

**FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA
REGULACIÓN SANITARIA en la PROVINCIA DEL CHACO**

INFORME FINAL

Contenido:

- **Introducción**
- **Marco Conceptual**
- **Territorio y población**
- **Accesibilidad al agua y saneamiento**
 - De riesgos sanitario y ambiental
 - Impacto de la infraestructura hídrico-sanitaria
- **De los servicios públicos de agua y saneamiento**
 - De Caracteres de los servicios y lineamientos conceptuales
 - Relación con la salud pública y sustentabilidad de las prestaciones
 - Acerca del ámbito de aplicación y alcances
 - Relacionamiento con prestatarios y usuarios de los servicios sanitarios
 - Del régimen económico de los servicios de agua y saneamiento
 - Consideraciones especiales.
- **Sistema integrado provincial de desarrollo, regulación y control de servicios de agua y saneamiento** (proyecto legislativo)
- **Fuentes para consulta**
- **Recomendaciones**
- **Compendio**

INFORME FINAL

DESARROLLO

1. INTRODUCCIÓN

En materia de agua y saneamiento, la provincia del Chaco es una de las jurisdicciones argentinas que históricamente han tenido más más dificultades para el desarrollo sostenido de servicios sanitarios a lo largo y ancho de su territorio.

El desarrollo de cobertura de los mismos, incluso largo tiempo después de haber superado la condición “territorio nacional” (El Chaco fue reconocido como Provincia el 08 de agosto de 1951¹), lógicamente estuvo centrado en las principales localidades, sobre todo las ribereñas o cercanas a sus principales, en especial en la parte oriental del territorio, y cabeceras departamentales.

Desde la construcción del conocido como “Primer Acueducto” y obras conexas, la materialización relativamente activa una de política pública de agua y saneamiento de mayor alcance territorial no pudo observarse en la práctica sino desde hace poco más de una década.

Desde aquel entonces se estaría encarando con esfuerzos y dificultades económicas, y aun hasta en forma discontinua, la resolución integral de problemáticas asociadas tanto al desarrollo de costosas obras infraestructura y ampliación de coberturas sanitarias (que invariablemente requieren de apoyatura financiera), como al mejoramiento de la calidad del agua de abasto para consumo humano.

En este marco adquieren valor las políticas públicas capaces de armonizar el desarrollo de acciones y medidas estructurales y no estructurales, la formulación e instrumentación de estrategias del corto y largo plazo, de lo urgente y lo importante.

En ello se inscribe el presente proyecto, en el que se impulsa y propone un sistema provincial integrado para el desarrollo, regulación y control de los servicios públicos de agua y saneamiento en todo el territorio; acorde a la ampliación de coberturas, las complejidades y proyecciones de las mismas, y a la realidad geográfica, social y económico-financiera provincial.

En síntesis este informe nos sitúa en el contexto territorial chaqueño y luego se enmarca conceptualmente, fundamenta y desarrolla un proyecto

¹ Ley n° 14.037.-

orientado al fortalecimiento de capacidades institucionales específicas que integre desde lo normativo el desarrollo, la regulación y el control de los servicios de agua y saneamiento.

Dicho proyecto está incluido de modo tal que pueda constituir un cuerpo independiente para su consideración y eventual aprobación como norma legislativa provincial.

Importa reseñar que la estrategia de intervención del equipo de trabajo se corresponde en general con lineamientos de política pública provincial relativos al acercamiento del Estado, sus normas y realizaciones, a las condiciones y necesidades de los diferentes territorios y de la gente que en ellos habita; así como también en relación al trabajo articulado con otros sectores de la comunidad conforme el objeto y circunstancias.

En tal perspectiva, dadas la profundidad, alcances, complejidades y escala de trabajo para el desarrollo del proyecto nos hemos planteado desde el inicio un abordaje multidisciplinario y sistémico que excediese el marco de una autoridad hídrica o sanitaria en particular, involucrando un fluido mecanismo de coordinación entre distintos organismos del Estado Provincial y del sector del conocimiento universitario.

El proceso de trabajo ha partido de la recopilación, revisión y verificaciones de normativas, decretos, manuales, instructivos, reglamentos y otros antecedentes provinciales, nacionales e internacionales relacionados al tema. Se han incorporado nuevos enfoques y aspectos, se han adaptado algunas pautas y recomendaciones normativas, técnicas y procedimentales; así como también se actualizaron criterios y ajustaron parámetros y controles aplicables al territorio provincial.

El proyecto presentado resulta de un pormenorizado trabajo interinstitucional e interdisciplinario; habiéndose contado para ello con el apoyo del Consejo Federal de Inversiones, y múltiples consultas con profesionales del Consejo Hídrico Federal, la Asociación Federal de Entes de Regulación de Agua y Saneamiento y del Consejo Federal de Entidades Sanitarias. A estos mismos efectos la estrategia de intervención se ha munido de distintas y valiosas discusiones orientadas según el objeto con agentes del ámbito público provincial, al igual que con revisiones y aportes sustanciales de los mismos y de otros profesionales y técnicos de la actividad privada con experiencia en la materia; y se ha visto fundamentalmente beneficiado en todo ello a partir del trabajo conjunto en alianza con el sector del conocimiento, materializado en la activa y desinteresada colaboración de profesionales del ámbito universitario local: Universidad Nacional del Nordeste, Universidad Nacional del Chaco Austral, Universidad Tecnológica Nacional, Universidad de la Cuenca del Plata y Universidad Gastón Dachary.-

2. MARCO CONCEPTUAL

En el mundo contemporáneo parece haber asignaciones pendientes, en casi todas las regiones, en materia de “mejora efectiva de la efectividad” de las organizaciones (públicas y privadas); que por cierto *devienen de -y a la vez afectan a-* la organización y capacidad de gestión de las mismas.

Nos referimos a:

- Efectividad de lo público: eficacia y eficiencia en lo normativo; en seguridad social; en sistemas y servicios básicos sanitarios, de educación, de salud; en infraestructura básica para el crecimiento y desarrollo; y también efectividad en lo económico-financiero.
- Efectividad social de lo privado, concepto en el que son fundamentales:
 - ✓ El interés general por sobre el particular (por más eficiente que sea una empresa -hacia dentro, en el uso de sus recursos- debiera serlo también en lo social y ambiental); y, ligado a ello,
 - ✓ La responsabilidad social empresaria (RSE).

Viene al caso esta disquisición porque cuando de conformidad con determinados valores se trazan lineamientos para la consecución de propósitos preestablecidos (por ejemplo, hasta cuando se promueve alguna norma, alguna regulación, o bien una expansión empresarial o reposicionamiento de productos en el el mercado), se está haciendo, o promoviendo, una cierta *política*.

En ambos ámbitos, hacer o no hacer tal o cual “cosa” (medida o acción), ...hacerla mal, regular o bien, ...y como impulso o como estrategia sostenida, ...son modos de hacer y de encarar la gestión de la “cosa”, pública o privada.

La unidad de acción, el quehacer planificado, la voluntad común orientada a concretar una visión compartida, y por ende al cumplimiento de los objetivos y misiones para alcanzarla, a grandes rasgos caracterizan en parte a las políticas bien encaminadas, sean éstas en el orden privado o público.

En orden a éste, las acciones políticas necesarias a la apropiada y sostenible gestión de recursos de un territorio y de la institucionalidad estatal en beneficio permanente de la comunidad misma, requieren -además de un claro sistema de normas jurídicas y actos administrativos- del desarrollo, modernización y fortalecimiento de la capacidad de gestión de las instituciones que las apliquen llevándolas a la práctica, y que concreten con solvencia los fines para los cuales son creadas; requiriéndose además que en todos los casos siempre se esté “pies en tierra”.

Desde una perspectiva más específica, en el Estado se desarrollan políticas sectoriales que atienden los diversos y complejos aspectos de la realidad de un Municipio, de una Provincia, una Nación o sus regiones.

Concebimos la *política sectorial* como el “conjunto de principios y reglas básicas, principios de organización y procedimientos fundamentales establecidos por el Gobierno *-de acuerdo con la propia realidad geográfica, social y económico-financiera-* con el propósito de optimizar la aplicación y controlar el buen uso y aprovechamiento de sus recursos, con la finalidad de contribuir al desarrollo integral de un cierto territorio o un determinado sector o jurisdicción”.

El desafío aquí es fijar objetivos generales, materializables a través de sucesivas metas específicas; estableciéndose para ello prioridades, plazos y pautas de ordenamiento jurídico-legal, institucional, económico-financiero y administrativo, necesarias para alcanzar aquellos fines; siempre *“acorde a la propia realidad geográfica, social y económico-financiera”*.

Si bien ello debe configurar un contexto donde primen la coherencia y las ideas de compacidad y completitud, en realidad toda política debe ser lo suficientemente dinámica y flexible, de modo que permita su reformulación cuando el conjunto de necesidades o condiciones objetivas se modifique.

Asimismo, ninguna buena política es abstracta ni puede obedecer acríticamente a reglas universales, o seguir a pies juntillas las emergentes de otros contextos, en tanto refiere siempre a realidades concretas, propias, específicas.

Sus estrategias y tácticas deben adaptarse a las potencialidades y condiciones de borde institucionales, materiales, a la idiosincrasia, cultura y tradiciones de los pueblos, así como también al ambiente físico del territorio donde se implementa; conjugando circunstancias socioeconómicas y ambientales.

La elaboración e instrumentación de aquellos principios y reglas que en parte definen una política sectorial, por cierto necesariamente debe considerar sus condiciones de borde (condicionamientos que imponen las leyes físico-naturales, las condiciones socioeconómicas y ambientales del medio, etc.); y debe reflejar la cuestión que vertebran y articulan, esto es: *los propios principios de política no deberían entenderse ni ser aplicados compulsiva ni aisladamente sino fundados e intrínsecamente articulados*.

Si esto se cumple, las denominadas “políticas sectoriales”, que consecuentemente se formulen-implementen-monitoreen-reformulen-etc, podrán recién responder a la realidad y operar en ella constructiva e integralmente, pudiendo así sostenerse en el tiempo trascendiendo distintos horizontes temporales.

