.181.759 mil, profundizando el déficit respecto al año anterior (\$30.147.831 mil). Si bien la empresa obtuvo ingresos financieros y por tenencia por \$7.945.582 mil, estos no lograron compensar el elevado déficit operativo.

El ejercicio 2023 cerró con una pérdida de \$9.886.865 mil, consolidando un deterioro continuo tras la pérdida de \$10.963.103 mil en 2022. Para mitigar el déficit, la provincia realizó aportes por \$45.593.260 mil, aumentando significativamente su contribución en comparación con 2022 (\$34.403.279 mil).

El balance detallaba la existencia de importantes deudas comerciales y compromisos financieros, junto con la escasez de insumos esenciales para la potabilización del agua. El retraso tarifario era otro factor crítico, con un desfasaje del 600% respecto a los costos reales de prestación del servicio.

La Dra. Anahí Rodríguez, quien fue presidenta de ASSA durante el período 2023-2024, declaró en una entrevista con «El Litoral» que, desde el inicio de la nueva gestión provincial en diciembre de 2023, se identificaron múltiples deficiencias operativas, incluyendo la falta de insumos químicos esenciales para la potabilización del agua, la ausencia de stock de seguridad para trabajos en la vía pública y una flota vehicular obsoleta (El Litoral, 2024).

Además, se registraron más de 13.000 reclamos sin resolver desde febrero del año anterior y una notable cantidad de fugas de agua no atendidas, especialmente en ciudades como Rosario y Santa Fe. Durante el período diciembre 2023 - diciembre 2024, estas problemáticas evidenciaron la falta de planificación y mantenimiento en la empresa, afectando directamente la calidad del servicio (El Litoral, 2024).

Financieramente, la empresa presentaba un déficit superior al 200% y un retraso tarifario cercano al 600%. Rodríguez también señaló que ASSA contaba con un presupuesto de 40.000 millones de pesos para 2024; sin embargo, se preveía que los recursos disponibles se agotaran en mayo, lo que obligó a depender de aportes constantes del Tesoro provincial (El Litoral, 2024).

El 27 de junio de 2024, la Legislatura de la provincia de Santa Fe sancionó la Ley 14.272, la cual fue promulgada mediante el Decreto N° 916 el 2 de julio del mismo año. Dicha norma declara hasta el 31 de diciembre de 2024 la emergencia en la prestación del servicio público de agua potable, desagües y saneamiento en la provincia, con posibilidad de prórroga por única vez por un período de 12 meses. Su propósito principal es atender la grave situación deficitaria de Aguas Santafesinas

S.A., garantizando la sostenibilidad del servicio en sus dimensiones ambiental, social y económico-financiera, asegurando su continuidad, regularidad, generalidad y obligatoriedad.

Uno de los aspectos fundamentales de la ley es la facultad otorgada al Poder Ejecutivo para determinar el régimen tarifario del servicio durante el período de emergencia. En este marco, se le autoriza a definir valores, precios, cargos y subsidios, así como a establecer mecanismos de cobertura de costos de explotación. La norma también dispone que las decisiones tarifarias deberán garantizar la protección de los derechos de los usuarios y ser sometidas a audiencias públicas, promoviendo la transparencia y equidad en su determinación.

En cuanto a la operación de los acueductos provinciales, la ley habilita al Poder Ejecutivo a delegar en Aguas Santafesinas S.A. la administración, mantenimiento y explotación del sistema de grandes acueductos implementado bajo el Programa de Grandes Acueductos de la Provincia de Santa Fe. Asimismo, establece la obligación de conexión a la red de acueductos para todas las localidades comprendidas en el programa, salvo en aquellos casos en los que un estudio técnico justifique una excepción, previa autorización del Ente Regulador de Servicios Sanitarios.

Otro punto clave de la norma es la gestión financiera del servicio. Para garantizar su financiamiento y evitar la acumulación de pasivos, la ley faculta al Poder Ejecutivo a retener hasta el 5% de los fondos de coparticipación de municipios y comunas para cubrir deudas derivadas del suministro de agua en bloque. Además, se establece un mecanismo de notificación fehaciente sobre los montos adeudados y la posibilidad de que las localidades presenten documentación que acredite el pago de sus obligaciones dentro de los 15 días hábiles posteriores a la notificación.

Finalmente, antes del vencimiento del período de emergencia, el Poder Ejecutivo deberá elaborar y presentar a la Legislatura de la provincia un nuevo marco regulatorio para el servicio de agua potable y saneamiento provincial, con el objetivo de redefinir su estructura y mejorar su eficiencia en el mediano y largo plazo.



7. Relevamiento y cuadro de situación de los servicios de agua y saneamiento en Argentina y en la provincia de Santa Fe

El diseño de políticas públicas eficaces para el sector de agua potable y saneamiento requiere, como condición inicial, un diagnóstico riguroso, multidimensional y contextualizado de su estado actual. En este capítulo se presenta un relevamiento integral y sistematizado que permite construir un cuadro de situación actualizado sobre la estructura, funcionamiento y desafíos del sector en la República Argentina, con especial énfasis en la provincia de Santa Fe.

La investigación se estructuró sobre un diseño cualitativo de carácter descriptivo e interpretativo, orientado a comprender las dinámicas institucionales, operativas y regulatorias que definen la política pública del agua y el saneamiento. Se combinaron entrevistas semiestructuradas a actores clave del sector con un exhaustivo análisis documental de normativas, planes estratégicos y datos cuantitativos oficiales.

En este sentido, se diseñó un instrumento estructurado que permitió captar percepciones, valoraciones y propuestas a través de un cuestionario dirigido a referentes con experiencia en la gestión pública, la regulación, la academia y la cooperación técnica internacional. El carácter cualitativo de este abordaje complementa la dimensión empírica del análisis y otorga legitimidad epistémica a las conclusiones alcanzadas, al tiempo que permite identificar zonas de convergencia conceptual, alertas compartidas y líneas de acción sugeridas. Las entrevistas se analizaron mediante la técnica de análisis de contenido, permitiendo identificar categorías emergentes y patrones discursivos en torno a temas críticos como: eficiencia del servicio, equidad en el acceso, sostenibilidad financiera, planificación estratégica, capacidades institucionales, regulación y participación ciudadana.

Para el desarrollo de este relevamiento y cuadro de situación, la sistematización de los resultados, permitió identificar patrones comunes, conceptos relevantes y recomendaciones prácticas, aportando una mirada estratégica y transversal sobre los desafíos estructurales del sector, para esto fueron consultados los siguientes especialistas:

Especialistas	Rol Función
Ing. Actis, Gustavo	Gerente General de Administración General de Aguas Santafesinas S.A. (Período 2019-2023)
Ing. Bereciartua, Pablo	Subsecretario de Recursos Hídricos de la Nación (Período 2015-2018). Ministro de Infraestructura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Actualmente)
Ing. Bertoni, Juan Carlos	Presidente del Instituto Nacional del Agua (Período 2020-2023). Secretario de Recursos Hídricos de Santa Fe (Período 2017-2018)
Dr. Faccendini, Aníbal	Director de la Cátedra del Agua de la Universidad Nacional de Rosario (Actualmente)
Dra. Ingallinella, Ana María	Directora del Centro de Ingeniería Sanitaria UNR (Período 1999 -2007) – Investigadora Tecnologías Apropriadas para el Tratamiento de Agua y Líquidos Residuales (Actualmente) –
Ing. José Inglese	Presidente de la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental AIDIS (Actualmente).
Ing. Jauregui, Luis	Especialista en agua, saneamiento y medio ambiente. Consultor técnico-ambiental (Actualmente)
Lic. Lentini, Emilio	Profesor e investigador del Centro de Estudios Transdisciplinarios del Agua de la Universidad de Buenos Aires (Actualmente). Consultor BID, CAF (Actualmente)

Lic. Méndez, Walter	Presidente Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento (Actualmente). Director del ENRESS
Dra. Paris, Marta	Decana Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas Universidad Nacional del Litoral (Actualmente)
Ing. Pintos, Oscar	Director ENRESS (Período 2012-2019) Director General de Hidráulica y Obras Sanitarias del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos (Actualmente)
Ing. Pochat, Víctor	Presidente del Instituto Argentino de Recursos Hídricos IARH (Actualmente). Consultor Planeamiento y Gestión de Recursos Hídricos.
Ing. Villa Uría, Gustavo	Subsecretario de Obras Hidráulicas de la Nación (Período 2021-2023). Consultor del Consejo Federal de Inversiones (Actualmente)
Ing. Vélez, Oscar	Representante de las acciones Clase 'A' del Estado Nacional en el Directorio de Agua y Saneamientos Argentinos (AySA). (2006-2016)

Las opiniones y propuestas recogidas fueron ordenadas y analizadas en función de seis dimensiones temáticas principales, con el objetivo de contribuir a una lectura integral de la situación actual y de brindar elementos clave para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia, sensibilidad territorial y responsabilidad estructural:

- Descripción de la situación actual de los servicios de agua y saneamiento en Argentina y la provincia de Santa Fe
- Evaluación sobre la provisión y cobertura del servicio de agua y saneamiento
- Planificación y Gestión del Sector: Necesidades y Capacidades
- Análisis y Propuestas para la Readequación y Mejora de los Marcos Regulatorios
- Recomendaciones para Mejorar la Gobernanza de los Servicios de Agua y Saneamiento – Casos de Éxito
- Aspectos y Consideraciones Relevantes

7.1. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN ARGENTINA Y LA PROVINCIA DE SANTA FE

El análisis transversal de las respuestas proporcionadas por los especialistas consultados permite construir un diagnóstico robusto que converge en una afirmación crítica: el sistema de provisión de agua potable y saneamiento en Argentina, y particularmente en la provincia de Santa Fe, se encuentra marcado por una profunda fragmentación institucional, debilidad normativa y un déficit estructural persistente en términos de infraestructura, cobertura y financiamiento. Estos elementos no deben entenderse como fenómenos aislados, sino como componentes interrelacionados de una matriz disfuncional que reproduce inequidades territoriales, limita la eficiencia operativa y obstaculiza la garantía efectiva del derecho humano al agua y al saneamiento.

Uno de los principales factores señalados es la ausencia de una autoridad nacional rectora del sector, con capacidad para planificar, coordinar y monitorear de forma integral la política pública de agua y saneamiento. Desde la disolución de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) en 1980 —acontecimiento que marcó un punto de inflexión institucional en la gobernanza del agua en el país—, el sistema argentino ha quedado estructurado en base a una descentralización sin coordinación, que derivó en la creación de 24 marcos regulatorios provinciales, diversos en su diseño, cobertura, aplicación y eficacia. Este modelo atomizado dificulta la articulación interjurisdiccional, impide la generación de políticas federales integradas y produce, en la práctica, un federalismo hidráulico desordenado y asimétrico.

En este contexto, se verifica una heterogeneidad alarmante en los niveles de cobertura, calidad del servicio y capacidades institucionales según las jurisdicciones. La existencia de múltiples prestadores —entre ellos empresas públicas provinciales, cooperativas, consorcios comunitarios y operadores municipales— coexiste con una notable ausencia de estándares comunes, protocolos técnicos y mecanismos unificados de fiscalización. Esta diversidad institucional, lejos de generar innovación o adaptabilidad territorial, refuerza las desigualdades estructurales y expone a una parte significativa de la población a servicios deficientes, inseguros o intermitentes.

En términos de cobertura, si bien a nivel nacional las áreas urbanas presentan indicadores relativamente elevados (cerca del 85% en agua potable), las zonas rurales y periurbanas se encuentran sustancialmente rezagadas. Según datos sistematizados por los expertos, apenas el 54,7% de la población rural cuenta con acceso a agua potable segura y solo el 6,4% accede a servicios de saneamiento adecuados. En el caso específico de la provincia de Santa Fe, la cobertura de agua potable asciende al 85,6%, pero la cobertura de saneamiento es del 61,4%, con niveles extremadamente bajos de tratamiento de efluentes (inferiores al 10%). Esta situa-

ción configura una clara violación del principio de equidad territorial, consagrado tanto en marcos normativos nacionales como en instrumentos internacionales de derechos humanos.