En este marco no debiéramos soslayar el hecho de que siempre existieron y existen en el universo sanitarista aspectos que resultan centrales a una política sectorial estratégica (como lo es, precisamente, la sanitaria); los que involucran en conjunto a algunas de las funciones claves del Estado:

- ❖ Desarrollar políticas y capacidad institucional para planificación y gestión.
- ❖ Evaluar y promover el acceso universal y equitativo de la población a servicios esenciales: agua y saneamiento, salud y educativos, otros.
- ❖ Fortalecer capacidades institucionales de investigación, control de riesgos y de regulación y fiscalización.

Sin embargo, a veces da la impresión de que la importancia de estos roles paulatinamente se fuera olvidando o desdibujando con el tiempo, a medida quizás que las generaciones humanas se van sucediendo.

En ocasiones puede incluso que la relevancia de algunos de esos aspectos pasen desapercibidos (suele a veces ocurrir en el ámbito de la regulación o de las reglamentaciones y en los campos de los controles y el autocontrol por responsabilidad social) si no se ejerce el hábito de una mirada integrada; que precisamente nos obligaría a visualizar de manera comprensiva y abarcativa la compleja cuestión sanitaria, y a actuar consecuentemente.

Teniendo ello en cuenta, para que nuestro análisis y evaluación no fueran un mero retrato teórico ni descontextualizado de la realidad provincial, se procuró un esquema de trabajo y de presentación que nos permitiera poner de relieve el cuadro de situación territorial que -más allá de manejar, sistematizar y presentar datos e informaciones precisos y concretos- no perdiera de vista el conjunto y el interés en considerar la existencia de múltiples factores que inciden en la viabilidad y sostenibilidad de las políticas sanitarias.

Este modo de ver las cosas posibilita además un mejor conocimiento del punto y proyección en los que se está en la Provincia en materia sanitaria; cuyas instituciones y realidades sociales (aun las no visibilizadas) no pueden ser tomadas como “sin historia” ni contexto propio (es decir como si las realidades regionales fueran todas iguales, homogéneas).

El razonamiento comprensivo, en un proceso vinculado a infraestructuras y a ordenamientos normativos regulatorios (v.g.: normas de calidad de agua, de efluentes, de regulación y control de servicios, otras) permite entender mejor la complejidad de contexto del colectivo real (natural, social, técnico, sanitario, económico-financiero, etc) dentro del que -y para el cual- se pretende aportar al ordenamiento de las acciones estructurales y a mejorar la viabilidad de normas, reglamentos y actos administrativos afines o concordantes.

En orden a ello, razonar comprensivamente también posibilita a los distintos sectores de nuestra sociedad interpretaciones más acabadas del significado y extensión, profundidad e implicancias de ciertas normas, regulaciones o reglamentos, y hasta comprender con antelación las dificultades que determinados actos administrativos pueden encontrar o problemas desencadenar.

Al respecto, habrá de considerarse que la política sectorial que da origen y a la vez fundamenta el presente trabajo, en buena medida se enmarca en la decisión provincial de encarar con seriedad la resolución integral de problemáticas asociadas a cobertura y calidad de los servicios de agua y sanemiento: su desarrollo y al mismo tiempo su regulación y control en el territorio provincial.-

3. TERRITORIO Y POBLACIÓN

El Chaco se ubica en el NE de la República Argentina, integrando la región Norte Grande del país; y limita con la República del Paraguay (el río homónimo es límite físico) y las Provincias de Corrientes (separada por el río Paraná), Formosa (a través del río Bermejo), Salta, Santiago del Estero y Santa Fe (límites políticos convencionales).

Con 99.633 km² (2,5% de la superficie continental argentina) está conformada políticamente por 25 departamentos, en su mayoría pequeños salvo tres de ellos cuya superficie conjunta ocupa casi el 50% del territorio provincial (Almirante Brown, General Güemes y General San Martín).

El clima en toda la provincia del Chaco es semitropical, del tipo semiestépico en el E (con precipitaciones de hasta más de 1500 mm/año) y continental en el W (mayores amplitud térmica y sequedad: menos de 600 mm/año). La temperatura media anual de la provincia es del orden de los 20°C.

Las temperaturas mínima media, media y máxima media anuales en la ciudad de Resistencia (capital de la Provincia) son 15,6°C, 21°C y 27°C respectivamente. Las de Sáenz Peña, segunda ciudad de importancia poblacional, ubicada a 157 km al WNW de aquella, son de 16,2°C, 21,4°C y 27,8°C, en el mismo orden; temperaturas éstas que en general se acrecientan en la misma dirección.

En la provincia del Chaco la distribución anual de las lluvias es muy dispar, alternándose incluso épocas de sequía total y otras de formación de muchos humedales. En general, los veranos son muy calurosos y los inviernos templados.

La geografía provincial se enmarca íntegramente en la región chaqueña o chaqueña que atraviesa gran parte del cono sudamericano, desde el sur de los llanos de Colombia y Venezuela hasta las pampas de la República Argentina; en

la que integra la región morfoestructural central, al norte de la denominada Llanura Chaco Pampeana (o Chaco Austral).

Bajo el punto de vista geológico la Llanura chaqueña es una unidad morfoestructural resultante de una larga evolución en la que participaron factores geológicos y climáticos:

Durante gran parte de su historia geológica, entre el Terciario e inicios del Cuaternario, la zona se habría comportado como un área deprimida rellena por aportes sedimentarios; destacándose en el Cuaternario sedimentos fluviales, lacustres y eólicos (loess).

El control estructural se refleja en la organización del paisaje superficial, afectando a las subregiones, sistema hidrográfico, escurrimiento sub-superficial y subterráneo.

Ello puede observarse claramente en el comportamiento divagante de los ríos; pues nos encontramos en una extensa región caracterizada en parte por la ausencia de relieves importantes², donde los ríos son relativamente escasos y con baja capacidad de transporte debido a la suave pendiente. (Russo et al, 1979).

El modelo geomorfológico moderno de la región en general responde entonces un diseño predominante de carácter fluvial con control megaestructural. Los conos aluviales formados por los macrosistemas de los ríos Pilcomayo, Bermejo, Juramento-Salado (hoy abandonados y con evidencias de migraciones a su posición actual) ha generado geoformas en las que en la actualidad el escurrimiento superficial es moderado.

Al respecto, las siguientes observaciones podrían reflejar la evolución geológica de los ríos Pasaje-Juramento-Salado y Bermejo:

- El primero, aguas abajo de la zona conocida como El Tunal (provincia de Salta) en sus recorridos históricos de direcciones en general NE (hacia El Chaco) o SE (hacia Santiago del Estero) ha ido conformado un amplio abanico, tras lo cual ha volcado sus aguas hacia el SSE hasta la actualidad.
- El río Bermejo, tras paulatinos cambios en su dirección de escurrimiento hacia el E y SE-SSE ha ido conformando también un extenso abanico aluvial, del que testimonian hoy numerosos paleocauces colmatados orientados en la dirección de escurrimiento.

El relieve relativamente llano y predominantemente aluvial, con pocos y pequeños accidentes geográficos y escasa inclinación (domina NW-SE) condiciona en la región chaqueña el recorrido divagante de sus escurrimientos difusos y cursos fluviales.

² Taco Pozo, localidad ubicada en su extremo occidental a aproximadamente 480 km en línea recta desde Resistencia (a la vera del río Paraná), está ubicada a 145 msnm.

En la provincia, la llanura chaqueña se caracteriza por un relieve uniforme conformando una extensa planicie, donde la morfogénesis fluvial fue, y en gran parte es, responsable del actual paisaje.

Los suelos, en su mayoría de impronta arcillosa, y la escasa pendiente dificultan la penetración y escurrimiento de las aguas; que en muchos lugares forman bañados, esteros y lagunas semipermanentes.

El agua infiltrada en llanuras aluviales y paleocauces escurre subterráneamente por el abanico aluvial y puede aflorar en la zona de los Bajos Submeridionales, de los esteros y cañadas al sur de la provincia del Chaco.(Garcia et al, 2000); precisamente, estos Bajos Submeridionales constituyen en la actualidad zonas de alta inundabilidad, sobre todo en períodos húmedos.

En las zonas bajas del S provincial y en las del N y W, en especial en áreas del Impenetrable, la ocupación antrópica ha generado modificaciones en el suelo y en el escurrimiento.

Bajo el punto de vista de la geografía humana (Ver Distribución y Densidad poblacional en Fig 1) la población chaqueña representa el 2,63 % del total de país (CNPhyV-2010; INDEC); constituyendo un rico agregado de pueblos originarios, sus nuevas generaciones y los descendientes de extranjeros.

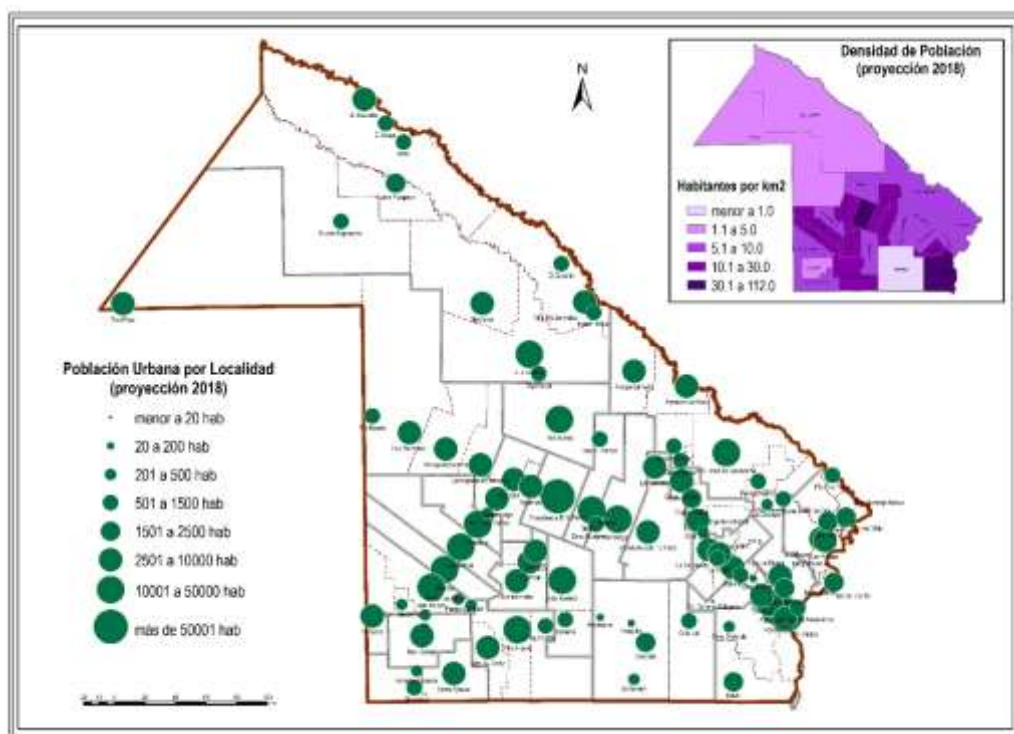


Fig 1. El Chaco. Distribución de la población en el territorio provincial (2010) y Densidad demográfica según Departamentos (proyectada al año 2018).
(Fuente de datos: INDEC-CNPhyV 2010).

Los descendientes de extranjeros devienen de europeos en su mayoría aunque también los hay latinoamericanos, sobre todo desde Paraguay.

De los primeros, la mayor parte de Europa centro-oriental, provienen esencialmente de italianos (mayoría del Friuli, Trento, Udine, Veneto), checos, eslovacos, austríacos (en especial del Tirol), búlgaros, croatas, montenegrinos y españoles.

La presencia de habitantes originarios en El Chaco se remontaría al menos a 8.000 años AC, provenientes tanto desde el SW y SE brasileño y de los actuales territorios de Bolivia y Paraguay, como desde el actual territorio nacional (pampas, patagones y culturas andinas de Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán).

Más allá de la magnitud del peso demográfico de sus descendientes actuales, ha de señalarse que El Chaco es una provincia con una de las mayores poblaciones originarias en su territorio: “gom” (nativa etnia de los tobas), mataco-quaycurúes: “wichís” (también llamados matacos), y “mocovíes”, entre otros.

La conjugación de su idiosincrasia, sus hábitos históricos, así como también de las oportunidades, formas e intereses relacionados al “avance de la civilización”, a lo largo del tiempo habrían concurrido a una persistente dificultad en su acceso a servicios educativos, de salud, agua y saneamiento u otros.

En la actualidad, en torno y al interior de muchas ciudades las comunidades originarias están prácticamente integradas a la vida cotidiana urbana, aunque conservan parte de su organización social, hábitos y costumbres.

La nación toba, es la mayor de las poblaciones originarias en El Chaco, distribuida fundamentalmente en Resistencia, Quitilipi, Machagay, Sáenz Peña, General San Martín, Juan José Castelli, Miraflores y Pampa del Indio, entre otras localizaciones.

Los wichis o matacos se ubican principalmente a lo largo del sistema Teuco-Bermejo, entre otras localidades y parajes en El Sauzalito, El Sauzal, Nueva Pompeya, Tres Pozos, Wichi y El Colorado.

Las comunidades mocovíes más numerosas están más arraigadas en Colonia Pastoril, San Bernardo y La Tigra.

Desde la Filología hay quienes en los habitantes originarios distinguen tres grupos lingüísticos en el Gran Chaco, en el que se inserta la provincia: guaycurú (pueblos qom-toba, pilagá, mocoví, payaguá, abipón, mbaya), mataco-mataguayo (pueblos chorote, ashlushlai, mataco, macá) y lulevilela (pueblos conocoté, chulupí, lule, isistine y sinipé)

La riqueza pluricultural y plurilingüística es una de las características territoriales distintivas.

El Chaco es una de las pocas provincias argentinas que poseen oficialmente más de un idioma: desde el año 2010 la Provincia reconoce varios idiomas oficiales *castellano* (ampliamente mayoritario), *qom* (idioma nativo de la etnia toba), *moqoit* (idioma nativo de la etnia mocoví) y *wichi* (idioma nativo de la etnia wichi-matacos).

El crecimiento poblacional de la provincia del Chaco registra a grandes rasgos dos momentos sobresalientes: antes de su reconocimiento como Provincia en el año 1951 y en la década de los ´80 del siglo pasado.

Desde allí hasta el presente muestra un crecimiento vegetativo normal y, en los últimos años, un cariz algo acelerado en el incremento poblacional, sobre todo en los principales centros urbanos (al son del crecimiento económico-productivo general y, en partes, de una relativamente menor ocupación de mano de obra en zonas rurales, de a poco crecientemente más tecnificadas).

La población actual (proyección al año 2020) sería del orden de los 1.204.541 habitantes (Tabla 1):

Tabla 1. El Chaco. Población (Fuente: CNPhyV 2010 y proyecciones INDEC (al 1 de julio de cada año)

POBLACIÓN TOTAL 2010 - 2025			
Departamento	Año		
	2010	2020	2025
Almirante Brown	34.758	42.810	46.444
Bermejo	25.673	27.581	28.443
Chacabuco	31.272	36.066	38.231
Comandante Fernández	99.094	114.419	121.338
12 de Octubre	22.779	26.309	27.901
2 de Abril	7.670	7.888	7.993
Fray Justo Sta María de Oro	12.079	14.361	15.391
General Belgrano	12.238	14.741	15.872
General Donovan	13.842	14.311	14.522
General Güemes	68.691	77.464	81.424
Independencia	22.926	26.014	27.408
Libertad	12.419	14.685	15.709
Libertador Gral. San Martín	60.499	68.805	72.552
Maipú	25.950	27.136	27.571
Mayor Luis J. Fontana	56.458	60.044	61.663
9 de Julio	29.236	32.265	33.632
O'Higgins	20.642	21.778	22.291
Presidencia de la Plaza	12.816	13.492	13.797
1º de Mayo	10.542	12.515	13.406
Quitilipi	34.888	38.714	40.441
San Fernando	400.053	442.642	461.965
San Lorenzo	15.073	16.012	16.435
Sargento Cabral	16.273	17.914	18.656
Tapenagá	4.210	4.258	4.261
25 de Mayo	29.936	32.317	33.391
Total Habitantes:	1.080.017	1.204.541	1.260.737

El paulatino incremento de población esporádicamente expone la exteriorización de antiguos problemas de infraestructura, equipamiento y

servicios: Debe tenerse presente al respecto, que en el territorio de la provincia del Chaco las características climáticas, la distribución del recurso hídrico, el tipo de suelos, su topografía, geohidrología, y aun la diversidad y distribución poblacional -entre otros factores- concurren en algunos condicionantes estructurales (y en parte también culturales en algunas zonas) para el desarrollo, expansión, sostenimiento y mejoras continuas de servicios sanitarios, acordes a una demanda continuamente creciente en términos cualicuantitativos.-

4. ACCESIBILIDAD AL AGUA Y SANEAMIENTO

a. De riesgos sanitario y ambiental

Asumiendo la existencia de sesgos y limitaciones que en cierto modo puede llevar implícita la evaluación de datos e informaciones, en trabajos realizados en la provincia por el equipo de trabajo se han evaluado indicadores de situaciones de riesgo informados en el Consejo Federal de Entidades Sanitarias (COFES) a partir de la cobertura en redes de servicios sanitarios, o de configuraciones de sostenibilidad de las prestaciones de los mismos, etc.

Son de utilidad estos indicadores, sustentados en datos del COFES y del CNPhyV-2010 (INDEC) en tanto brindan al decisor una arista del marco general para el ordenamiento de inversiones necesarias a la accesibilidad de la población a prestaciones seguras de servicios sanitarios y al sostenimiento de éstos.

De la variabilidad de indicadores posibles resulten útiles aquí los concernientes a la cobertura de agua y saneamiento:

- *Riesgo Sanitario*: % de hogares CON NBI respecto al total de hogares sin acceso a agua por red (sin SPC de agua segura).
- *Riesgo Ambiental*: % de población sin cloacas, con sistemas individuales *inadecuados*³, en relación al total de población sin acceso a cloacas.

El cuadro siguiente resume el análisis frecuencial de los distintos niveles de ambos riesgos en los casos relevados en el territorio provincial:

RIESGO	SANITARIO		AMBIENTAL	
BAJO	19	16%	14	12%
MEDIO	73	63%	31	27%
ALTO	24	21%	71	61%
Casos	116			

³ Sistemas Inadecuados de Desagües (SID). La expresión “inadecuados” refiere aquí a los desagües de excretas en pozo ciego sin cámara séptica, o bien en hoyos, excavaciones en el suelo, etc.

El análisis de la Provincia como un todo en el contexto país, brinda resultados que se informan a continuación:

Población	Riesgo			
	SANITARIO		AMBIENTAL	
URBANA (Incl. R agrupada) Pobl ≥ 500 Hab	BAJO	13%	BAJO	4%
	MEDIO	40%	MEDIO	47%
	ALTO	2%	ALTO	33%
RURAL (Incl. R dispersa) Pobl < 500 Hab	BAJO	-	BAJO	-
	MEDIO	37%	MEDIO	-
	ALTO	7%	ALTO	16%
SIN AGUA POR RED	HABITANTES	249.782		
	HOGARES	67.674		
HOGARES NBI SIN AGUA de RED (%)		27%		
HABITANTES		SIN CLOACAS	784.316	
		CON SID	53%	

En esta vía de análisis, la provincia del Chaco informaba al año 2010 un riesgo sanitario medio: 27% de Hogares sin agua en red y con NBI.

En la región del Norte Grande, dentro de la cual se encuentra la provincia del Chaco, es muy frecuente la confluencia de menor cobertura de agua en red (servicio público centralizado-SPC) y una composición social general con mayor proporción de hogares NBI.

El indicador de riesgo sanitario medio del Chaco (27%) sería uno de los dos mejores de la región a nivel Provincias en el NEA Y NOA.⁴

La elaboración y uso de estos indicadores de riesgos sanitario y ambiental suministra al decisor elementos racionalizados de política sanitaria, cuya consideración es conveniente al ordenamiento de inversiones necesarias para mejorar la accesibilidad de la población a suministros públicos de agua y saneamiento.

b. Impacto de la infraestructura hídrico-sanitaria

En orden a tal situación, en los últimos años la Provincia fundamentalmente a través de SAMEEP y APA, ha concretado obras de

⁴ En Corrientes es 27%, Formosa es 31%, Santiago del Estero 32%, Jujuy 37%, Salta 41%. El riesgo sanitario país es del orden del 15%.

infraestructura hídrica (perforaciones, acueductos, plantas de tratamiento, canalizaciones, obras de extensión y ampliación, represas, cisternas y otros) que implican una importante mejora sanitaria en términos cualicuantitativos.