El deterioro de la infraestructura física constituye otro componente crítico del déficit estructural. Las redes de distribución, en muchos casos centenarias o subdimensionadas, presentan elevados niveles de pérdidas —estimadas entre un 40% y 45% del volumen producido— como resultado de fugas no detectadas, conexiones informales, falta de mantenimiento preventivo y tecnologías obsoletas. Esta ineficiencia hidráulica no sólo compromete la sostenibilidad del recurso, sino que encarece los costos operativos, reduce la confiabilidad del sistema y afecta la calidad del servicio recibido por los usuarios. En paralelo, las plantas de tratamiento de líquidos cloacales operan en condiciones de subutilización, sin capacidad para procesar el volumen de efluentes generados o directamente fuera de servicio, lo que incrementa la contaminación de cuerpos receptores y expone a las poblaciones a riesgos sanitarios y ambientales.

Desde una perspectiva económico-institucional, se destaca la insostenibilidad del modelo financiero vigente. Las tarifas, en la mayoría de los casos, no reflejan los costos reales de prestación ni promueven un consumo eficiente. La inexistencia de esquemas tarifarios progresivos, combinada con la politización de las decisiones sobre subsidios, genera distorsiones que perjudican tanto a los prestadores como a los usuarios más vulnerables. Esta situación configura un círculo vicioso de desinversión, deterioro del servicio y dependencia estructural de aportes fiscales, generalmente insuficientes o discontinuos. Como señalan los especialistas, este esquema compromete gravemente la viabilidad de cualquier planificación a mediano y largo plazo.

Finalmente, debe señalarse que el déficit estructural del sistema no es solamente técnico o financiero, sino también institucional y político. La ausencia de planificación estratégica, la débil capacidad regulatoria, la falta de mecanismos eficaces de rendición de cuentas y la baja participación ciudadana limitan la construcción de una gobernanza democrática del agua. En este sentido, la desactualización normativa —como en el caso de la Ley 11.220 en Santa Fe— no sólo impide la modernización de los marcos de gestión, sino que cristaliza una institucionalidad ineficiente, ajena a los nuevos paradigmas de sostenibilidad, equidad y resiliencia climática que impone la agenda del siglo XXI.

En suma, el diagnóstico construido a partir de las entrevistas y la sistematización técnica permite afirmar que el sistema de agua y saneamiento en Argentina presenta una arquitectura institucional dispersa, una matriz operativa vulnerable y una lógica financiera frágil. Superar este cuadro de situación exige una profunda transformación estructural, que articule capacidades estatales, mecanismos regulatorios sólidos, planificación territorial integrada y un enfoque basado en derechos y en la sostenibilidad de largo plazo.

7.2. EVALUACIÓN SOBRE LA PROVISIÓN Y COBERTURA DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO

La evaluación de la provisión y cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en Argentina revela un entramado institucional y operativo caracterizado por fuertes disparidades territoriales, bajo rendimiento operativo de los prestadores y una estructura de provisión fragmentada. Las falencias no se limitan a la cobertura física de los servicios, sino que se extienden a la calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del sistema, configurando una situación que impacta de forma desigual sobre el acceso efectivo de la población a derechos fundamentales.

A nivel nacional, los indicadores de cobertura presentan un escenario mixto. Mientras que en áreas urbanas consolidadas la cobertura de agua potable suele superar el 85%, en zonas rurales y periurbanas persisten importantes déficits estructurales, con accesos precarios o inexistentes. En el caso del saneamiento, las cifras son aún más preocupantes: muchas localidades carecen de redes cloacales, y cuando existen, una proporción significativa de los efluentes no recibe tratamiento adecuado. La situación se agrava por la alta variabilidad entre provincias, evidenciando un mapa de acceso profundamente desigual.

La infraestructura disponible muestra un grado elevado de obsolescencia, con sistemas de captación, potabilización y distribución que en muchos casos superan ampliamente su vida útil operativa. Las redes presentan altos niveles de pérdidas —estimadas entre el 40% y el 45% del volumen total distribuido— atribuibles tanto a fugas como a conexiones clandestinas o mal registradas. La falta de mantenimiento planificado, sumada a la ausencia de monitoreo continuo y de tecnologías de control, compromete la eficiencia hidráulica del sistema y encarece la operación.

La gestión del recurso se ve afectada por la escasa implementación de sistemas de micromedición. En la mayoría de los centros urbanos, el consumo de agua se factura sin datos reales de volumen utilizado, a través de tarifas planas que no reflejan el uso individual ni incentivan la conservación del recurso. Esta situación desincentiva la eficiencia y promueve prácticas de sobreconsumo, especialmente en contextos donde el agua no se percibe como un bien escaso.

En términos institucionales, se verifica una gran dispersión de modelos de gestión. A nivel nacional, coexisten empresas estatales, cooperativas, consorcios de usuarios, operadores municipales y prestadores privados. Esta diversidad no ha sido acompañada por marcos regulatorios homogéneos ni por criterios comunes de calidad, eficiencia o cobertura. En consecuencia, las condiciones de acceso varían de forma significativa no solo entre provincias, sino incluso entre localidades vecinas bajo jurisdicciones distintas.

En la provincia de Santa Fe, este patrón de heterogeneidad se reproduce con particular nitidez. La presencia de Aguas Santafesinas S.A. (ASSA) como empresa

estatal prestadora en los principales centros urbanos convive con una red extensa de más de 400 prestadores locales, mayormente cooperativas y municipios, que operan sin una regulación unificada y con niveles muy dispares de capacidad técnica y financiera. Esta situación genera fragmentación en la provisión y dificulta la planificación integrada del sistema.

La cobertura de agua potable en la provincia, aunque relativamente elevada en términos estadísticos globales, no logra ocultar las brechas existentes. Existen localidades que no están conectadas a sistemas centralizados o dependen de fuentes de captación local sin garantías de potabilidad ni de continuidad. El servicio de saneamiento, en tanto, enfrenta un déficit más pronunciado: las redes cloacales no alcanzan a cubrir amplios sectores de las ciudades y son prácticamente inexistentes en zonas rurales. En muchos casos, los efluentes se eliminan sin tratamiento, generando pasivos ambientales y sanitarios significativos.

Desde una perspectiva de equidad, las desigualdades en el acceso refuerzan procesos de exclusión social y territorial. La ausencia de mecanismos redistributivos en el financiamiento y la planificación del servicio —tales como subsidios cruzados, inversiones orientadas por criterios de vulnerabilidad o políticas activas de inclusión— perpetúa situaciones de precariedad en vastos sectores, especialmente en los bordes periurbanos, áreas rurales dispersas y asentamientos informales.

Finalmente, la estructura tarifaria vigente en la mayoría de las jurisdicciones no responde a criterios de racionalidad económica ni de justicia distributiva. Predominan esquemas planos o fuertemente subsidiados, que no cubren los costos reales de operación y mantenimiento ni fomentan un uso responsable del recurso. Esta situación no solo compromete la sostenibilidad financiera del sistema, sino que impide avanzar hacia un modelo de gestión basado en eficiencia, equidad y sostenibilidad.

En síntesis, la evaluación crítica de la cobertura y provisión del servicio de agua y saneamiento en Argentina y en Santa Fe confirma la existencia de un sistema territorialmente desigual, financieramente frágil y técnicamente vulnerable. Revertir esta situación requiere no solo de inversión sostenida en infraestructura, sino también de reformas institucionales, regulatorias y tarifarias que permitan construir un modelo de gestión integrado, eficiente y socialmente justo.

7.3 PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL SECTOR: NECESIDADES Y CAPACIDADES

Uno de los aspectos más sensibles en el análisis del sistema de provisión de agua potable y saneamiento en Argentina —y particularmente en la provincia de Santa Fe— es la debilidad estructural en las capacidades institucionales y de planificación sectorial. El conjunto de entrevistas analizadas permite advertir que la gestión del sector, en sus diversas escalas, ha sido históricamente caracterizada por la ausencia

de estrategias integrales, la escasa anticipación a escenarios de estrés hídrico y la falta de continuidad técnica en los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas.

En términos generales, puede afirmarse que la planificación ha sido más reactiva que proactiva, orientada por ciclos políticos de corto plazo, por condicionamientos fiscales y por lógicas de inversión fragmentaria. Esta situación ha dificultado la consolidación de agendas de largo plazo que incorporen criterios de equidad territorial, sostenibilidad ambiental y eficiencia operativa. A ello se suma una notoria discontinuidad institucional, donde la rotación de autoridades, los cambios de prioridades gubernamentales y la baja profesionalización de los cuadros técnicos limitan la capacidad del Estado para sostener políticas estructurales.

A nivel nacional, los Planes Directores de Agua y Saneamiento en muchas ciudades medianas y grandes se encuentran desactualizados o desarticulados entre sí. En numerosos casos, las obras ejecutadas han carecido de planificación previa sólida, lo que ha derivado en inversiones con bajo impacto estructural o en infraestructura subutilizada. La ausencia de planificación integrada impide, asimismo, vincular el desarrollo de los servicios con otras políticas públicas como ordenamiento territorial, vivienda, salud, ambiente y mitigación del cambio climático.

La debilidad de las capacidades técnicas y administrativas se encuentra estrechamente vinculada a la estructura de financiamiento del sector. La mayoría de los prestadores carece de capacidad de autofinanciamiento y depende en gran medida de subsidios estatales o de créditos internacionales. Las tarifas vigentes no sólo resultan insuficientes para cubrir los costos operativos, sino que tampoco permiten amortizar inversiones ni planificar expansiones. A esto se agrega la falta de autonomía financiera de muchas empresas y organismos reguladores, lo que compromete su independencia técnica y limita su capacidad de gestión estratégica.

En lo que respecta a las fuentes de financiamiento externo, si bien organismos multilaterales como el Banco Mundial, el BID o la CAF han otorgado préstamos significativos para proyectos de infraestructura, existe una marcada dificultad para la formulación, presentación y ejecución de proyectos robustos por parte de los gobiernos subnacionales. A menudo, la falta de estudios de preinversión, la debilidad institucional de los entes ejecutores y la carencia de consenso social y ambiental sobre las obras propuestas obstaculizan el acceso a estos recursos. Esta situación se ve agravada por la escasa articulación entre niveles de gobierno, que impide coordinar prioridades, racionalizar esfuerzos y alcanzar sinergias operativas.

En la provincia de Santa Fe, si bien se reconocen avances importantes en materia de planificación, especialmente en el desarrollo de grandes sistemas de acueductos que buscan abastecer a poblaciones históricamente postergadas —como los proyectos vinculados al aprovechamiento del río Paraná—, persisten desafíos signifi-

cativos. La planificación provincial carece aún de un marco normativo actualizado que oriente las políticas del sector de forma coherente, integral y con horizonte de largo plazo. La Ley 11.220, vigente desde hace más de tres décadas, no contempla herramientas de planificación modernas, criterios de regionalización de servicios ni mecanismos efectivos de evaluación y seguimiento.

En este contexto, la capacidad financiera provincial para sostener inversiones estructurales se encuentra tensionada por la dependencia de recursos nacionales y multilaterales. Si bien Santa Fe ha logrado acceder a financiamiento externo, como el otorgado por el Fondo Kuwaití, estos recursos han estado sujetos a demoras, incertidumbre cambiaria y dificultades de implementación. Al mismo tiempo, la falta de esquemas tarifarios que reflejen los costos reales de los servicios limita la viabilidad financiera de las empresas operadoras, como Aguas Santafesinas S.A., que opera con altos niveles de subsidio y sin una estrategia de sostenibilidad económica.

Otro obstáculo significativo es la escasa coordinación interinstitucional. La falta de articulación entre organismos provinciales, municipales y nacionales no solo genera duplicación de esfuerzos, sino que impide construir una visión compartida del desarrollo del sector. En muchos casos, los municipios no cuentan con capacidad técnica ni financiera para gestionar sus servicios, pero tampoco disponen de herramientas institucionales para integrarse a esquemas regionales o para acceder a asistencia técnica. Esto refuerza la lógica de dispersión, atomización y desigualdad que caracteriza al sistema.

A modo de síntesis, puede afirmarse que la planificación y gestión del sector se ven afectadas por una combinación de factores críticos: desactualización normativa, débil institucionalidad, baja capacidad financiera, escasa profesionalización y limitada cooperación multiescalar. La superación de estas limitaciones no se resolverá únicamente mediante mayores inversiones, sino que requerirá una reingeniería institucional orientada a consolidar capacidades técnicas, mejorar la planificación estratégica, fortalecer la articulación entre niveles de gobierno y construir marcos de gobernanza que promuevan transparencia, eficacia y equidad.

7.4. ANÁLISIS Y PROPUESTAS PARA LA READECUACIÓN Y MEJORA DE LOS MARCOS REGULATORIOS

Una de las conclusiones más consistentes emergidas del relevamiento realizado es la necesidad urgente de repensar y reestructurar los marcos regulatorios que rigen los servicios de agua potable y saneamiento en Argentina, tanto a nivel nacional como provincial. Los marcos actuales, en gran medida obsoletos o fragmentados, no se corresponden con la complejidad actual del sistema, ni con los principios modernos de equidad, sostenibilidad, eficiencia y participación ciudadana

que exige una política pública de carácter transformador.

En el plano nacional, la estructura regulatoria del sector ha quedado debilitada por la herencia de las reformas de los años noventa, que impulsaron una liberalización sin consolidar simultáneamente organismos de control fuertes, autónomos y profesionalizados. Como resultado, los entes reguladores provinciales —muchos de los cuales fueron creados en el contexto de privatizaciones— adolecen de insuficiente autonomía funcional y financiera, baja capacidad técnica, y, en varios casos, una dependencia política que limita su eficacia. Esta debilidad institucional impide que los entes reguladores cumplan funciones esenciales, como la fiscalización de estándares de calidad, la verificación de las inversiones comprometidas por los prestadores o la defensa efectiva de los derechos de los usuarios.

Además, la regulación de los servicios se encuentra desvinculada de la planificación y gestión de los recursos hídricos. Esta desarticulación es conceptualmente errónea y operativamente ineficaz, ya que impide una mirada integral sobre el ciclo del agua y la sostenibilidad del recurso. La ausencia de políticas que conecten los aspectos de cantidad, calidad, tratamiento y disposición final de los efluentes con la gestión del abastecimiento genera disfuncionalidades normativas, superposición de competencias y fallas de coordinación entre sectores clave como ambiente, salud, obras públicas y producción.

Asimismo, no existen en el país mecanismos estandarizados de auditoría de la calidad del servicio ni sistemas de monitoreo en tiempo real que permitan establecer alertas tempranas, prevenir fallas o corregir desvíos. Esta debilidad se expresa en la desigualdad de condiciones que enfrentan los usuarios según la provincia en la que habiten. A pesar de que el derecho humano al agua potable y al saneamiento ha sido reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas y por la legislación argentina, su exigibilidad real se ve condicionada por la fragilidad normativa y la falta de mecanismos institucionales efectivos para su defensa.

En relación con la atracción de inversión privada, los marcos regulatorios vigentes presentan una combinación de señales contradictorias. Por un lado, no existen esquemas tarifarios estables ni previsibles que garanticen la recuperación de la inversión; por otro, la falta de seguridad jurídica y de reglas claras desalienta la participación del capital privado en proyectos de largo plazo. Este vacío normativo impide también el desarrollo de asociaciones público-privadas o la utilización de instrumentos innovadores de financiamiento como los bonos verdes, hoy utilizados en múltiples países para infraestructura hídrica sustentable.

En la provincia de Santa Fe, los especialistas consultados coincidieron en señalar la necesidad impostergable de revisar y actualizar el principal marco legal vigente: la Ley N.º 11.220, sancionada en 1995, en un contexto que ya no se corresponde con las condiciones actuales del servicio. Dicha normativa fue concebida bajo un modelo de prestación fuertemente descentralizado, anterior a la conformación de

Agua Santafesinas S.A. como empresa estatal con carácter regional, y no contempla lineamientos para una gobernanza moderna, ni herramientas de evaluación técnica, fiscalización independiente o planificación de largo plazo.

Asimismo, se ha señalado que el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (EN-RESS), a pesar de contar con reconocimiento técnico y trayectoria, opera con recursos limitados y sin autonomía plena. Esto reduce su capacidad de intervención efectiva sobre los distintos prestadores, y limita sus funciones en materia de resolución de conflictos, fiscalización de estándares de calidad y elaboración de reportes públicos de desempeño. La falta de un marco normativo moderno también afecta la posibilidad de establecer estándares únicos para los más de 400 operadores del servicio que existen en la provincia, entre ellos cooperativas, entes municipales y la propia ASSA.

La coexistencia de marcos regulatorios dispares y prestadores heterogéneos refuerza las desigualdades en el acceso, dificulta la rendición de cuentas y fragmenta los mecanismos de control ciudadano. En este contexto, resulta estratégico avanzar hacia un nuevo marco regulatorio provincial que incorpore los principios del desarrollo sostenible, la gestión integrada de recursos hídricos, la equidad territorial, la participación social y la eficiencia financiera. Este nuevo marco debería establecer metas claras de cobertura y calidad, definir indicadores de desempeño, garantizar transparencia en los procesos tarifarios y fortalecer el control técnico y social del servicio.

En la dimensión operativa, las propuestas más recurrentes en el análisis realizado incluyen: la creación de un sistema único de información pública sobre el estado de los servicios; la adopción de esquemas de regulación por incentivos que premien la eficiencia y la equidad; la estandarización de criterios de monitoreo de calidad del agua y efluentes; y la formalización de procedimientos de resolución de reclamos accesibles para los usuarios.

Desde una perspectiva normativa, se recomienda avanzar hacia una legislación que no solo contemple la prestación del servicio, sino que integre la gestión del recurso hídrico, incorpore la variable climática, contemple principios de precaución ambiental y promueva la articulación entre jurisdicciones mediante organismos colegiados de coordinación.

En definitiva, el análisis de los marcos regulatorios actualmente vigentes permite concluir que estos no responden a las complejidades ni a los desafíos contemporáneos del sector. La readecuación normativa debe ser concebida no como un simple proceso de actualización legal, sino como una verdadera reforma estructural de la institucionalidad del agua, orientada a garantizar derechos, reducir brechas territoriales, promover la sostenibilidad del recurso y asegurar una gobernanza pública moderna, técnica y participativa.

7.5. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA GOBERNANZA DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO – EJEMPLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EXITOSAS

La evidencia empírica relevada, sumada a los aportes cualitativos sistematizados en este libro, permite afirmar que una de las claves para transformar estructuralmente el sector de agua y saneamiento en Argentina reside en el fortalecimiento de su gobernanza. Entendida como el conjunto de procesos, normas, actores e instituciones que regulan la toma de decisiones, la asignación de recursos y la rendición de cuentas en el sector, la gobernanza constituye un componente esencial para garantizar servicios sostenibles, equitativos y técnicamente eficientes.

En este sentido, una de las recomendaciones prioritarias que emerge del análisis es la necesidad de avanzar hacia un nuevo esquema de articulación institucional multiescalar, que logre coordinar de manera efectiva los niveles nacional, provincial y municipal. La ausencia de una autoridad nacional con competencias integradoras, la superposición de marcos regulatorios provinciales y la fragmentación operativa a nivel local impiden consolidar una estrategia federal coherente, con criterios comunes de calidad, eficiencia y acceso. Se propone, en este marco, la creación de un organismo nacional de coordinación del sector, dotado de capacidad técnica, legitimidad política y autoridad normativa, que permita planificar, evaluar y asistir técnicamente a las jurisdicciones subnacionales sin vulnerar el principio federal.

Otra línea estratégica consiste en la formulación de una Ley Nacional de Agua y Saneamiento que establezca estándares mínimos de cobertura, tratamiento y calidad, y defina los principios rectores de la política hídrica y sanitaria en el país. Esta legislación debería basarse en el reconocimiento del acceso al agua y al saneamiento como derechos humanos, y consagrar principios como la equidad territorial, la sostenibilidad ambiental, la solidaridad interjurisdiccional y la eficiencia económica. Asimismo, debería establecer mecanismos de planificación estratégica a largo plazo, fijar metas progresivas de cobertura y tratamiento, y articular la política sectorial con otras agendas como la gestión integrada del recurso hídrico, el cambio climático y el ordenamiento territorial.

Desde la perspectiva institucional, se propone el fortalecimiento de los entes reguladores existentes, promoviendo su autonomía funcional y financiera, su profesionalización técnica y su capacidad de fiscalización. Esto implica asegurar procesos de designación transparentes, garantizar presupuestos independientes, establecer indicadores de desempeño vinculantes y consolidar espacios de participación ciudadana en la evaluación de los servicios. La regulación debe orientarse tanto al control de calidad y cumplimiento de metas como a la protección efectiva de los derechos de los usuarios, mediante sistemas de reclamo ágiles y mecanismos de reparación cuando el servicio no cumpla con los estándares exigibles.

En el plano tarifario, las recomendaciones apuntan a una revisión profunda de los esquemas vigentes, en línea con los principios de sostenibilidad financiera, pro-

gresividad social y uso racional del recurso. Se propone la implementación de estructuras tarifarias por bloques crecientes, que permitan garantizar un consumo básico vital a bajo costo, pero encarezcan progresivamente el consumo excesivo o suntuoso. Esta medida, acompañada de sistemas de subsidios directos a poblaciones vulnerables, permitiría no solo mejorar el financiamiento del sistema, sino también fomentar prácticas más sostenibles por parte de los usuarios.

Además, se recomienda promover mecanismos innovadores de financiamiento para ampliar la infraestructura del sector, tales como asociaciones público-privadas (APP), emisión de bonos verdes, fondos de agua y alianzas con organismos multilaterales. Para ello, es imprescindible fortalecer las capacidades de formulación de proyectos, agilizar los procesos de evaluación de impacto social y ambiental, y generar un marco jurídico previsible que otorgue confianza a potenciales inversores sin comprometer el control público del servicio.

En el plano territorial, una recomendación transversal es avanzar hacia la regionalización de la gestión, fomentando la cooperación entre prestadores locales, la creación de consorcios intermunicipales y la articulación con entes provinciales que puedan brindar asistencia técnica, económica y operativa. Esta estrategia permitiría generar economías de escala, mejorar la capacidad de inversión, homogeneizar estándares y reducir las disparidades existentes entre grandes operadores urbanos y pequeños prestadores rurales o periurbanos.

Estas recomendaciones encuentran respaldo en diversas experiencias internacionales que han logrado transformar positivamente la gobernanza del sector:

- **Chile**, a través de un modelo de empresas autosostenibles combinado con subsidios directos y focalizados, logró universalizar el acceso y garantizar sostenibilidad financiera, bajo la supervisión de un regulador autónomo.
- **Brasil**, mediante la implementación de los Consejos de Cuenca —organismos colegiados con participación de usuarios, gobiernos y sociedad civil—, avanzó en la construcción de una gobernanza descentralizada y participativa que fortaleció la gestión integrada del recurso.
- **Francia**, con sus «Parlamentos del Agua» organizados por cuenca hidrográfica, logró articular planificación, regulación y gestión a través de mecanismos institucionalizados de diálogo multiactoral, combinados con agencias que administran recursos económicos provenientes de tasas ambientales.
- **Perú**, con la creación del Fondo Nacional de Inversiones en Agua y Saneamiento (FONASA), implementó un esquema eficaz para financiar obras en comunidades rurales, combinando fondos nacionales, cooperación internacional y fortalecimiento institucional local.
- **Singapur**, con su modelo de gestión integral del agua basado en innovación tecnológica, reutilización, diversificación de fuentes y tarifas dinámicas, cons-



Tratamiento de aguas residuales

tituye un ejemplo de planificación estratégica orientada a la autosuficiencia hídrica y a la resiliencia frente al cambio climático.

Estas experiencias, aunque surgidas en contextos institucionales diversos, comparten rasgos comunes: visión de largo plazo, sostenibilidad financiera, independencia regulatoria, planificación multiescalar y participación activa de la ciudadanía. Su análisis no implica una traslación mecánica a la realidad argentina, pero sí ofrece insumos valiosos para repensar el modelo de gobernanza y adaptación institucional del sector.

En síntesis, mejorar la gobernanza del agua y el saneamiento en Argentina y en la provincia de Santa Fe requiere una reconfiguración estructural del sistema, que combine voluntad política, reforma normativa, fortalecimiento institucional y aprendizaje de experiencias exitosas. Se trata de avanzar hacia un nuevo pacto federal

por el agua y el saneamiento, que articule derechos, gestión eficiente, justicia social y sostenibilidad ambiental.

7.6. ASPECTOS Y CONSIDERACIONES RELEVANTES

Además de los desafíos estructurales y regulatorios ampliamente desarrollados en los apartados anteriores, el análisis de las entrevistas y documentos sectoriales permitió identificar un conjunto de dimensiones emergentes que resultan fundamentales para comprender la complejidad actual del sistema y anticipar los desafíos de mediano y largo plazo. Estas dimensiones, tradicionalmente relegadas en la formulación de políticas públicas del sector, se vinculan estrechamente con variables ambientales, sociales, tecnológicas y territoriales, y exigen un enfoque de gestión que trascienda la mirada convencional sobre provisión de servicios.