A título de ejemplo, una década atrás, a través de 382 km de acueductos se abastecían o reforzaba el suministro a unas menos de medio centenar de poblaciones; mientras que en la actualidad se han duplicado las localidades y parajes alcanzados, a partir del significativo esfuerzo que significa la extensión de la red acueductos hacia el interior provincial (Tabla 2 y Figs 2, 5 y 6); a lo que se deberían agregar las obras de perforaciones, plantas de tratamiento, canalizaciones, otras de extensión y ampliación, represas, cisternas y otras

Los pobladores alcanzados por estas obras han mejorado así la disponibilidad o accesibilidad al agua segura; y en todos los casos las mejoras son, además, en calidad de agua para el suministro público.

El conjunto de obras realizadas, en ejecución y en proyecto o gestión de financiamiento o en proceso licitatorio tienen múltiples beneficios: no sólo el abastecimiento de agua a quienes no tenían acceso a la misma o no contaban con redes; sino que además, en muchos lugares, las obras vienen a reforzar caudales (Q) de suministro, y/o a mejorar la calidad del agua de consumo y en parte la periodicidad de servicios, etc.

El desarrollo armónico de la provincia tiene tanto potencialidades como limitaciones; entre éstas, algunos condicionamientos históricamente recurrentes siempre han emergido, tanto desde lo técnico como de lo institucional, lo económico-financiero, legal y limitaciones naturales y de infraestructura.

No obstante, en este mismo documento, más adelante, se apreciará que el laborioso y costoso desarrollo de obras de infraestructura hídrico-sanitaria es lo que permite, de a poco, continuar con mejoras en esta materia. Con ello se tiende a disminuir la llamada “brecha de accesibilidad” (Ramírez, 2013) que aún persiste; estrategia que sin dudas debería ser continuada.

En el acortamiento de esta brecha tiene fuerte responsabilidad el Estado Provincial (en la región en general); denotándose esta aseveración, en su presencia en lo que respecta al emplazamiento, operación y mantenimiento de distintas obras de infraestructura hídrico-sanitaria o de sistemas de suministro de agua; expresada en su distribución en el territorio y en la magnitud poblacional de los servicios.

Se observará ello en el emplazamiento, operación y mantenimiento de servicios centralizados en red (SPC) y en otros modos aceptables de provisión, atendidas, de modo directo o indirecto (Cooperativas, otros), con algún tipo de asistencia estatal; trátase del “*Transporte de agua por cisterna*” o de la construcción, puesta en funcionamiento, operación y mantenimiento de la mayoría de las *Perforaciones con bomba y motor*” (sobre todo las profundas).

Nuestras consideraciones al respecto -aplicables también a la política de agua y saneamiento- plantean que un aceitado y apropiado marco institucional y económico-financiero son esenciales para implementar con efectividad -y sostener en el tiempo- políticas de largo aliento, básicas para el crecimiento y desarrollo territorial equilibrados. *Marcos normativos* apropiados y realistas, *Organizaciones* que aseguren capacidad de gestión y administración eficaz y una cuidadosa *Planificación participativa*, configuran una trilogía esencial para (tan sólo procurar) el éxito y sustentabilidad de tales políticas o estrategias.

Ello adquiere aún más relevancia si consideramos además el devenir histórico y actualidad de un marco nacional de economía de periferia que oscila entre periodos de mercado emergente y en desarrollo, toda vez que ambas situaciones y su alternancia pueden resultar en otro de los fuertes condicionamientos estructurales para el desarrollo sanitario en provincias que comparten ciertas limitaciones al respecto.

Aun así, en la provincia del Chaco, con los consabidos esfuerzos, dificultades económico-financieras y en cierto modo de manera discontinua, se ha venido encarando desde hace poca más de 10 años la resolución de problemas asociados al desarrollo de costosas obras de infraestructura y la ampliación territorial y poblacional de coberturas sanitarias.

La mayor parte de ellas requieren financiamiento externo a la provincia.

Tal es el caso del sistema provincial de acueductos, cuyo esquema de cobertura territorial expone la Fig. 2:

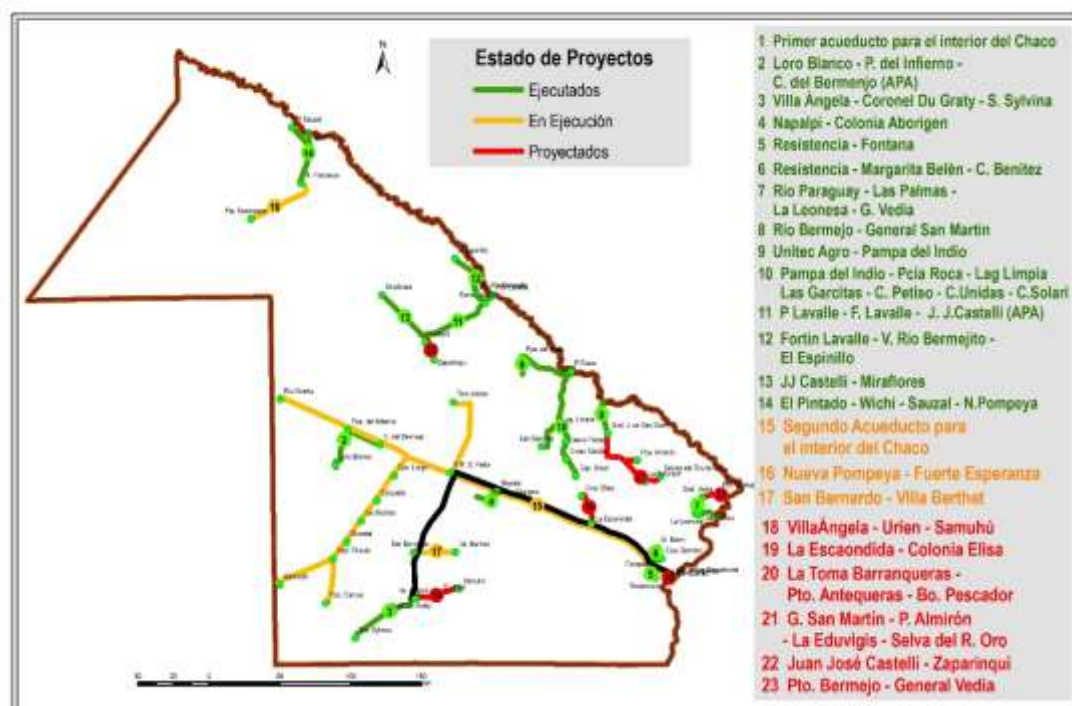


Fig 2. El Chaco. Sistema de acueductos hacia el interior provincial.

(Fuente de datos: Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial).

El sistema provincial de acueductos se relaciona con un antiguo plan, en la actualidad mejorado y ampliado, signado por su laborioso y discontinuo desarrollo al ritmo de las cambiantes y cada vez más difíciles condiciones político-económico-financieras en la República Argentina.

Aún así, desde 2008/2009 hubo interesantes avances en infraestructura hídrica-sanitaria en la provincia, según puede apreciarse en la Tabla 2:

Tabla 2. Evolución 2008-2018 de la cobertura de servicios de agua y saneamiento, extensión de obras y producción de agua segura en la provincia del Chaco.

Año		2008	2018	Dif. (%)
Localidades y Parajes abastecidos		47	SAMEEP: 63 APA: 16 Cooperativas: 6 Municipalidades: 3	87
CONEXIONES (total provincia)	Agua Segura	158.000	310.000	96
	Saneamiento (efluentes cloacales)	62.000	107.000	72
COBERTURA REDES (total provincia)	Agua Segura	76%	87%	14
	Saneamiento (efluentes cloacales)	25%	42%	68
EXTENSIÓN de ACUEDUCTOS (en Km)	Ejecutados	382	1311	243
	En Ejecución	—	253	.
	Proyectados	511	161	.
Producción total de Agua Segura (en m³/h)		8.040	12.700	57

A riesgo de reiterativo, toda mejora e incremento sustanciales en los servicios de agua y saneamiento requiere indudablemente de esfuerzos en el

desarrollo de obras de infraestructura en captaciones de agua superficial, plantas de tratamiento, y acueductos, así como de redes distribución y otros medios de suministro; y del acompañamiento de un sistema que promocióne el uso adecuado de tales servicios al mismo tiempo que su regulación y control.

Ello, en parte, es lo que habría acaecido en El Chaco aún en el marco de aquellas condiciones arriba mencionadas:

La anterior Tabla 2 da cuenta de que en el lapso 2008-2018 la producción de agua segura habría aumentado en el orden del 57%.

Por otra parte, desde el año 2008, en que se contabilizaban 382 km de acueductos, en la provincia se han ejecutado otros 929 km (incremento del 243%).

Aún con proyectos parcialmente desarrollados y no pocas discontinuidades por problemas financieros durante su desarrollo, El Chaco contaría actualmente con 1.311 km (3,4 veces más, fundamentalmente en el interior de su territorio, desarrollados en el lapso 2008-2018.

Asimismo, a inicios de 2019 la Provincia informaba 253 km de acueductos en ejecución y otros 161 km proyectados.

Las estrategias abordadas desde fines de la década pasada han sido clave para que en la actualidad haya un 87% más de localidades y parajes con servicios de agua respecto a años atrás; habiéndose casi duplicado el total de conexiones.

La siguiente Tabla 3 informa la localización de principales servicios:

Tabla 3. Localización de servicios de agua en la provincia del Chaco.