Uno de los elementos más críticos es el impacto del cambio climático sobre los recursos hídricos. La modificación de los patrones de precipitación, la mayor frecuencia e intensidad de sequías, las inundaciones recurrentes y los fenómenos extremos están alterando las condiciones de disponibilidad, calidad y estacionalidad del recurso. Este escenario impone la necesidad de incorporar criterios de resiliencia climática en la planificación de infraestructura, el diseño de redes de distribución y el dimensionamiento de plantas de tratamiento. La gestión del agua ya no puede concebirse como un proceso estático, sino como una política dinámica que se adapte a escenarios de riesgo crecientes y variables.

En este contexto, resulta clave avanzar en estrategias de almacenamiento, reutilización y manejo eficiente de la demanda, promoviendo tecnologías de captación de agua de lluvia, reúso de aguas residuales tratadas, sistemas de regulación inteligente del consumo y diseño de tarifas que reflejen la escasez relativa del recurso. La capacidad de adaptación del sistema dependerá, en gran medida, de la incorporación temprana de estas medidas en los marcos regulatorios y en los instrumentos de planificación territorial.

Otra dimensión destacada es la necesidad de promover una cultura del agua basada en la educación ambiental, la participación comunitaria y la transparencia en la gestión. La conciencia social sobre el valor del recurso y sobre la relación entre consumo, sostenibilidad y salud pública es todavía incipiente en amplios sectores de la población. En este sentido, se propone incluir contenidos específicos en todos los niveles educativos, desarrollar campañas masivas de sensibilización y fortalecer las capacidades locales para el monitoreo comunitario de la calidad del agua y el desempeño de los prestadores. La alfabetización hídrica no sólo mejora la corresponsabilidad social en el uso del recurso, sino que también legitima los procesos de transformación institucional.

Desde la perspectiva tecnológica, se plantea la necesidad de incorporar herra-

mientas de digitalización, automatización y monitoreo inteligente en todas las fases del ciclo del agua. La implementación de sistemas de telegestión, sensores de presión y caudal, plataformas de análisis predictivo y tableros de control en tiempo real permitiría reducir pérdidas, mejorar la eficiencia operativa y anticipar fallas. Estas tecnologías deben ser accesibles también para prestadores pequeños, mediante esquemas de financiamiento adaptado, compras consolidadas o asistencia técnica provincial.

La innovación debe extenderse también al tratamiento de efluentes. En lugar de depender exclusivamente de sistemas convencionales de alto costo y elevada demanda energética, se recomienda avanzar hacia tecnologías apropiadas, modulares y de bajo costo para zonas rurales y periurbanas. Esto incluye biodigestores, humedales construidos, filtros anaeróbicos y sistemas de reúso agrícola, cuyo impacto ambiental es significativamente menor y cuya gestión puede ser descentralizada sin comprometer los estándares sanitarios.

En relación con la economía circular, se destaca el potencial transformador del aprovechamiento de los subproductos del saneamiento. El tratamiento adecuado de los residuos líquidos puede generar biogás, fertilizantes orgánicos, agua de reúso y calor residual. La incorporación de estas tecnologías no sólo reduce la huella ecológica del sistema, sino que convierte los residuos en insumos productivos, generando valor agregado, empleo verde y beneficios ambientales locales. Esta lógica debe ser incorporada en los procesos de planificación, financiamiento e incentivos, y requiere marcos normativos específicos que regulen el uso seguro y la trazabilidad de los subproductos.

Otro eje de atención es la incorporación de energías renovables en los sistemas de bombeo, potabilización y tratamiento. La instalación de paneles solares, turbinas hidráulicas de baja escala o el uso de biogás generado in situ puede reducir drásticamente los costos operativos, mejorar la sostenibilidad financiera de los prestadores y disminuir las emisiones del sector. Estas iniciativas requieren un marco de incentivos claros, así como capacidades técnicas para el diseño e implementación de soluciones integradas.

En el plano institucional, se destaca la urgencia de establecer sistemas nacionales y provinciales de indicadores que permitan monitorear la calidad, cobertura, continuidad, eficiencia y sostenibilidad de los servicios. La construcción de un sistema de información transparente, accesible y actualizado es condición indispensable para la planificación estratégica, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. La ausencia de datos unificados sobre calidad del agua, tarifas, pérdidas y tratamiento de efluentes constituye hoy una barrera estructural para la toma de decisiones basada en evidencia.

También debe considerarse la articulación multijurisdiccional y transfronteriza en la gestión de los recursos hídricos. En el caso de Santa Fe, la inserción en la cuenca

del Plata y en múltiples sistemas interprovinciales plantea la necesidad de coordinar políticas con otras provincias, con el Estado nacional y con organismos binacionales. La gestión integrada de cuencas compartidas requiere instancias técnicas y políticas permanentes, mecanismos de resolución de conflictos, protocolos ambientales comunes y estructuras institucionales con capacidad operativa real.

Por último, se destaca la necesidad de incorporar de manera efectiva un enfoque de justicia hídrica, que reconozca y priorice el acceso de los grupos históricamente vulnerados: comunidades rurales dispersas, barrios populares, pueblos originarios, mujeres y personas en situación de pobreza. Esto implica diseñar esquemas de tarifas sociales, subsidios directos, inversiones prioritarias y mecanismos de participación específicos, que garanticen que las transformaciones del sistema no profundicen las desigualdades existentes, sino que operen como motores de inclusión.

En suma, los aspectos aquí considerados amplían el enfoque tradicional del sector y lo colocan en el centro de una agenda pública orientada al desarrollo sostenible, la resiliencia climática, la equidad territorial y la innovación institucional. La incorporación sistemática de estas dimensiones en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas será un factor determinante para transitar hacia un modelo de provisión más justo, eficiente y ambientalmente responsable.



8. Lineamientos de política pública para el sector de saneamiento y agua potable en la provincia de Santa Fe

El acceso al agua potable y al saneamiento seguro constituye no solo una necesidad básica, sino un derecho humano fundamental reconocido por la comunidad internacional y respaldado por normativas nacionales. Su garantía efectiva es un imperativo de política pública, toda vez que incide directamente en la salud, el bienestar social, la equidad territorial y el desarrollo económico. En la provincia de Santa Fe, sin embargo, este mandato enfrenta serias dificultades que exigen la elaboración de un marco estratégico integral y sostenido en el tiempo. Entre los principales desafíos se destacan la fragmentación del sistema de provisión, las marcadas asimetrías en la cobertura territorial, la obsolescencia de parte del entramado normativo, la debilidad institucional de algunos actores involucrados, la escasa articulación interjurisdiccional, y las limitaciones presupuestarias para afrontar las necesidades de expansión, mantenimiento y mejora continua de los servicios.

En respuesta a esta compleja problemática estructural, se plantea la necesidad de un diseño renovado de política pública, capaz de superar la lógica fragmentada y reactiva que ha caracterizado a la gobernanza del sector, y avanzar hacia un modelo articulado, planificado, equitativo y financieramente sostenible. Este enfoque requiere no solo una definición clara de objetivos y responsabilidades, sino también la configuración de un entramado institucional robusto, con capacidades técnicas y financieras adecuadas para garantizar una cobertura universal con estándares homogéneos de calidad y eficiencia.

El núcleo de esta política debe orientarse a establecer un marco regulatorio moderno y eficaz, acompañado por mecanismos de control y supervisión que aseguren la transparencia en la gestión, la rendición de cuentas y la mejora continua del desempeño de los prestadores. Este proceso implica repensar el rol del Estado provincial como rector y garante del derecho al agua y al saneamiento, al tiempo que se fortalece la capacidad de los entes reguladores, operadores y gobiernos locales



Planta Potabilizadora Ingeniero Marcial Candiotti

en sus respectivas competencias. Una política pública eficaz en este ámbito debe contemplar también la pluralidad de prestadores existentes en la provincia, que incluye desde empresas estatales hasta cooperativas y servicios municipales, en muchos casos con capacidades dispares y heterogéneas condiciones de operación.

Los lineamientos propuestos se inscriben en un marco de planificación a largo plazo que permita establecer objetivos estratégicos articulados en torno a la sostenibilidad integral del sistema, entendida en sus dimensiones técnica, financiera, institucional y ambiental. A tal efecto, se requiere una primera etapa de diagnóstico exhaustivo, que permita relevar con precisión la situación actual de cobertura, es-

tado de la infraestructura, calidad del servicio, marco tarifario vigente y capacidades institucionales. Con base en esta caracterización, se podrá avanzar hacia una etapa de planificación operativa que priorice inversiones según criterios de equidad territorial, eficiencia hidráulica, vulnerabilidad social y riesgo ambiental.

Un componente central de la estrategia consiste en garantizar un acceso equitativo y asequible al servicio. Esto exige, por un lado, establecer mecanismos de financiamiento progresivos que incluyan subsidios focalizados para los sectores más vulnerables; y por otro, desarrollar una política tarifaria que equilibre criterios de sustentabilidad económica con justicia social. En este sentido, resulta fundamental contar con un esquema tarifario coherente y previsible que incentive la eficiencia operativa de los prestadores sin comprometer el derecho al acceso de los usuarios. Esta dimensión económica de la política pública deberá ser acompañada por una movilización activa de recursos, tanto a través del presupuesto provincial como mediante acuerdos de cooperación con organismos multilaterales y alianzas público-privadas estratégicas para el desarrollo de obras de infraestructura de gran escala.

La gobernanza del agua y el saneamiento en Santa Fe requiere también una reformulación de los instrumentos institucionales y normativos que rigen la materia. La actualización del marco legal, la redefinición de las competencias entre niveles de gobierno y prestadores, y el fortalecimiento del Ente Regulador (ENRESS) son pasos imprescindibles para consolidar un sistema más ordenado y eficiente. Al mismo tiempo, resulta crucial establecer mecanismos de coordinación entre los actores involucrados, promoviendo esquemas de planificación participativa que incorporen a municipios, comunas, prestadores, usuarios y organizaciones sociales. Este enfoque participativo permitirá no solo legitimar las decisiones adoptadas, sino también enriquecer la formulación de políticas mediante el conocimiento situado de los distintos territorios y sectores.

Una línea de acción prioritaria es la mejora y expansión de la infraestructura existente. Las asimetrías territoriales en la cobertura de redes de agua potable y saneamiento son un obstáculo concreto para la equidad territorial, especialmente en zonas periurbanas, rurales y pequeñas localidades. La inversión en redes de distribución, plantas de tratamiento, sistemas de captación y disposición final, resulta ineludible para alcanzar los objetivos de universalización del servicio. Asimismo, la incorporación de tecnologías apropiadas y energéticamente eficientes permitirá reducir costos operativos y mitigar impactos ambientales, en línea con los compromisos de adaptación al cambio climático y uso racional del recurso hídrico.

En cuanto a la implementación de estos lineamientos, se plantea una estrategia por fases, que contemple una etapa inicial de reordenamiento institucional y planificación normativa, seguida por una fase de inversión y desarrollo de capacidades, y finalmente una fase de consolidación y ajuste. Este enfoque gradual posibilitará

construir consensos, afianzar capacidades operativas y adaptar las políticas según la evaluación de resultados intermedios. La implementación deberá ser coordinada por el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia, con la participación activa de ASSA, el ENRESS, los gobiernos locales y otros organismos con competencia en la materia. La cooperación con organismos nacionales e internacionales permitirá apalancar recursos y conocimientos técnicos indispensables para llevar adelante esta transformación estructural.

Por último, la sostenibilidad de la política pública dependerá de su capacidad para institucionalizarse como una política de Estado, con legitimidad social, continuidad política y mecanismos de monitoreo y evaluación permanentes. Esto requiere la definición de indicadores de desempeño claros, la elaboración de informes periódicos y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas accesibles a la ciudadanía. Asimismo, es necesario promover una cultura institucional orientada a la mejora continua, al aprendizaje organizacional y a la transparencia en la gestión, como condiciones necesarias para consolidar una gobernanza democrática del recurso hídrico.

8.1. PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE GESTIÓN. DIRECTRICES Y RESULTADOS ESPERADOS

La provisión de servicios de agua potable y saneamiento tiene un rol fundamental para garantizar la calidad de vida, la equidad social y el desarrollo sostenible. Sin embargo, en la provincia de Santa Fe, al igual que en gran parte de Argentina, el sector enfrenta desafíos significativos, que incluyen brechas en la cobertura, desigualdades regionales, fragmentación institucional, y serios déficits de infraestructura. Estos problemas demandan una acción decidida y estrategias integrales que promuevan la calidad, la sostenibilidad y la equidad en el acceso a estos servicios esenciales.

En el marco del presente trabajo, se elaboró una propuesta de lineamientos de gestión para fortalecer la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento en Santa Fe. Esta propuesta se desarrolló a partir de un análisis exhaustivo de las problemáticas identificadas y se fundamenta en la evidencia recabada mediante entrevistas a especialistas, académicos y funcionarios del sector.

Los lineamientos aquí expuestos se presentan como objetivos específicos, y están diseñados para abordar de manera integral los desafíos estructurales, normativos, financieros y operativos del sector. Cada uno de ellos incluye directrices avanzadas que detallan las acciones específicas recomendadas, una fundamentación que explica las razones y los objetivos que las sustentan, y resultados esperados que describen los beneficios proyectados. Este enfoque asegura que las propuestas no solo sean viables, sino también alineadas con las necesidades reales

de la provincia y con los estándares internacionales de sostenibilidad y gestión eficiente.

El resultado es un conjunto de estrategias orientadas a transformar la gobernanza del agua y el saneamiento en Santa Fe, fortaleciendo las capacidades institucionales, promoviendo la innovación tecnológica, garantizando la sostenibilidad financiera y priorizando la equidad en el acceso. Esta propuesta representa una hoja de ruta hacia un sistema más resiliente, inclusivo y preparado para enfrentar los desafíos actuales y futuros.

En este capítulo se describen los siguientes lineamientos de gestión, y sus directrices avanzadas, ordenados en términos de objetivos específicos de la investigación:

LINEAMIENTO DE GESTIÓN I:

ACTUALIZACIÓN NORMATIVA

LINEAMIENTO DE GESTIÓN II:

REFORMULACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL

LINEAMIENTO DE GESTIÓN III:

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SECTOR

LINEAMIENTO DE GESTIÓN IV:

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

LINEAMIENTO DE GESTIÓN V:

DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA

LINEAMIENTO DE GESTIÓN VI:

REGIONALIZACIÓN DEL SERVICIO

LINEAMIENTO DE GESTIÓN VII:

DERECHOS DE LOS USUARIOS

LINEAMIENTO DE GESTIÓN VIII:

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EDUCACIÓN

LINEAMIENTO DE GESTIÓN IX:

TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

LINEAMIENTO DE GESTIÓN X:

ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y ECONOMÍA CIRCULAR

1 Lineamiento de gestión I: ACTUALIZACIÓN NORMATIVA

Objetivo Específico: Actualizar el marco normativo para modernizar los estándares de calidad, sostenibilidad y equidad en la prestación de los servicios de agua y saneamiento.

FUNDAMENTACIÓN

La necesidad de contar con un nuevo marco regulatorio es perentoria para salir de la transitoriedad en la que se encuentra el servicio de agua y saneamiento en la provincia. El mismo tendrá que reflejar estándares modernos de calidad, sostenibilidad y equidad. La incorporación de metas específicas, reportes obligatorios y monitoreo garantizará transparencia, eficiencia y una cobertura más equitativa en toda la provincia.

RESULTADOS ESPERADOS

- Nuevo marco regulatorio sancionado y en vigencia, sustituyendo las leyes 11.220 y 12.268.
- Estándares de calidad del agua y tratamiento de efluentes industriales actualizados.
- Implementación de mecanismos de monitoreo y reporte periódico sobre la prestación del servicio.
- Definición clara de responsabilidades para prestadores públicos y privados

Directrices avanzadas para la modernización y la actualización del marco normativo en la provincia de Santa Fe

Incorporación de objetivos de cobertura

El nuevo marco regulatorio actualizará con metas concretas que buscarán alcanzar la universalización de la cobertura de agua potable y un 75% de cobertura en saneamiento en los próximos diez años. Estas metas estarán acompañadas de indicadores que permitan monitorear su avance. Cada operador del sistema tendrá responsabilidades específicas para cumplir estas metas en su territorio.

Actualización de estándares técnicos y ambientales

Actualización de estándares técnicos y ambientales. La normativa incluirá estándares de buenas prácticas y calidad del agua, basados en normas nacionales e internacionales exitosas. También se regularán de manera estricta los efluentes industriales para minimizar su impacto en los cursos de agua, estableciendo límites claros y mecanismos de supervisión.

Rol de los prestadores Gestión privada

Los prestadores deberán garantizar la operación eficiente del servicio, cumpliendo estándares de calidad, ampliando la cobertura y optimizando el uso del recurso, respaldado en buenas prácticas. Los mismos, sean de gestión pública (provincial, local) o privada, se adecuarán integralmente a los estándares técnicos y ambientales del nuevo marco regulatorio.

2 Lineamiento de gestión II: REFORMULACIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL

Objetivo Específico: Reformular el órgano de control, dotándolo de mayor autonomía y capacidades técnicas para garantizar una regulación eficaz y transparente.

FUNDAMENTACIÓN

Un Ente Regulador independiente y fortalecido en sus funciones es clave para garantizar la calidad y continuidad de los servicios. Dotarlo de recursos financieros, técnicos y tecnológicos mejorará su capacidad de supervisión y regulación, aumentando la confianza en el sistema.

RESULTADOS ESPERADOS

- Ente Regulador con mayor autonomía operativa y técnica, con financiamiento estable y estructuras de fiscalización modernizadas.
- Implementación de sistemas de monitoreo en tiempo real y generación de informes de desempeño de prestadores.
- Fortalecimiento de los mecanismos de sanción y auditoría para garantizar el cumplimiento de normativas.
- Mayor transparencia en la gestión regulatoria mediante la publicación de informes públicos periódicos.

Directrices avanzadas para el desarrollo de la autonomía y de capacidades técnicas del ente regulador provincial

Agencia que ordene el sistema de agua y saneamiento

El Ente organizará todo el sistema de servicios sanitarios, con independencia y autonomía que le de funciones de gestión integral, tanto para planificar los servicios, la gestión central y descentralizada, las regulaciones y relaciones con prestadores, y el rol que tendrá en la vinculación con el Poder Ejecutivo provincial.

Sistemas de monitoreo en tiempo real

Se desarrollará un sistema de monitoreo bajo control del Ente, diseñado para supervisar en tiempo real la calidad del agua y el desempeño de los operadores. Este sistema permitirá identificar rápidamente problemas en la red y tomar medidas preventivas antes de que afecten significativamente a los usuarios.

Financiamiento del órgano de control

El financiamiento del Ente será fortalecido mediante la asignación de un porcentaje fijo de los ingresos tarifarios, asegurando recursos estables para su funcionamiento. Además, se gestionarán fondos internacionales para respaldar proyectos de fortalecimiento institucional.

3 Lineamiento de gestión III: SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SECTOR

Objetivo Específico: Fortalecer la sostenibilidad financiera mediante una estructura tarifaria escalonada, que refleje los costos reales del servicio y contemple subsidios directos para sectores vulnerables, además de programas de financiamiento para la expansión y modernización de la infraestructura.

FUNDAMENTACIÓN

La estructura tarifaria actual es insostenible y genera desigualdades. Un esquema escalonado con subsidios específicos equilibrará la viabilidad económica del sector con la accesibilidad para los sectores más vulnerables, garantizando servicios continuos y de calidad.

RESULTADOS ESPERADOS

- Implementación de una estructura tarifaria escalonada.
- Creación de un fondo de financiamiento para la infraestructura con participación pública y privada.
- Disminución del déficit financiero del sistema mediante estrategias de optimización de ingresos.
- Reducción progresiva de la dependencia de subsidios estatales mediante esquemas de financiamiento autosustentables.

Directrices avanzadas para la sostenibilidad financiera del servicio de provisión de agua potable y saneamiento en Santa Fe

Estructura tarifaria escalonada

Se introducirá un sistema tarifario diferenciado que incentivará el uso eficiente del agua. Los usuarios con consumos básicos tendrán tarifas reducidas, mientras que quienes excedan ciertos niveles deberán pagar tarifas progresivamente mayores. Este esquema busca equilibrar el acceso universal con la sostenibilidad financiera.

Fondo y programas de financiamiento para el desarrollo de infraestructura

El gobierno provincial propiciará desarrollar un fondo y programa destinado al desarrollo de infraestructura para el acceso a los servicios. Este fondo se constituirá a través de programas de organismos internacionales y de participaciones público-privadas, asegurando su sostenibilidad a largo plazo.

Tecnologías digitales para recaudación

Los operadores implementarán plataformas digitales de pago integradas con bancos y billeteras electrónicas para facilitar la recaudación. Estas plataformas incluirán notificaciones automáticas que recordarán a los usuarios las fechas de vencimiento de sus facturas, ayudando a prevenir retrasos en los pagos.

4 Lineamiento de gestión IV: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Objetivo Específico: Desarrollar un Plan Provincial Integrado de Agua y Saneamiento con metas de corto, mediano y largo plazo, priorizando zonas críticas y adaptando estrategias a condiciones climáticas y disponibilidad hídrica.

FUNDAMENTACIÓN

Un plan provincial integrado permitirá coordinar inversiones y priorizar las áreas más necesitadas, incorporando metas y variables climáticas y la participación de actores locales garantizará soluciones adaptadas, eficientes y sostenibles.

RESULTADOS ESPERADOS

- Plan Provincial de Agua y Saneamiento aprobado e implementado.
- Definición de metas específicas de cobertura y eficiencia en el uso del agua.
- Mayor articulación interinstitucional para la gestión del recurso hídrico.
- Incorporación de estrategias de adaptación climática y sostenibilidad ambiental en la planificación del sector.

Directrices avanzadas para la planificación estratégica integrada del sector de agua y saneamiento a nivel provincial

Identificación de zonas críticas

Se relevarán e identificarán áreas y localidades con mayores brechas en cobertura de agua potable y saneamiento. Estas áreas serán priorizadas en las inversiones de infraestructura, asignando recursos adicionales a las comunidades más vulnerables.

Metas climáticas integradas

La planificación incluirá metas específicas para mitigar el impacto de eventos extremos, como sequías e inundaciones. Estas metas se traducirán en proyectos concretos, como la construcción de reservorios y sistemas de reutilización de aguas grises, adaptados a las necesidades locales.

Participación de actores locales

Los municipios, cooperativas y comunidades locales serán involucrados activamente en la formulación y ejecución del plan estratégico. Esta participación garantizará que las prioridades definidas reflejen las necesidades reales de cada región.

5 Lineamiento de gestión V: DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA

Objetivo Específico: Garantizar el mantenimiento y expansión de la infraestructura, optimizando los recursos disponibles, asegurando la calidad y continuidad del servicio, y promoviendo la eficiencia en la inversión pública y privada.

FUNDAMENTACIÓN

El deterioro de la infraestructura y la falta de mantenimiento generan costos elevados y afectan la calidad del servicio. Una planificación adecuada y la optimización del financiamiento permitirán reducir el impacto de las fallas, garantizar la sostenibilidad del sistema y mejorar la eficiencia operativa.

RESULTADOS ESPERADOS

- Implementación de un plan de renovación y mantenimiento de infraestructura con objetivos anuales.
- Reducción de pérdidas de agua por fallas en la red.
- Ampliación de la cobertura del servicio con financiamiento sostenible.
- Incorporación de tecnologías innovadoras para optimizar la eficiencia operativa en el mantenimiento de la infraestructura.

Directrices avanzadas para el desarrollo de la inversión y el mantenimiento de las infraestructuras de agua y saneamiento en Santa Fe

Planificación y renovación de infraestructura

Se implementarán planes estratégicos de expansión y renovación de redes de agua potable, desagües cloacales y pluviales, priorizando la modernización de instalaciones con más de 50 años de antigüedad para evitar fallas estructurales y optimizar la eficiencia operativa.

Mantenimiento programado y reducción de costos

Se establecerán programas de mantenimiento preventivo y sectorizado que minimicen las reparaciones urgentes, reduciendo costos y mejorando la sostenibilidad financiera del sistema. Se promoverán esquemas de financiamiento específico, que permita destinar recursos a la renovación de infraestructuras esenciales.

Promoción de la participación público-privada para el desarrollo de la infraestructura

Facilitación de la incorporación de inversiones privadas a proyectos de grandes infraestructuras de saneamiento en términos de plantas de producción, construcción y gestión de acueductos, plantas de tratamiento y desarrollo tecnológico para control y fortalecimientos de automatismos.

6 Lineamiento de gestión VI: REGIONALIZACIÓN DEL SERVICIO

Objetivo Específico: Impulsar la regionalización del servicio, promoviendo la eficiencia operativa y la equidad en el acceso a través de la creación de consorcios regionales y otras formas de gobernanza participativa con actores locales y provinciales.