IDENTIFICACIÓN SERVICIOS DE AGUA EN LA PROVINCIA (Julio 2019)				
SAMEEP				COOPERATIVAS
Avia Terai	Cote Lai	La Eduvigis	Puerto Bermejo	Juan J. Castelli
Barranqueras	El Palmar	La Escondida	Puerto Vilelas	La Verde
Barrio Pescadores	El Sauzal	La Leonesa	Quitilipi	Machagai
Basail	El Sauzalito	La Tigra	Resistencia	Makalle
Campo Largo	El Tartagal	Laguna Limpia	San Bernardo	Pcia. De la Plaza
Cap. Solari	Fontana	Las Breñas	Santa Sylvina	Puerto Tirol
Charadai	Fortín Belgrano	Las Palmas	Taco Pozo	
Charata	Fortín Lavalle	Los Frentones	Tres Isletas	MUNICIPALIDADES
Ciervo Petiso	Gral. J. de S. Martín	Margarita Belén	Tres Pozos	Cnia. Popular
Cnel. Du Graty	Gral. Pinedo	Miraflores	Villa Ángela	Lapachito
Cnia. Benítez	Gral. Vedia	Mis. Nva. Pompeya	Villa Berthet	Las Garcitas
Col. Unidas	Hermoso Campo	Pampa del Indio	Villa Río Bermejito	
Colonia Baranda	Isla del Cerrito	Pampa del Infierno	Vizcacheral	APA
Colonia Elisa	Itín	Pcia. R. S. Peña	Wichi	Col. Aborigen
Comandancia Frías	Juan José Castelli	Presidencia Roca	Zaparinqui	El Espinillo
Conc. Del Bermejo	La Clotilde	Puerto Antequeras		Fte Esperanza
				(Otros)

En una síntesis de evaluación integrada, la evolución desde 47 a 88 disímiles núcleos de población con servicios de agua en una década, ha redundado en casi el doble de conexiones de agua (14% de incremento en redes) y poco más del 72% de cloacas (significando 68% de aumento de cobertura en colectoras cloacales),

De resultados de ello la provincia contaría en la actualidad con el 87% de su población cubierta con servicios de agua y 46% con servicios de saneamiento.

Al respecto debiera asumirse que en materia de agua y saneamiento no siempre son posibles de satisfacer, en el contexto más arriba resumido, objetivos de amplia cobertura de servicios públicos eficaces, ni de prestaciones eficientes en sí mismas, sino con mediación de un Estado presente. De hecho, y a título de ejemplo, al menos en las regiones del NEA y NOA, ello ha requerido siempre de financiamiento externo a cada jurisdicción provincial.

Para coadyuvar a la ampliación de cobertura y mejoras en las prestaciones es imprescindible la efectiva realización de obras de infraestructura de agua y saneamiento que requieren de financiamiento externo, como las que muestra en esquema la siguiente Fig 3:

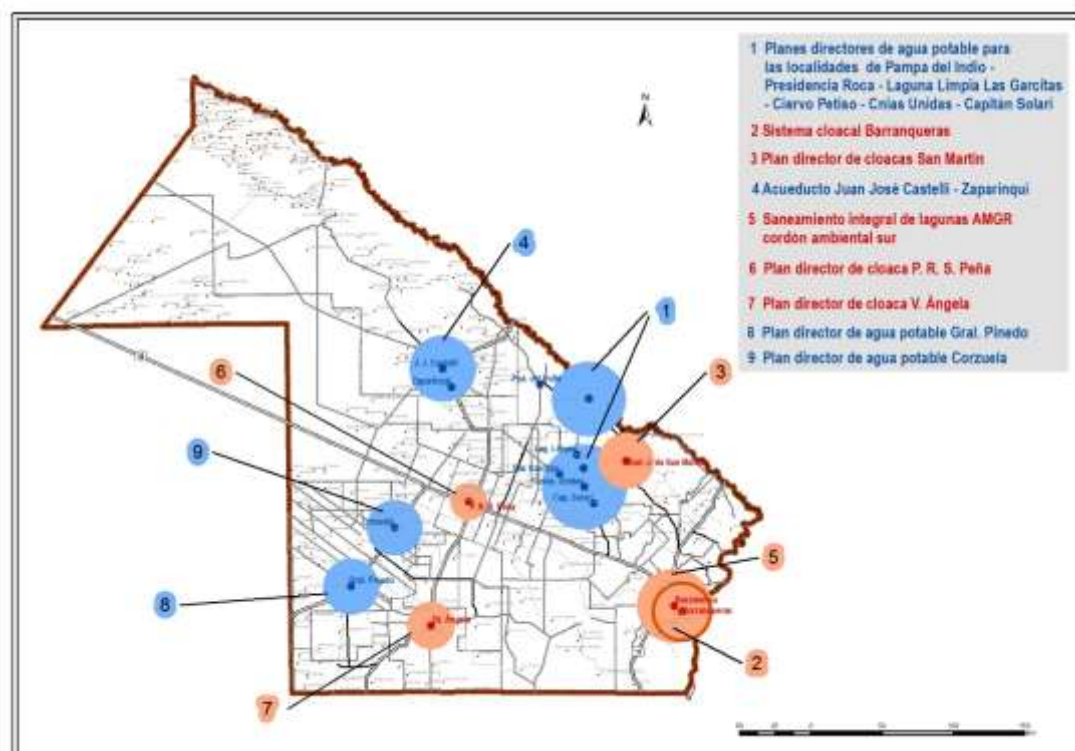


Fig 3. El Chaco. Proyectos provinciales presentados a organismos multilaterales de crédito.

(Fuentes de datos: Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial -SAMEEP y Administración Provincial del Agua - APA).

5. De los SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

Las proyecciones que en adelante se hagan, incluido el proyecto ejecutivo en el plano normativo/legislativo que acompaña este informe, parten evidentemente de un nivel sanitario y de expectativas de magnitudes y complejidades sustancialmente distintos en relación al inicio de esta década.

En este contexto es preciso señalar que en tales proyecciones -y por cierto en el presente proyecto de fortalecimiento institucional de capacidades para la regulación y control de servicios de agua y saneamiento- necesariamente debe reconocerse la existencia de asimetrías en la potencialidad de desarrollo de servicios sanitarios en el interior provincial.

Estos desarrollos sanitarios -conjugados con las complejidades derivadas de las diferentes tipologías, cualidades y magnitudes de las prestaciones y el crecimiento poblacional- hacen imperante, junto al desarrollo de acciones estructurales, la sistematización de regulaciones y controles apropiados al territorio provincial.-

Más allá del plano de obras de infraestructura básica ppd, a lo largo y ancho del país, como es el caso en esta Provincia, es frecuente que entidades estatales (provinciales, municipales, comunales) sean prestadoras de servicios de agua y saneamiento, singulares o múltiples.

Además, en El Chaco el mismo Estado debe regular y monitorear estos servicios públicos esenciales ante un complejo de demandas crecientes, a veces contrapuestas, en un contexto dinámico de pulsos de crecimiento de una población que necesita progresivamente acceder a más y mejores servicios.

En la provincia del Chaco las prestaciones o suministros públicos de agua y cloacas tienen un potencial de crecimiento en cobertura, volúmenes y complejidad no sólo en el Área Metropolitana del Gran Resistencia y principales cabeceras departamentales sino también en muchas zonas del interior.

Habrà de considerarse que existen prestatarios de servicios sanitarios con capacidades, potencialidades y territorios dispares.

Dos de ellos son entidades gubernamentales provinciales: *Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial* (SAMEEP, con 63 localidades), la mayor prestaría pública en poblaciones urbanas y algunas rurales urbanas; la *Administración Provincial del Agua* (APA, 16 localidades y parajes), que le sigue en presencia geográfica en algunas pequeñas poblaciones urbanas y rurales (urbanas y dispersas), y que con el tiempo va transfiriendo servicios a la anterior y otorgando permisos o celebrando convenios de prestaciones de agua potable con algunos municipios.

También prestan servicios de agua algunas *Municipalidades* (3 localidades) y varias *Cooperativas* (6 localidades), que usan fuentes propias o de algunos de los organismos provinciales citados para alimentar sus

prestaciones de agua en distintas poblaciones

Las localizaciones de servicio de estas entidades se ubicarán en Fig 4:

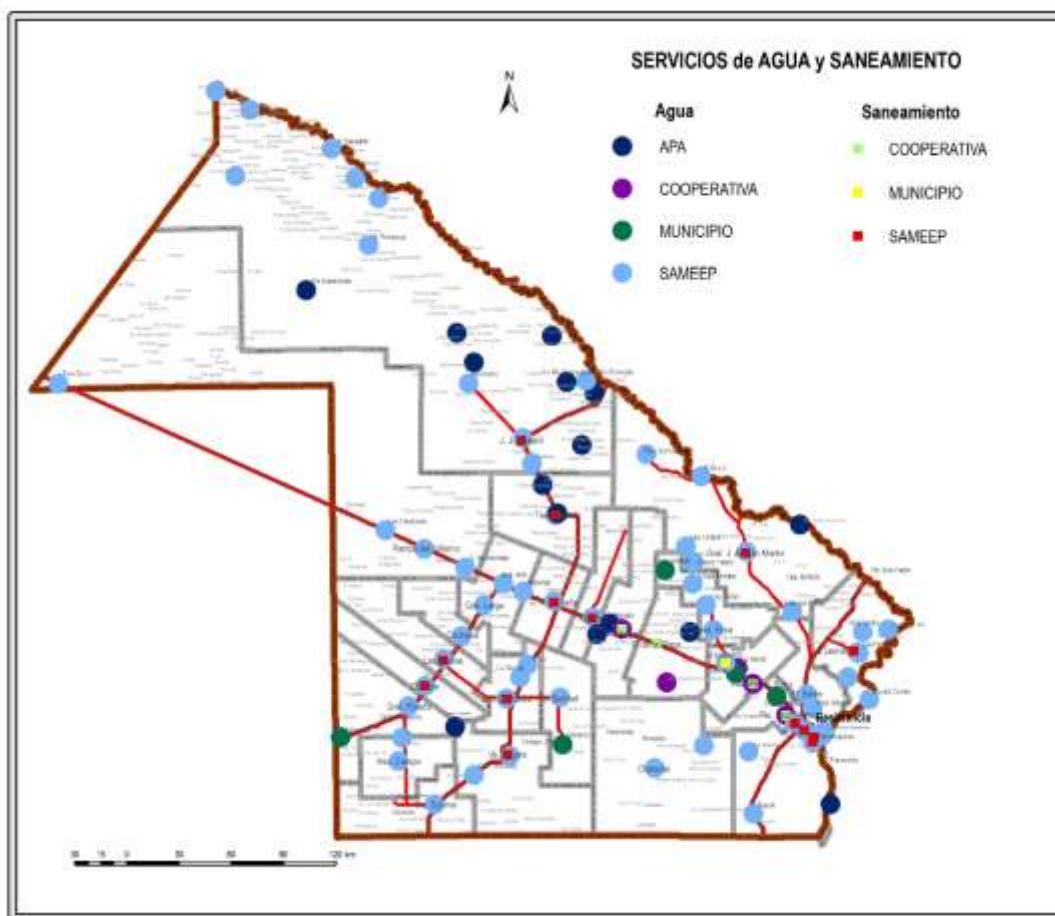


Fig 4. El Chaco. Principales localidades con servicios de agua y saneamiento prestados por distintas entidades.