FUNDAMENTACIÓN

La integración de operadores en consorcios regionales mejorará la eficiencia y reducirá las disparidades entre zonas urbanas y rurales. Esto optimizará recursos, garantizará estándares mínimos de calidad y fomentará la equidad en la prestación de servicios.

RESULTADOS ESPERADOS

- Creación de consorcios regionales con operadores locales.
- Reducción de costos operativos mediante economías de escala.
- Mejora en la equidad del acceso al agua potable y saneamiento en zonas rurales y periurbanas.
- Fortalecimiento de la gobernanza mediante la participación de actores locales en la toma de decisiones del servicio.

Directrices avanzadas para impulsar la regionalización y promover consorcios de gestión locales

Incentivos fiscales y financieros

El gobierno provincial ofrecerá beneficios fiscales a los operadores que decidan integrarse en consorcios regionales, promoviendo la eficiencia operativa y la optimización de recursos. Se facilitará financiamiento destinado a mejorar la infraestructura compartida entre operadores.

Estándares operativos mínimos

Se establecerán estándares básicos de operación para todos los operadores regionales, incluyendo requisitos mínimos de calidad del agua, presión y continuidad del servicio. Estos estándares serán monitoreados anualmente a través de auditorías realizadas por el ENRESS.

Oficinas de coordinación regional

Cada consorcio contará con oficinas de coordinación encargadas de supervisar y planificar las operaciones conjuntas. Estas oficinas estarán dotadas de personal técnico especializado en manejo de redes y planificación intermunicipal.

7 Lineamiento de gestión VII: DERECHOS DE LOS USUARIOS

Objetivo Específico: Proteger los derechos de los usuarios, estableciendo mecanismos claros y ágiles de reclamos, garantizando su resolución efectiva y fortaleciendo la participación ciudadana en la gestión del servicio.

FUNDAMENTACIÓN

En las últimas tres décadas, las normativas de derechos del consumidor y los servicios sanitarios han evolucionado, adaptando los entes de control a nuevas responsabilidades. Junto con el reconocimiento de los derechos del usuario, se han incorporado obligaciones sobre el uso responsable del servicio. Para fortalecer este marco, es necesario establecer un lineamiento normativo específico.

RESULTADOS ESPERADOS

- Implementación de un sistema de reclamos digitalizado y accesible.
- Mayor eficiencia en la resolución de quejas de usuarios.
- Creación de un consejo de usuarios con participación activa en la toma de decisiones.
- Desarrollo de mecanismos de supervisión ciudadana sobre la calidad del servicio.

Directrices avanzadas para la promoción de los derechos de los usuarios de los servicios de agua y saneamiento

Procedimientos en la presentación y resolución de reclamos de usuarios y consumidores

Toda nueva forma de gestionar los servicios sanitarios deberá contemplar la moderna legislación nacional y de otras jurisdicciones en materia de respecto a los derechos del consumidor amparados en el Art. 42 de la Constitución Nacional y las leyes en la materia, tanto generales como específicas, detallando los mecanismos de generar un reclamo y obtener respuestas de los prestadores y actores involucrados en el sistema.

Catálogo de obligaciones y deberes del usuario frente al cuidado del recurso y la sostenibilidad de los servicios

Así como el usuario tiene derechos, también debe cumplir con un conjunto de derechos y obligaciones que van desde la seguridad en las instalaciones, cumplir con las normas aplicadas en la materia, como así también cuidar del recurso agua potable y aportar al sostenimiento de los mismos y a la sustentabilidad del sistema.

Consejo de Usuarios

Para el cumplimiento de los derechos y deberes del usuario, es fundamental la mirada y el aporte que pueden otorgar al órgano regulador, tanto las asociaciones de usuarios y consumidores como los grupos de interés en materia de derecho al agua, cátedras universitarias y organizaciones ambientales.

8 Lineamiento de gestión VIII: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EDUCACIÓN

Objetivo Específico: Implementar programas educativos y campañas de sensibilización para fomentar el uso responsable del recurso hídrico y la participación activa de la comunidad en la planificación y gestión de los servicios de agua y saneamiento.

FUNDAMENTACIÓN

La participación activa de la ciudadanía y la educación en el uso responsable del agua son fundamentales para mejorar la transparencia en la gestión del sector y fortalecer el apoyo social a las políticas públicas. La sensibilización y la capacitación comunitaria generan cambios culturales que impulsan la sostenibilidad y la eficiencia en el uso de los recursos hídricos.

RESULTADOS ESPERADOS

- Aumento del conocimiento ciudadano sobre el uso responsable del agua.
- Mayor participación de la comunidad en la planificación del servicio.
- Implementación de programas educativos en escuelas y comunidades vulnerables.
- Desarrollo de incentivos para el ahorro y uso eficiente del agua en hogares e industrias.

Directrices avanzadas para la participación ciudadana, campañas de sensibilización y educación

Audiencias públicas

Se organizarán audiencias públicas trimestrales donde representantes de usuarios, cooperativas y comunidades puedan debatir aspectos clave como ajustes tarifarios, calidad del servicio y planificación de inversiones.

Plataformas digitales de participación y comunicación

Se implementarán portales web y aplicaciones móviles que permitan a los ciudadanos reportar problemas, realizar sugerencias y acceder a información en tiempo real sobre el estado del servicio en sus localidades. Estos sistemas incluirán mapas interactivos y foros de discusión.

Programas educativos en escuelas y comunidades

Se incorporarán contenidos sobre la importancia del agua y el saneamiento en los planes educativos, con actividades prácticas para concienciar desde edades tempranas. Además, líderes comunitarios recibirán formación en gestión sostenible del recurso hídrico, desempeñándose como multiplicadores en sus comunidades.

9 Lineamiento de gestión IX: TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Objetivo Específico: Incorporar tecnología e innovación para mejorar la eficiencia operativa, el monitoreo en tiempo real y la digitalización de procesos, permitiendo una gestión más precisa y transparente de los recursos hídricos.

FUNDAMENTACIÓN

La tecnología es fundamental para mejorar la eficiencia y sostenibilidad del sector. Programa de monitoreo inteligente, tratamiento modular y digitalización administrativa permitirán una gestión más ágil, eficiente y adaptada a las necesidades locales.

RESULTADOS ESPERADOS

- Instalación de sistemas de monitoreo digital en la red de distribución.
- Implementación de plataformas digitales para la gestión de pagos y reclamos.
- Reducción de costos operativos mediante automatización de procesos.
- Desarrollo de un sistema de alerta temprana para fallas en la red y pérdidas de agua.

Directrices avanzadas que impulsen la innovación y la tecnología de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento en Santa Fe

Programa de monitoreo inteligente

La red contará con un programa de monitoreo inteligente en tiempo real para identificar situaciones como pérdidas y controlar la calidad del agua. Esta información será enviada a una plataforma centralizada para su análisis y respuesta inmediata.

Sistemas modulares de tratamiento

Se desarrollarán plantas de tratamiento escalables, adaptadas a las necesidades específicas de comunidades pequeñas y dispersas. Estas tecnologías priorizarán el uso de energía eficiente y métodos de bajo costo.

Digitalización administrativa

Los procesos de facturación y seguimiento de obras serán completamente digitalizados, aumentando la eficiencia operativa y reduciendo los costos administrativos de los operadores.

10

Lineamiento de gestión X: ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y ECONOMÍA CIRCULAR

Objetivo Específico: Adaptar los servicios al cambio climático y fomentar la economía circular, promoviendo infraestructuras resilientes, estrategias de reutilización de agua y valorización de residuos generados en el proceso de saneamiento.

FUNDAMENTACIÓN

El cambio climático y la creciente generación de residuos exigen estrategias integradas de mitigación y adaptación. La resiliencia de la infraestructura hídrica y la valorización de residuos mediante modelos de economía circular contribuirán a reducir la vulnerabilidad del sistema, mejorar la eficiencia operativa y fortalecer la sostenibilidad del sector.

RESULTADOS ESPERADOS

- Infraestructura hídrica adaptada a escenarios climáticos extremos.
- Implementación de proyectos de reutilización de aguas residuales.
- Desarrollo de estrategias de valorización energética de residuos generados en el saneamiento.
- Promoción de inversiones en tecnologías verdes y energías renovables para el sector.

Directrices avanzadas que promuevan la adaptación al cambio climático y a la economía circular en la prestación de los servicios

Infraestructura resiliente y eficiente

Se construirán sistemas de captación y almacenamiento de agua de lluvia en zonas vulnerables para garantizar el acceso en periodos de escasez. Se implementarán revestimientos en canales para reducir pérdidas por evaporación y mejorar la eficiencia del uso del agua.

Energías renovables y valorización de residuos

Las plantas de tratamiento y bombeo integrarán energías renovables, como paneles solares y turbinas eólicas, para reducir costos operativos y minimizar la huella ambiental. Además, se fomentará la instalación de plantas de biogás que transformen los residuos de saneamiento en energía, mejorando la autosuficiencia energética del sector.

Planes de contingencia climática y modelos de gestión sostenible

Los operadores desarrollarán planes específicos para garantizar el suministro de agua ante eventos climáticos extremos. Se fomentarán alianzas público-privadas para la inversión en proyectos de economía circular y la optimización de los recursos hídricos.



9. Análisis de factibilidad y riesgos para el desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento en Santa Fe

El desarrollo integral de los servicios de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe representa una prioridad estructural para consolidar un modelo territorial más equitativo, ambientalmente sustentable y socialmente inclusivo. Lejos de constituir un problema meramente técnico-operativo, el estado de situación del sector evidencia profundas tensiones entre la universalización del derecho al agua, las capacidades institucionales disponibles, las restricciones financieras del sistema y los desafíos ambientales emergentes. En este contexto, el abordaje del problema debe ser multidimensional, incorporando una perspectiva crítica que combine el análisis de los actores involucrados, la evaluación de la factibilidad estructural de las intervenciones públicas y la identificación de los riesgos que pueden comprometer la sostenibilidad del modelo en el mediano y largo plazo.

Uno de los elementos estructurantes del sistema es su configuración institucional fragmentada, resultado de un proceso histórico sin planificación integrada ni modernización normativa suficiente. La coexistencia de múltiples actores con competencias superpuestas, capacidades técnicas heterogéneas y niveles desiguales de autonomía y poder de decisión dificulta el establecimiento de una gobernanza clara del sector. En el vértice del sistema se ubican el Poder Ejecutivo provincial y Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), empresa estatal con alcance limitado al ámbito urbano de quince localidades, que concentra la mayor parte de la infraestructura, los recursos humanos y el presupuesto disponible. No obstante, la empresa opera bajo un esquema de subsidios operativos crónicos, lo cual, combinado con una estructura tarifaria rezagada y poco flexible, ha limitado su capacidad para reinvertir en infraestructura, expandir redes o adoptar tecnologías emergentes.

La Legislatura Provincial se configura como un actor institucionalmente clave pero políticamente volátil. La aprobación de reformas regulatorias, nuevas leyes de organización del servicio, o modificaciones del esquema tarifario requieren su

intervención directa. Sin embargo, las tensiones partidarias, los intereses territoriales contrapuestos y la dificultad para generar consensos interbloque han derivado en una parálisis normativa que impide avanzar hacia un marco jurídico moderno, coherente con los principios de la gobernanza del agua definidos por organismos internacionales como la OCDE o la CEPAL. A ello se suma la debilidad estructural del ENRESS, cuya función de contralor técnico y económico se encuentra limitada por su dependencia político-administrativa del Ejecutivo. Esta situación compromete la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia de los mecanismos de regulación, debilitando la confianza de los usuarios en el sistema y reduciendo los incentivos para la mejora del desempeño por parte de los prestadores.

Los gobiernos locales —tanto a nivel municipal y comunal—, como las cooperativas de servicios constituyen el soporte del sistema en vastas regiones de la provincia, especialmente en áreas rurales o periurbanas donde ASSA no tiene jurisdicción. Estas entidades se ven frecuentemente desbordadas por su limitada capacidad económica, la obsolescencia tecnológica de sus instalaciones y la falta de personal especializado. A pesar de que su proximidad a los usuarios otorga cierta legitimidad operativa y territorial, su escasa articulación con las políticas provinciales reduce la eficacia del sistema en su conjunto. En este entramado institucional también deben considerarse actores sectoriales como los sindicatos, que, si bien no detentan poder normativo, sí pueden condicionar procesos de modernización, y actores económicos como los desarrolladores urbanos, cuyas demandas de infraestructura condicionan los procesos de planificación territorial sin necesariamente estar alineadas con los criterios de equidad o sustentabilidad ambiental.