(Fuentes de datos: Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial -SAMEEP y Administración Provincial del Agua - APA).

Los servicios se prestan en diversas modalidades, desde distribuciones centralizadas hasta servicios sin redes. En este caso es habitual la distribución con cisternas, oficiales y/o particulares, en general desde fuentes públicas.

Algunas poblaciones del interior también son atendidas, al menos en ocasiones y en determinados lugares, directamente por particulares desde sus propias fuentes subterráneas o bien desde tomas en cuerpos superficiales.

Por otra parte, las entidades antes mencionadas son actores con fines y/u objetivos formales sustancialmente diferentes y, desde luego, no todas tienen como objeto principal las prestaciones de servicios de agua y saneamiento.

Ello y el conjunto de las modalidades mencionadas no garantizan -por caso-, que en la provincia haya similares atributos de cantidad, continuidad, calidad y costos en todos los servicios, que éstos respondan a criterios y pautas en común o semejantes, convenientemente reguladas conforme realidades al interior del territorio y sistemáticamente monitoreadas por entidad específica.

Esta situación y otras potenciales asimetrías consecuentes, incluso lo relativo a salud pública y salud ambiental, podrían parcialmente relacionarse con la ausencia de legislaciones y/o normativas e instancias estructurales adecuadas, falencias en la formulación y/o aplicación efectiva de presupuestos operativos reales, entre otros muchos factores posibles.

En efecto, sin perjuicio de ciertas estipulaciones del Código de Aguas del Chaco (cuya autoridad de aplicación es la APA, que además es prestataria de servicios en varias localidades y parajes) u otras consagratorias de controles bromatológicos del agua en tanto alimento (Dirección de Bromatología Provincial), a prima facie la realidad funcional cotidiana no presume de al menos un sistematizado ordenamiento de articulaciones al respecto, mucho menos de una estructuración de controles sistemáticos de los aspectos cualitativo-cuantitativos de todas las prestaciones de servicios de agua y cloacas en la provincia.

La magnitud y complejidad de importantes cambios acaecidos en la esta política sectorial (en el corto tiempo que en esta materia y escala significa una década) puede observarse, por ejemplo, en lo que respecta al desarrollo de plantas de tratamiento y de rebombeo de agua entre 2008 y 2018 (Figs. 5 y 6).

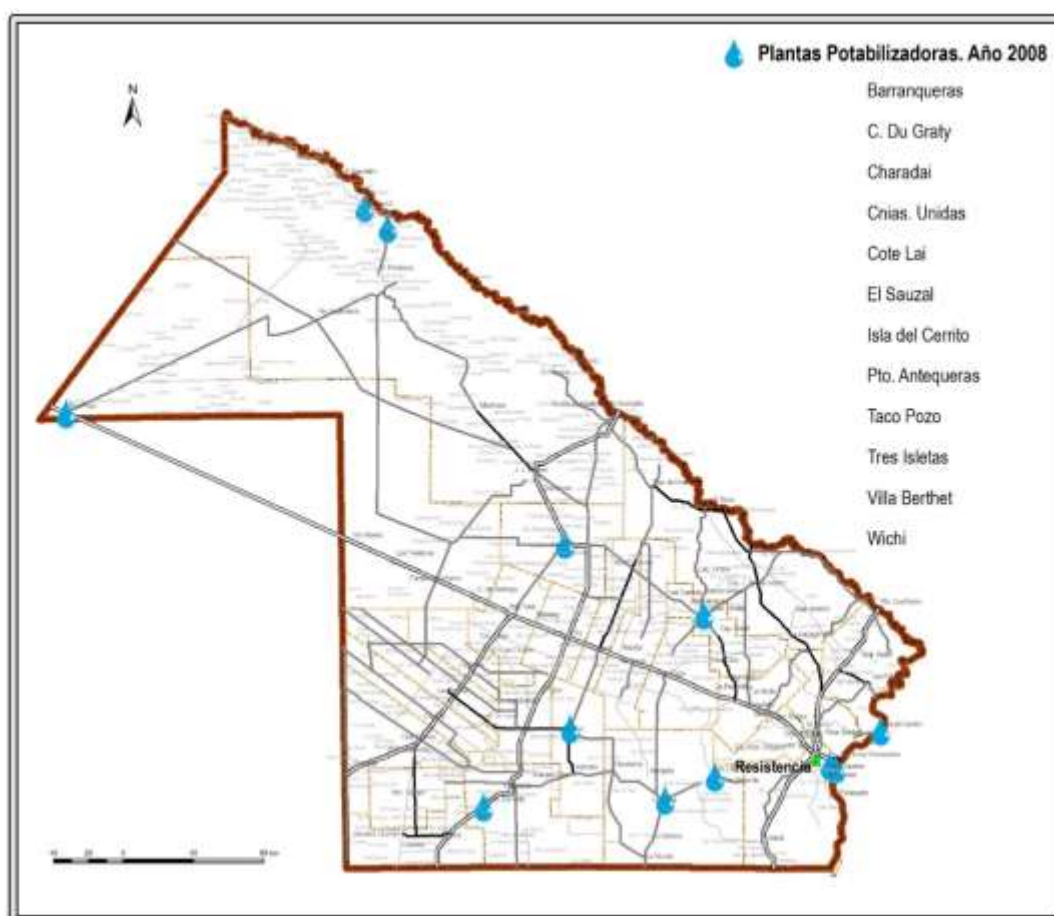


Fig 5. El Chaco. Desarrollo de plantas potabilizadoras al año 2008.
(Fuentes de datos: Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial -SAMEEP y Administración Provincial del Agua - APA).

La diferencia entre ésta y la siguiente figura muestran el desarrollo de los servicios de agua en el interior provincial durante la década precedente; y ello explica en parte los guarismos que se observaran en la Tabla 2.

Esta expansión de los servicios y su potencial incremento conforme programas consultados ameritan la consideración de decisores políticos y otros actores institucionales de relevancia en la gestión pública, para avanzar ahora de la regulación y contralor de las muchas y diferentes tipologías, complejidad y envergaduras de prestaciones sanitarias esparcidas en todo el territorio provincial.

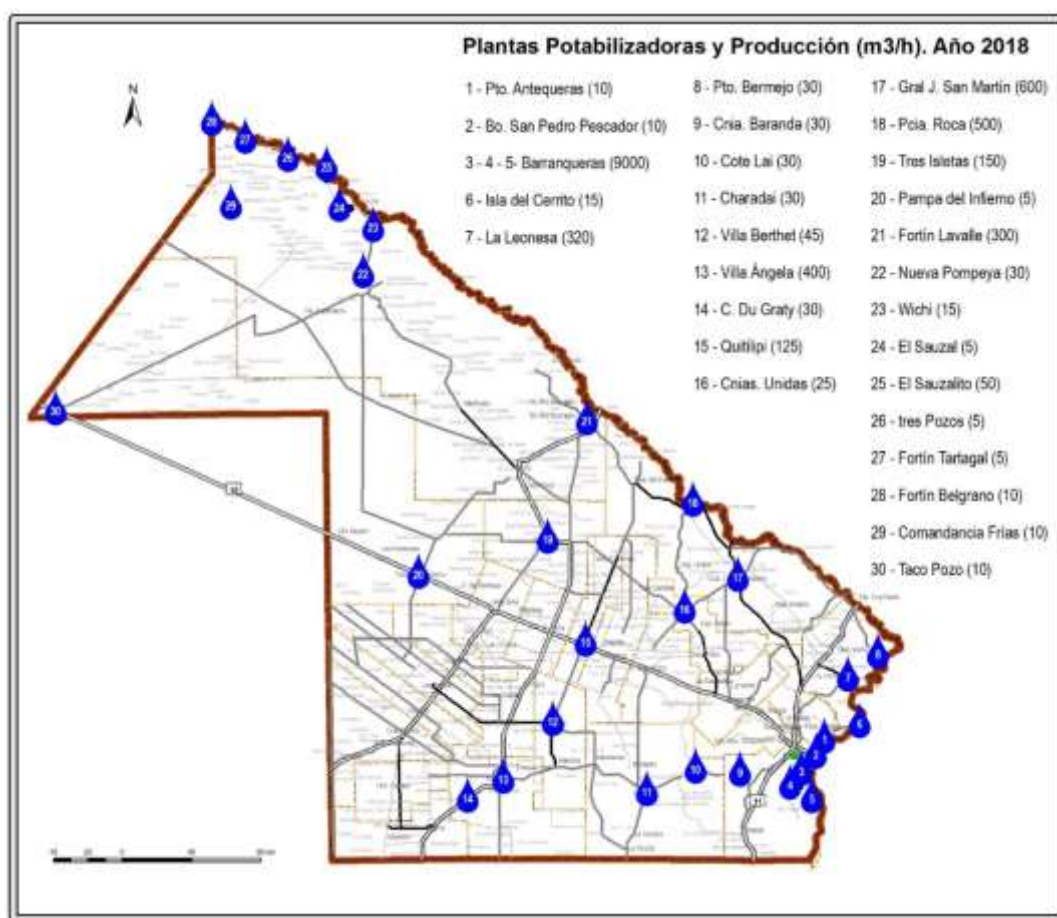


Fig 6. El Chaco. Desarrollo de plantas potabilizadoras y su producción (m3/h) al año 2018. (Fuentes de datos: Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial -SAMEEP y Administración Provincial del Agua - APA).

Si bien el marco constitucional nacional y provincial promueve la regulación local y control de la calidad y demás atributos de la prestación de los servicios públicos, la Provincia no cuenta aún con un órgano específico responsable de la regulación y vigilancia de las prestaciones de agua y saneamiento en su territorio.

Al respecto se sabrá considerar que, tanto el suministro efectivo en términos cualitativos, su envergadura y complejidades territoriales, como el escalonado desarrollo sostenibles de servicios públicos de agua y saneamiento, requieren de la generación y sostenimiento de entornos normativos de la calidad (v.g. normas de calidad del agua para consumo humano, o de calidad de efluentes), así como también de contextos de fiscalización objetivos y apropiados de la integridad de los servicios sanitarios mismos; cuya formulación se perfila desde un proceso evaluativo local, y conforme realidades territoriales de la provincia del Chaco.

Son importantes tales consideraciones, toda vez que la Provincia enfrenta una alternada sucesión de situaciones críticas de distinta índole, origen, frecuencia, duración, profundidad y consecuencias, la mayoría de las cuales quizá con cierta tendencia a ganar en magnitud conforme crecen y se expanden los asentamientos poblacionales y, en parte, la presión contaminante.

Y adquiere más importancia aún el desarrollo de un sistema provincial integrado de regulación y control, toda vez que relativamente corto-mediano se terminarán de emplazar en la provincia las obras del denominado Segundo Acueducto, con lo que se incrementará la cantidad de usuarios y de problemáticas que implica el funcionamiento de este desarrollo hidráulico de 515 km de longitud total a partir de captaciones en el río Paraná (Fig 7):

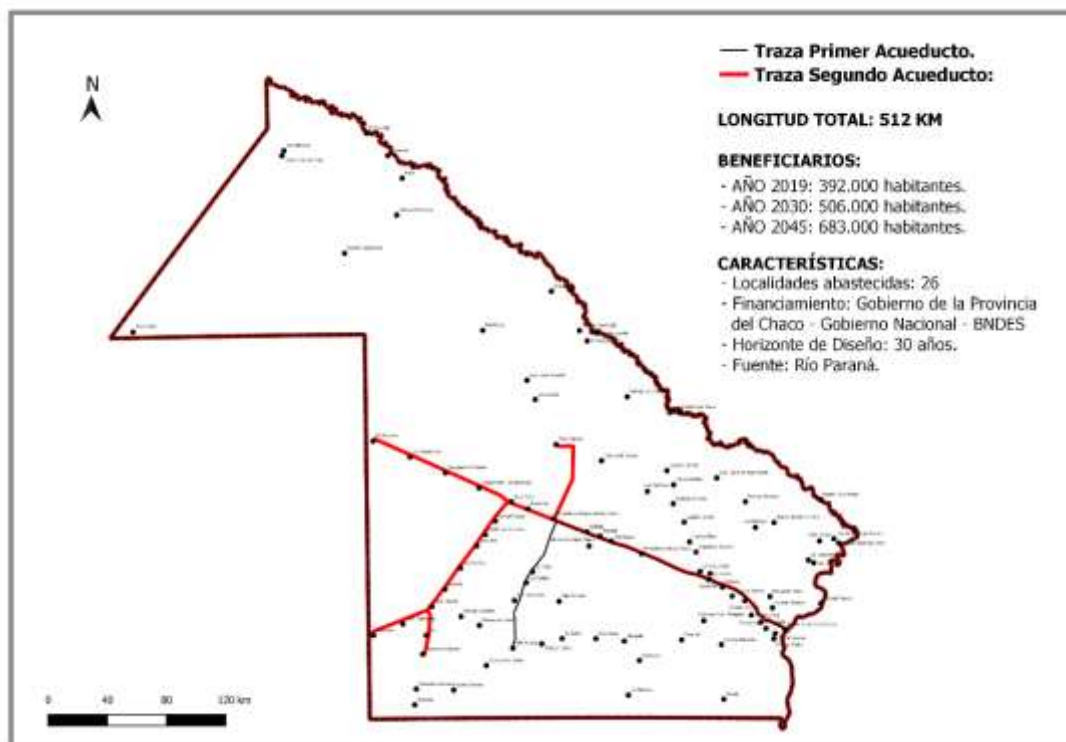


Fig 7. El Chaco. Emplazamiento y alcances relativos del Primer y Segundo Acueducto.
(Fuentes de datos: Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial)

Va de suyo que la evolución y proyecciones demográficas, de infraestructura y de coberturas hídrico-sanitarias significan crecientemente mayores cantidades, volúmenes y complejidades de los servicios sanitarios en sí y en la fase de interrelación de cada uno de ellos con sus usuarios; lo que ha sido considerado en el proceso de elaboración e instrumentación de un proyecto “situado” de regulación y control de servicios de agua y saneamiento.

Sobre el particular, los siguientes lineamientos y criterios, entre otros que fundamentan el proyecto, sostienen el fortalecimiento de capacidades institucionales de la administración provincial para la regulación y control de los servicios de agua y saneamiento (capacidades de las que en los hechos carece actualmente la Provincia):

a. De caracteres de los servicios y lineamientos conceptuales

El proyecto se inscribe en una concepción de políticas públicas cuyas estrategias implícitas necesariamente llevan a armonizar permanentemente el desarrollo de acciones y medidas “estructurales” con otras “no estructurales”.

En ello se entrecruzan y complementan el corto y largo plazo, lo urgente y lo importante, acciones y medidas “duras” (la infraestructura, las obras) en necesaria complementariedad con otras “blandas”; como, por casos, las que definan la calidad del agua-ambiente, o las que reglen tanto la calidad del agua potabilizada para el consumo como las cualidades de efluentes emitidos al ambiente, o las que demarquen los criterios y pautas apropiadas de regulación y control de los servicios mismos de agua y saneamiento.

El servicio público es, en cierto modo, una técnica organizacional para la satisfacción de necesidades de la sociedad (en nuestro caso de agua y saneamiento) para lo cual es imprescindible el desarrollo e instrumentación, muchas veces simultáneas y/o permanentes, de tales acciones y medidas con distintos horizontes temporales.

En la República Argentina el régimen jurídico del servicio público, en tanto régimen del poder público⁵, puede caracterizarse como un *régimen o procedimiento especial de derecho público, constituido por reglas generales en orden a la prestación del servicio*.

La doctrina, en general, reconoce distintos “caracteres” de un servicio público, tales como: *continuidad, regularidad, uniformidad, generalidad*⁶, entre otros

⁵ Benoit, 1977. L II, n^{os} 1432/1437, pp. 938/9417

⁶ Marienhoff, 1988. T 2 , n^{os} 311, 312, y 314 a 318, pp 62/82.

Cabe señalar también que algunos administrativistas de nuestro país desde fines del S. XX abrevan en la doctrina española que, entre las notas fundamentales del régimen jurídico del servicio público, postula:

- Titularidad pública sobre la actividad;
- Poderes internos de dirección, vigilancia y control sobre el servicio, a favor de la administración;
- Obligación de suministro;
- Continuidad y regularidad en la prestación;
- Régimen de tarifas o precios públicos; etc.⁷

El proyecto que se presenta asume parte de estos fundamentos y caracteres, algunos de los cuales son resignificados bajo el punto de vista de su aplicabilidad territorial en El Chaco.

Desde esta perspectiva la propuesta tiene el carácter de un *proyecto público o social* toda vez que -tras de su institucionalización por norma legislativa según se promueve- persiguese la promoción, regulación y control de efectividad de los servicios públicos de agua y saneamiento; y en último término la generación de impactos positivos en la salud y calidad de vida de la población y en el ambiente, contribuyendo a ello precisamente por vía de regulación y control de las prestaciones de los aludidos servicios sanitarios en toda la provincia.

La estrategia del proyecto desarrollado, se corresponde en general con lineamientos de la política pública provincial relativos, entro otros aspectos, a:

- Acercamiento del Estado, sus normas y realizaciones, a las condiciones y necesidades de los territorios y situación general de sus habitantes;
- Trabajos articulados entre y con distintos sectores de la comunidad conforme el objeto y circunstancias.
- Neta diferenciación entre la autoridad de los servicios (Autoridad de Aplicación, poder público) y los prestadores de los mismos (entidades de gestión pública o privada).⁸

En orden a ello se tiene presente el valor, necesidad y conveniencia de una autoridad de aplicación, en materia de regulación y control de servicios de agua y saneamiento al cual se le confieran algunas potestades lógicas; y cuyas reglas, medidas y acciones deberán considerar, necesariamente, condiciones de borde emergentes de las realidades territoriales en El Chaco (condicionamientos que imponen las leyes físico-naturales, las condiciones socioeconómicas y ambientales del medio, los distintos tipos y potencialidades

⁷ Ariño, 1993, Págs 317/348.

⁸ Se dejan atrás antiguos, contraproducentes y perimidos conceptos según las cuales la autoridad aplicación del servicio era o podía ser quien lo suministraba.

de prestatarios existentes, etc.).

En consecuencia los actos del órgano propuesto proyecta deben reflejar la cuestión que vertebren y articulen.

Esto es: los principios, políticas, medidas y acciones que guíen sus actos no se entenderán ni aplicarán compulsiva ni aisladamente sino fundados e intrínsecamente articulados entre sí y con la realidad territorial y la del servicio y prestador bajo su órbita regulación y control.

En cuanto a la organización de la Autoridad de Aplicación, es oportuno informar al respecto la coexistencia de dos concepciones o modelos en nuestro país: el de las *comisiones independientes* del derecho estadounidense y el de los *establecimientos públicos* del derecho francés, que luego se extendiera a países como Italia, España y otros pocos; y, en la segunda mitad del siglo XX, a Argentina y otros países de la región.

Aquí cabe citar que en las normativas nacionales que sustentaran, dieran origen y acompañaran el proceso de reformas del Estado iniciado en 1989, la legislación administrativa federal acogió la institución de las referidas comisiones independientes en algunos marcos reguladores de servicios públicos.

Vale destacar algunos comentarios sobre el prototipo estadounidense de *agencias o comisiones independientes*:

- Fueron originalmente concebidas para regular sectores concretos de la actividad económica en los que los mecanismos de mercado no funcionaban por distintos motivos, entre ellas: porque se trataba de monopolios naturales, o porque se buscaba regular para evitar no pocas externalidades no deseadas de la pura competencia.
- Luego se agregaron regulaciones comunes a toda la actividad económica.
- Tales agencias son por lo general munidas de amplias potestades, entre ellas: permitir o denegar el ingreso, como prestador, a la actividad regulada (concesiones, licencias, permisos); fijar tarifas; exigir o prohibir prácticas o actividades; dictar reglamentos; resolver conflictos ejercitando facultades jurisdiccionales; aplicar sanciones y multas, etc.

Se desprende que las potestades regulatorias de estas agencias son de distinta categoría:

- *De licencia o autorización*: regula y controla el acceso y permanencia en la actividad regulada;
- *Tarifaria*: regula y controla los regímenes tarifarios y su aplicación;
- *Sobre prácticas comerciales o empresariales*: aprueba, condiciona o prohíbe ciertas prácticas comerciales o empresariales.