Desde el punto de vista de la factibilidad financiera, el sistema se encuentra en un estado de vulnerabilidad estructural. La sostenibilidad operativa depende en gran medida de transferencias presupuestarias, subsidios directos o implícitos, y de un régimen tarifario desfasado respecto a los costos reales del servicio. Esta configuración, además de generar inequidades entre usuarios, desalienta la inversión, limita la innovación y consolida una cultura institucional de dependencia del financiamiento estatal. La reestructuración de este modelo es urgente y debe contemplar esquemas mixtos que combinen recursos públicos, aportes del sector privado y financiamiento multilateral para proyectos estratégicos. La creación de fondos fiduciarios específicos, la aplicación de tarifas escalonadas con criterios de justicia social y territorial, y la reducción gradual de subsidios no focalizados, constituyen medidas imprescindibles para restaurar el equilibrio económico del sistema sin vulnerar el principio de asequibilidad.

La factibilidad técnica y operativa de las reformas está directamente relacionada con la capacidad de planificación, gestión e innovación tecnológica de los actores involucrados. La baja eficiencia operativa, los altos niveles de agua no contabilizada, las pérdidas por fallas en las redes y la limitada digitalización de los procesos de



Estación de bombeo de agua potable - Reconquista. Fuente: ASSA

administración y control son problemas que afectan tanto a prestadores grandes como a operadores locales. La incorporación de tecnologías de telegestión, la sensorización de redes, los sistemas de monitoreo en tiempo real y las plataformas de gestión digital constituyen herramientas esenciales para optimizar el uso del recurso, reducir pérdidas, mejorar la toma de decisiones y elevar la calidad del servicio. Asimismo, es necesario avanzar en la profesionalización del recurso humano, la estandarización de procesos y la creación de una cultura organizacional orientada a la eficiencia, la transparencia y la mejora continua.

En la dimensión ambiental, el modelo actual de prestación del servicio presenta fuertes limitaciones. La mayoría de las localidades cuenta con sistemas de trata-



En este marco, los riesgos inherentes a la implementación de una política integral para el sector deben ser identificados, evaluados y mitigados de forma anticipada. Entre los más significativos se encuentra el riesgo financiero, vinculado a la inestabilidad macroeconómica, la volatilidad de los ingresos públicos y la dependencia de fuentes de financiamiento externas. También destaca el riesgo regulatorio, derivado de la falta de armonización normativa y de los conflictos entre niveles de gobierno que afectan la ejecución de planes estratégicos. El riesgo operativo, en tanto, surge de la limitada capacidad técnica y la falta de protocolos estandarizados, mientras que el riesgo ambiental se asocia al deterioro del recurso hídrico y la ausencia de planificación preventiva frente a eventos extremos. Finalmente, el riesgo social y político se manifiesta en la posible resistencia al cambio, la conflictividad laboral, la falta de legitimidad institucional o el uso electoral de las políticas tarifarias.

Cada uno de estos riesgos puede ser atenuado mediante estrategias específicas, tales como la implementación de mecanismos de gobernanza colaborativa, la elaboración de planes de contingencia, la creación de observatorios públicos de desempeño, la adopción de herramientas de evaluación ex ante y ex post, y la promoción de una ciudadanía informada, participativa y corresponsable. La consolidación de un sistema de agua y saneamiento robusto, inclusivo y ambientalmente viable en Santa Fe no dependerá únicamente de la voluntad política o del flujo de inversiones, sino de la capacidad de articular inteligentemente capacidades técnicas, legitimidad social y coherencia institucional en un marco de planificación estratégica de largo plazo.

miento de aguas residuales incompletos, obsoletos o directamente inexistentes, lo que genera descargas directas a cuerpos receptores con alto impacto ecológico y sanitario. La sobreexplotación de fuentes subterráneas, la contaminación difusa de cuencas, el deterioro de áreas de recarga y la falta de planificación hidrológica integral comprometen no solo la calidad del agua disponible, sino también la resiliencia del sistema frente a escenarios de estrés hídrico y cambio climático. La aplicación efectiva de los principios de la GIRH requiere un enfoque territorializado de la política pública, que considere las características físico-ambientales de cada cuenca, promueva la gestión sustentable del recurso y favorezca la reutilización de aguas tratadas en usos productivos.

10. Conclusiones



El presente trabajo ha abordado el análisis del sistema de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe, identificando sus principales desafíos y proponiendo lineamientos de política pública para mejorar su sostenibilidad y eficiencia. La evolución del sector a lo largo de las últimas décadas ha estado marcada por un proceso de descentralización, desregulación y posterior reestatización, lo que ha generado una fragmentación institucional que ha dificultado la articulación de políticas de largo plazo. A partir de la investigación realizada, se han identificado múltiples factores que influyen en la prestación del servicio, desde la falta de planificación estratégica hasta la ineficiencia en la asignación de recursos, pasando por un esquema tarifario obsoleto y la insuficiente cobertura en sectores vulnerables.

La fragmentación del sistema de gobernanza se ha manifestado en la coexistencia de distintos actores con competencias superpuestas, lo que ha derivado en una falta de coordinación interinstitucional. La ausencia de un modelo de gestión unificado ha resultado en la dispersión de responsabilidades entre municipios, cooperativas, ente regulador y operador provincial, generando desigualdades en la prestación del servicio. Esta situación ha sido agravada por la influencia de factores políticos que han condicionado la continuidad de las políticas públicas en la materia, obstaculizando la implementación de estrategias a mediano y largo plazo. La creación de un marco normativo integral y la consolidación de un modelo de gobernanza basado en la eficiencia y la sostenibilidad son aspectos críticos que requieren atención inmediata.

Desde el punto de vista regulatorio, el ENRESS presenta serias limitaciones en su autonomía y capacidad operativa. Su estructura actual no garantiza la independencia necesaria para una fiscalización efectiva del servicio. Dicha falta de independencia no solo afecta la calidad de la regulación tarifaria, sino que también compromete la equidad en la distribución del servicio y en la planificación de in-

versiones. Además, la capacidad de supervisión del Ente se ve restringida por la ausencia de un sistema moderno de monitoreo, lo que dificulta la identificación temprana de deficiencias operativas y la aplicación de sanciones efectivas a los operadores que no cumplen con los estándares de calidad.

Un desafío fundamental es la falta de un marco normativo actualizado que establezca mecanismos de gestión y de control adecuados, y promueva la transparencia de la misma. La legislación vigente no contempla adecuadamente las necesidades actuales del sector ni los desafíos que plantea el cambio climático, el crecimiento poblacional y la expansión urbana. Es imperativo que el marco regulatorio se actualice para incorporar criterios de eficiencia operativa, calidad del servicio y sostenibilidad financiera. En comparación con marcos regulatorios de otros países, que han implementado modelos de gestión basados en la digitalización y la supervisión en tiempo real, el sistema regulador santafesino aún opera bajo un esquema tradicional, con herramientas limitadas para garantizar un control efectivo del servicio.

La modernización del marco regulatorio no sólo debería contemplar la independencia del ENRESS, sino también la introducción de instrumentos normativos que permitan optimizar la fiscalización de los prestadores y mejorar la transparencia en la toma de decisiones. En este sentido, la incorporación de tecnologías de monitoreo en línea, auditorías periódicas y mecanismos de participación ciudadana contribuiría a fortalecer la gobernanza del sistema. Asimismo, la implementación de esquemas de incentivos para mejorar la eficiencia en la gestión de los operadores permitiría reducir costos operativos y mejorar la calidad del servicio sin comprometer la accesibilidad del mismo.

En términos de sostenibilidad financiera, el esquema tarifario actual se ha mostrado insuficiente para garantizar el mantenimiento y expansión del servicio. La combinación de tarifas desactualizadas, subsidios cruzados y una estructura de

costos ineficiente ha generado un déficit estructural que limita la capacidad de inversión en infraestructura. La baja recuperación de costos ha obligado a una creciente dependencia de financiamiento estatal, lo que ha restringido la autonomía del sistema y ha dificultado la planificación a largo plazo. La falta de previsibilidad en la asignación de recursos ha llevado a que muchas inversiones en infraestructura queden postergadas o sean insuficientes para cubrir la creciente demanda.

Uno de los principales problemas radica en la inexistencia de un esquema de actualización tarifaria que refleje adecuadamente los costos operativos y de mantenimiento del servicio. La ausencia de ajustes periódicos ha generado distorsiones en la sostenibilidad del sistema, con una progresiva pérdida de capacidad financiera para atender mejoras en la infraestructura y expansión del servicio. Además, la atomización de los prestadores, por fuera del área prestacional de ASSA, y la falta de una estrategia de financiamiento coordinada han limitado la capacidad de optimización de recursos, afectando la calidad del servicio y la equidad en la distribución del mismo.

La brecha en la cobertura del servicio es otra de las problemáticas más significativas identificadas en el estudio. A pesar de los avances en la provisión de agua potable en zonas urbanas, persisten grandes desigualdades en las áreas rurales y periurbanas, donde los niveles de acceso son sensiblemente inferiores. Además, la falta de micromedición en muchos sectores ha resultado en un elevado nivel de pérdidas de agua no contabilizada, lo que impacta negativamente en la eficiencia del sistema.

Desde el punto de vista del diseño de políticas públicas, se ha observado una falta de continuidad en la planificación sectorial, lo que ha llevado a la implementación de medidas fragmentadas y de corto plazo. La ausencia de un enfoque integral y sostenible ha generado dificultades en la expansión del servicio, con proyectos que dependen de los ciclos políticos en lugar de responder a un diagnóstico técnico y financiero sólido. La dependencia de financiamiento estatal sin una estrategia clara de inversión ha resultado en la postergación de obras prioritarias y en la ausencia de mecanismos efectivos de evaluación y seguimiento de las inversiones realizadas.

Además, las políticas públicas en materia de agua y saneamiento no han incorporado plenamente enfoques de gestión de riesgos ni estrategias de adaptación al cambio climático, lo que pone en riesgo la sostenibilidad del sistema ante eventos extremos. La falta de integración con otros sectores, como el desarrollo urbano y la planificación territorial, ha llevado a que la expansión de los servicios de agua y saneamiento no esté alineada con las necesidades de crecimiento de las ciudades y comunidades rurales.

La reflexión final de este estudio pone de manifiesto la necesidad urgente de una transformación estructural en la gestión del agua y el saneamiento en Santa Fe. La consolidación de un modelo de gestión más eficiente, equitativo y sostenible no solo permitirá mejorar la prestación del servicio, sino que también contribuirá al desarrollo socioeconómico de la provincia. La modernización de la infraestructura, la incorporación de tecnologías innovadoras y la promoción de mecanismos de gobernanza transparentes y participativos son aspectos fundamentales para garantizar la seguridad hídrica a largo plazo.

El éxito de esta transformación dependerá en gran medida de la capacidad de articulación entre los distintos actores del sistema. La cooperación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil será esencial para el desarrollo de estrategias que permitan maximizar la eficiencia en la gestión de los recursos hídricos. Además, será fundamental el fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas de los organismos responsables, con el objetivo de mejorar la planificación, monitoreo y evaluación de las políticas implementadas.

En última instancia, garantizar el acceso universal al agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe es una meta alcanzable, pero requiere un compromiso sostenido y la implementación de políticas públicas basadas en evidencia. Solo a través de un enfoque integral, articulado y sustentado en principios de equidad y sostenibilidad, se podrá construir un sistema resiliente que asegure este derecho fundamental para las generaciones presentes y futuras.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C., Cetrángolo, O., Cáceres, V., y Goldschmit, A.** (2017). *La economía política de la política de agua y saneamiento en la Argentina. Historia, actualidad y perspectivas.*
- Aguado Moralejo, I., Echebarria Miguel, C., y Barrutia Legarreta, J.** (2009). *El desarrollo sostenible a lo largo de la historia.*
- Aguas Santafesinas S.A.** (2006). «Plan MAS»: *Plan Maestro de Agua y Saneamiento. Lineamientos estratégicos.* Aguas Santafesinas S.A.
- Aguas Santafesinas S.A.** (2024). *Balance por el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2023.* Aguas Santafesinas S.A.
- Aguas Santafesinas S.A.** (s.f.). «Calidad del agua». Aguas Santafesinas. Recuperado el 19 de marzo de 2025, de <https://www.aguassantafesinas.com.ar/portal/calidad-del-agua/>
- Aguas Santafesinas S.A.** (s.f.). General. Aguas Santafesinas. Recuperado el 19 de marzo de 2025, de <https://www.aguassantafesinas.com.ar/portal/categoria/general/>
- Azpiazu, D.** (2010) *Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A.*
- Bakker, K.** (2010). *Privatizing water: Governance failure and the world's urban water crisis.* Cornell University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo.** (2020). «Israel: Cómo la innovación en agua y saneamiento puede lograr objetivos nacionales estratégicos. BID.» Recuperado de <https://blogs.iadb.org/agua/es/israel-como-la-innovacion-en-agua-y-saneamiento-puede-lograr-objetivos-nacionales-estrategicos/>
- Bardin, L.** (2013). *Análisis de contenido.* Ediciones Akal.
- Berrotarán, P. y Pereyra, E.** (2012) «Momentos y procesos para una historia del Estado en Argentina». *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18, 30, pp. 143-170.
- Bonfatti, A.** (2019). *Marco regulatorio del servicio público de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe.* Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe. Anteproyecto de ley.

Cámara Argentina de la Construcción - Delegación Rosario y Programa de Infraestructura Regional UNR. (2018). *Pensar el futuro - Capítulo Santa Fe: Infraestructura y obra pública. Situación actual - Perspectivas (2018-2027)*. Cámara Argentina de la Construcción - Delegación Rosario. ISBN 978-950-9815-01-8.

Calvo-Mendieta, I. (2008). *Régimen institucional del agua en Francia: ¿una gestión integrada?* *Revista de Economía Institucional*, 10(18), 33–42.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Adecuada gestión del agua permite dinamizar el desarrollo sostenible y aumentar la equidad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado el 19 de marzo de 2025, de <https://www.cepal.org/es/comunicados/adecuada-gestion-agua-permite-dinamizar-desarrollo-sostenible-aumentar-la-equidad>

Comisión de las Comunidades Europeas. (2001). *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*. COM (2001)264 final. Bruselas.

Constitución de la Nación Argentina. (1994). *Reforma de la Constitución Nacional. Congreso de la Nación Argentina*. Recuperado de <https://www.congreso.gob.ar/constitucion/Seccion4Cap2.php>

Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento. (2017). *Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento*. Subsecretaría de Recursos Hídricos, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Argentina.

Donoso, G. (2017). *Water governance in Chile: availability, management and climate change*. *Water International*, 42(5), 527–546

Ducci, J. (2007). «Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo – Departamento de Desarrollo Sostenible».

El Litoral. (2024, 17 de febrero). *Describen vaciamiento y abandono en Aguas Santafesinas S.A.* El Litoral. https://www.ellitoral.com/politica/describen-vaciamiento-abandono-aguas-santafesinas-s-aahora-hoy-assa_0_PZLQe4vUm5.html

EMASESA. (2025). *EMASESA revoluciona el ciclo integral del agua con su ambicioso programa de transformación digital*. Recuperado de <https://www.emasesa.com/emasesa-revoluciona-el-ciclo-integral-del-agua-con-su-ambicioso-programa-de-transformacion-digital/>

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS). (2023). *Informe sobre la cobertura del servicio de agua potable en la provincia de Santa Fe*. Santa Fe: ENRESS.

Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS). (2024). <https://www.enress.gov.ar/listado-de-prestadores/>

Formiga-Johnsson, R. M., Kumler, L. M., & Lemos, M. C. (2007). *The politics of bulk water pricing in Brazil: Lessons from the Paraíba do Sul Basin*. *Water Policy*, 9(1), 87–104

Garibay, J. (2022). *Marco regulatorio del servicio público de agua potable y desagües cloacales en la provincia de Santa Fe*. Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe. Anteproyecto de ley.

Garzonio, O. (2012) «Cronología del desarrollo de los servicios de agua y saneamiento».

Gleick, P. H. (1996). «Water resources». In S. H. Schneider (Ed.), *Encyclopedia of climate and weather* (Vol. 2, pp. 817-823). Oxford University Press.

Global Water Partnership. (2005). «*IWRM and water efficiency plans by 2005: Why, what and how?* *Global Water Partnership*». <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/10-iwrm-and-water-efficiency-plans-by-2005.-why-what-and-how-2004.pdf>

Gobierno de Santa Fe. (s.f.). «Gestión integrada e integral de los recursos hídricos. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.» Recuperado el 19 de marzo de 2025, de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/206666/>

Gobierno de Santa Fe. (s.f.). «Ley N° 8.711/80 - Creación de la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS).» Recuperado de <https://www.santafe.gob.ar/>

Gobierno de Santa Fe. (1994). «Ley 11.220 - Marco Regulatorio de los Servicios Sanitarios de la Provincia de Santa Fe.» Recuperado de <https://www.santafe.gob.ar/normativa/getFile.php?cod=84da10893ac46c0d0da282dc091c2bb6&id=222757&item=107685>

Gobierno de Santa Fe. (s.f.). «Funciones y competencias del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS).» Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/235938/%28subtema%29/235922>

Gobierno de Santa Fe. (2006). «Decreto N° 193/2006 - Constitución de Aguas Santafesinas S.A. (ASSA).» Recuperado de <https://www.santafe.gob.ar/>

Gobierno de Santa Fe. (2006). «Decreto N° 243/2006 - Rescisión del contrato de concesión de APSFSA.» Recuperado de <https://www.santafe.gob.ar/>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2006). *Decreto N° 2.748/06*. Santa Fe: Boletín Oficial.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2006). *Ley N° 12.668 - Grandes Acueductos de la Provincia de Santa Fe*. Santa Fe: Legislatura de la Provincia.

Gobierno de Santa Fe. (s.f.). «Aguas Santafesinas S.A. (ASSA) y la gestión del servicio de agua potable en Santa Fe.» Recuperado de <https://www.santafe.gob.ar/>

Gobierno de Santa Fe. (2017). Ley N° 13.740 - «Ley de Aguas de la Provincia de Santa Fe». Recuperado de <https://www.santafe.gob.ar/normativa/getFile.php?cod=84da10893ac46c0d0da282dc091c2bb6&id=232457&item=117785>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2017). *Ley N° 13.740 - Ley de Aguas de la Provincia de Santa Fe*. Santa Fe: Legislatura de la Provincia.

Gobierno de Santa Fe. (s.f.). «Regulación y financiamiento del servicio de agua potable y saneamiento en Santa Fe.» Recuperado de <https://www.santafe.gob.ar/>

Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista, P. (2022). *Metodología de la investigación* (7.ª ed.). McGraw-Hill.

Jørch-Clausen, T. (2004). *Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Plans by 2005*.

- Keke.** (s. f.). «Reseña histórica de obras sanitarias de La Nación». http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/Res-Hist-OSN.html
- Lacava, P.** (2014). *Regulación de los servicios sanitarios en la provincia de Santa Fe*. Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe. Anteproyecto de ley.
- Lentini, E.** (2011). *Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes*. CEPAL.
- Lentini, E., y García Larumbe, J.** (2016). *Situación de los servicios de agua potable y saneamiento en Argentina*.
- Machinea, J. L., & Schleser, M. C.** (1994). «Desregulación y política de competencia. Un análisis empírico.» *El Trimestre Económico*, 61(1), 1–34.
- Mara, D.** (2003). *Domestic wastewater treatment in developing countries*. Earthscan Publications.
- Ministerio de Economía de la Nación.** (s.f.). «Reseña histórica de Obras Sanitarias de la Nación.» Recuperado de https://mepriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/Res-Hist-OSN.htm
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú.** (2018). «Política Nacional de Saneamiento.» Recuperado de <https://ww3.vivienda.gob.pe/transparencia/documentos/PNSaneamiento-2017-2021.pdf>
- Naciones Unidas.** (s.f.). «Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) – Agua limpia y saneamiento. ONU.» Recuperado el 15 de marzo de 2025, de <https://sdgs.un.org/goals/goal6>
- Naciones Unidas.** (2010). *Resolución 64/292: El derecho humano al agua y al saneamiento*. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas.** (2015). «Objetivos de Desarrollo Sostenible: Guía para el ODS 6 – Agua y Saneamiento». ONU. Recuperado el 15 de marzo de 2025, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>
- ONU-Agua.** (2021). «Progresos en la gestión integrada de los recursos hídricos: Evaluación mundial del ODS 6, indicador 6.5.1: Resumen ejecutivo 2021.»
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.** (2020). *Gobernanza del Agua en Argentina*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/53ee8b2e-es>
- Pandis Iveroth, S., & Brandt, N.** (2011). *The development of a sustainable urban district in Hammarby Sjöstad, Stockholm, Sweden?* *Environment, Development and Sustainability*, 13(6), 1043–1064.
- PNUD.** (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
- Pochat, V.** (2005). *Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina*. CEPAL - División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- Provincia de Santa Fe.** (1980). «Ley 8711 - Dirección Provincial de Obras Sanitarias.» Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe
- Provincia de Santa Fe.** (1994). «Ley 11.220 - Transformación del sector público de agua potable, desagües cloacales y saneamiento.» Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe.
- Provincia de Santa Fe.** (2006). «Ley 12.516 - Transferencia de participación accionaria en Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.» Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe

- Provincia de Santa Fe.** (2006). «Ley 12.668 - Creación de la Empresa Santafesina de Grandes Acueductos ESGA.» Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe.
- Provincia de Santa Fe.** (2017). «Ley 13.740 - Ley de Aguas de Santa Fe.» Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe.
- Provincia de Santa Fe.** (2024). «Ley 14.272 - Declaración de emergencia en el servicio público de agua potable, desagües y saneamiento en la Provincia de Santa Fe.» Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe.
- Rabbia, M.** (2024). «Marco regulatorio para el desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento en la provincia de Santa Fe.» Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe. Anteproyecto de ley.
- Rijke, J., van Herk, S., Zevenbergen, C., & Ashley, R.** (2012). *Room for the River: Delivering integrated river basin management in the Netherlands*. *International Journal of River Basin Management*, 10(4), 369–382.
- Rogers, P., & Hall, A. W.** (2006). *Gobernabilidad efectiva del agua (TEC Background Papers No. 7)*. Global Water Partnership. ISBN: 91-974559-7-0.
- SAGUAPAC.** (2023). «Memoria 2023». Recuperado de <https://www.saguapac.com.bo/wp-content/uploads/2024/06/Saguapac-Memoria-2023-comprimido.pdf>
- Smets, H.** (2009). «The right to water in national legislations.» In E. Riedel & P. Rothen (Eds.), *The human right to water* (pp. 43–70). Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Shiklomanov, I. A.** (1993). «World fresh water resources.» In P. H. Gleick (Ed.), *Water in crisis: A guide to the world's fresh water resources*. Oxford University Press.
- Tal, A.** (2016). *Rethinking the sustainability of Israel's irrigation practices in the Drylands*. *Water Research*, 90, 387–394.
- Tortajada, C.** (2006). «Water management in Mexico City metropolitan area.» *International Journal of Water Resources Development*, 22(2), 353–376.
- Traba, L. A., Paris, M. del C., y Paz González, A.** (2020). *Seguridad hídrica y gobernanza en el abastecimiento de agua: Déficit y desarrollo de la capacidad institucional para enfrentar los desafíos sanitarios. Caso: provincia de Santa Fe (Argentina)*. *Aqua-LAC*, 12(2), 85–99.
- UN-Water.** (2023). «Singapur: Gestión sostenible del agua mediante el programa NEWater.» Recuperado de https://www.unwater.org/sites/default/files/2023-11/sdg6-case-study-singapore_spa.pdf



GOBERNANZA DEL AGUA Y SANEAMIENTO EN SANTA FE

Desafíos y propuestas de lineamientos para su gestión

Mg. Juan Carlos Venesia

Esta publicación busca ampliar la agenda de la temática, ofreciendo un aporte técnico, crítico y propositivo tanto para el debate académico como para los espacios de formulación e implementación de políticas públicas.

En definitiva, se trata de una invitación a repensar la arquitectura institucional del agua y el saneamiento en la provincia de Santa Fe, desde una mirada orientada a la equidad, la planificación y la transformación estructural.



PROGRAMA
DE INFRAESTRUCTURA REGIONAL
PARA LA INTEGRACIÓN
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad
Nacional
de Rosario



INSTITUTO
DE DESARROLLO
REGIONAL



CENTRO DE ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS



ICLA
INSTITUTO DE COOPERACION LATINOAMERICANA

La publicación de este trabajo ha sido posible gracias al apoyo de:



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE



Cámara de Senadores
de la Provincia
de Santa Fe

ISBN 978-987-21919-6-2



9 789872 191962