En el proyecto propuesto, los principios, organización, criterios y pautas

de gestión resultan de cierta convergencia entre el clásico paradigma francés propulsor de la *autarquía*, y patrones impulsores de la *agencia independiente* surgidos de la experiencia estadounidense; indudablemente con adecuaciones a la realidad provincial (proyecto apropiado, territorialmente situado)

En este orden de ideas, la autoridad responsable de la regulación y control de prestaciones de servicios sanitarios en jurisdicción provincial, puede actuar como un Tribunal Administrativo en la materia; modalidad ésta que aparece contempladas en varias leyes nacionales y provinciales en el país.

Desde otra perspectiva, si bien en el planteamiento normativo se da al órgano el carácter de autoridad de aplicación, se prevé al mismo tiempo su obligación de articular en lo pertinente aquellas acciones y medidas que armonicen su propio desenvolvimiento institucional con el normal funcionamiento de los distintos tipos y diversidad de prestadores de servicios de agua y saneamiento enunciados en el párrafo anterior.

En tal sentido, el proyecto desarrollado contempla que las competencias de regulación y vigilancia se ejerzan de modo que no obstruyan indebidamente la gestión de los prestadores ni la elección, por parte de éstos, de los medios que consideren más adecuados para cumplir con sus obligaciones de eficacia y calidad en la prestación del servicio.

Importa recordar en este punto que el proyecto formulado está orientado a fortalecer capacidades institucionales cualicuantitativas de la Administración provincial, en materia de organización y de reglas de regulación y vigilancia de servicios públicos de agua y saneamiento.

La finalidad primaria es que el Gobierno pueda contar con un espacio institucional organizacionalmente fortalecido y apto para la regulación y control de todas las prestaciones de servicios públicos de agua y saneamiento en el territorio provincial chaqueño -sean las mismas de gestión pública, privada o mixta-, cualquiera fuere la jurisdicción del prestador y el medio, modalidad y magnitud del suministro.

b. Relación con la salud pública y sustentabilidad de las prestaciones

Las implicancias del planteo de un sistema provincial integrado respecto del desarrollo, regulación y control de las prestaciones exceden la mera consideración del ámbito clásico de los prestadores y sus concedentes, o al mero cumplimiento de relaciones contractuales y normas o pautas de calidad, continuidad, tarifas, etc.

El espacio institucional provincial cuyo proyecto integra este informe tiene no sólo roles reguladores-fiscalizadores. También debe coadyuvar con sus

competencias y capacidades colaborando en beneficio de algunas funciones estatales esenciales⁹⁻¹⁰ relacionadas a la Salud Pública:

- ✓ Vigilancia, investigación y control de riesgos hídrico-sanitarios;
- ✓ Desarrollo de políticas y capacidad institucional (propia y de los prestadores de servicios) para planificación y gestión;
- ✓ Continuas mejoras de sus propias potencialidades de regulación y control;
- ✓ Valoración y promoción del acceso equitativo y uso de los servicios de agua y saneamiento;
- ✓ Morigeración de posibilidades de emergencias de y en los servicios sanitarios que puedan afectar la salud de la población o el ambiente.-

c. Acerca del ámbito de aplicación y alcances

El proyecto elaborado propugna un marco institucional (normativa y estructuración organizativa) para el Desarrollo, Regulación y Vigilancia de Servicios Públicos de Agua y Saneamiento en la Provincia del Chaco.

El ámbito de incumbencia jurídico-territorial de la entidad de desarrollo, regulación y control, en tanto Autoridad de Aplicación del marco de servicios de agua y saneamiento cloacal, abarca las actividades comprendidas en todos los servicios en territorio de la provincia del Chaco -sean ellos de gestión privada, pública o mixta- cualquiera fuere la jurisdicción del prestador y el medio, modalidad y magnitud del suministro.

Las estipulaciones del proyecto son de carácter general sobre los servicios, su desarrollo y protección, condiciones de prestación, sus controles, bases para el cálculo y pago de tarifas, y obligaciones generales de prestadores y usuarios, aplicable a todo el ámbito provincial.

Sin perjuicio de que el despliegue del proyecto va articulando la cuestión que vertebra, el mismo contempla la posibilidad de que la propia Autoridad de Aplicación pueda resolver *ad hoc*, por sí o en acuerdo con el prestador involucrado y la autoridad municipal pertinente, regulaciones particulares específicas que eventualmente fueren necesarias para cada servicio zonal o local -en virtud de sus características y/o situación especial-, así como también eventuales diferendos, superposiciones, lagunas y en general contingencias emergentes.

⁹ En ámbitos especializados relacionados a la gestión de la Salud Pública se entienden como funciones esenciales de la misma al seguimiento, evaluación y análisis de la situación de salud; la vigilancia, investigación y control de riesgos; la promoción de la salud; el desarrollo de políticas y capacidad institucional para planificación y gestión; el fortalecimiento de la capacidad institucional de regulación y fiscalización; la evaluación y promoción del acceso equitativo de la población a servicios de salud; la reducción del impacto de emergencias y desastres en salud de la población; entre otras.

¹⁰ Algunas de las cuevas ya se adelantaron en el Marco Conceptual.

El fortalecimiento de capacidades institucionales para la regulación sanitaria que se persigue, se verá beneficiado de la autonomía institucional-funcional de la autoridad de aplicación; de la mayor especialización, proactividad y capacidad de gestión posibles de sus autoridades y agentes, así como también de la independencia de la agencia propuesta respecto de las prestatarias de agua y saneamiento, públicas y privadas.-

d. Relacionamiento con prestatarios y usuarios de servicios sanitarios

El ejercicio de atribuciones y funciones de la Autoridad de Aplicación debe realizarse:

- Sobre cimientos de cooperación en la relación recíproca entre el que regula y controla (Autoridad de Aplicación) y el regulado controlado (prestatarias)
- Articulando en lo pertinente aquellas acciones y medidas que armonicen su propio desenvolvimiento institucional con el normal funcionamiento de los distintos tipos y diversidad de prestadores; y, al mismo tiempo,
- De modo que no obstruyan indebidamente la gestión de los prestadores ni su elección de los medios que consideren más adecuados para cumplir con sus obligaciones de eficacia y calidad en la prestación del servicio.

Por otra parte, los usuarios o clientes son actores y sujetos claves del Sistema Integrado Provincial propuesto, que apruebe el instrumento legislativo provincial según proyecto pertinente que forma parte de este informe.

Dicho proyecto contiene prescripciones que regulan las relaciones de la Autoridad de Aplicación con los usuarios en orden a la atención de sus reclamos y protección de sus derechos, estableciendo bases a las que se atenderán las presentaciones por parte del usuario, la atención y respuesta, la información a brindar, etc..

e. Del régimen económico de los servicios de agua y saneamiento

El sistema prevé que cada prestatario, e incluso para servicios de diferente localización, pueda proponer cuadro y estructura tarifaria enmarcado de un régimen tarifario de referencia que el proyecto de Ley contiene su consideración por la autoridad de aplicación. La presente es una premisa en común para los siguientes párrafos:

1.- Bases generales para el cálculo tarifario

La pauta originaria básica de la política pública sectorial de agua y saneamiento conlleva a prever la forma y condiciones de extender y hacer accesibles los servicios a toda la población.

Desde la mera lógica de “recuperación de costos y carga de beneficio y fondeos preinversiones” para ello, se podría plantear un sistema tarifario que se

sustente exclusivamente en un régimen de tarifa única, básicamente relacionada a costos de cada servicio.

Si bien la *recuperación de costos y carga de beneficio y fondeos preinversiones* es una vía lógica de razonamiento económico-financiero (bajo el punto de vista empresarial), en la industria del agua y saneamiento están en juego otros factores que necesariamente las prestatarias deben considerar en las realidades territoriales (geográficas, socio-económicas, sanitarias, de infraestructura, entre otras) propias de regiones como en la que se inserta El Chaco.

Incluso un régimen de tarifa única podría ser presentada con la ventaja de ser concurrente teóricamente con el principio constitucional de igualdad; principio que en verdad, en la realidad regional cotidiana, se debilita en el caso de los servicios de agua y saneamiento, frente a la necesidad de cumplir con un servicio público esencial para la comunidad, en cuya prestación están en juego el resguardo de la salud pública y del ambiente.

El proyecto permite la posibilidad de proponer una combinación entre esquemas de tarifas relacionadas al costo de los servicios (*tarifa única*) y otros que, sin dejar de considerar los costos, introducen diferenciaciones solidarias (*tarifas solidarias diferenciadas*):

- ➔ *Directas*: sustentadas en aspectos como capacidad de pago de los usuarios, situación socio-económica general y/u otros.
- ➔ *Inversas*: sustentadas en aspectos tales como accesibilidad, facilidad menores costos de obtención, tratamiento, menores distancias, etc. (la idea que prima sería que “quienes tengan más facilidad de acceso al servicio” -en expresión que no refiere a la capacidad económica de usuario- paguen solidariamente una mayor tarifa aunque los costos sean menores (por ello sería tarifa diferenciada solidaria inversa).

Estos principios, por una parte relativizan el de que la tarifa deba reflejar los “costos de la prestación y la carga de beneficio y fondeos preinversiones”; y por otra parte, en el caso de sistemas de redes de agua y saneamiento, se relacionan con la obligatoriedad de conexión y pago por parte de todos aquellos inmuebles que se encuentren dentro de la zona servida y por cuyo frente pasen cañerías de agua y/o cloacas.

Un sistema que aplique estos criterios -combinados a niveles provincial, zonal, local e incluso dentro de una misma red de prestación- sin violar los principios de justicia tarifaria, satisfaría con justeza las demandas y necesidades de agua y saneamiento, incluyendo a sectores socioeconómicos de menores recursos, a poblaciones en condiciones sanitarias de mayor debilidad y/o más alejadas, etc.

Se tendrá presente que siempre debe primar la facilitación del acceso universal a las prestaciones de servicios sanitarios; máxime si se considera que para protección de la salud no alcanza con acciones individuales.

La salud ambiental y en particular la humana, individual y poblacional, requieren siempre de conductas y acciones tanto individuales como colectivas.

Las medidas y acciones colectivas en el plano sanitario son fundamentales: muchas de las enfermedades y epidemias que se propagan por causa de ausencia o deficiencias de provisión de agua segura y de evacuación y tratamiento de efluentes no solo perjudican a quienes carecen de tales servicios (o les es insuficiente o deficiente) sino que pueden afectar y extenderse a toda la población. Además significan crecientes costos hospitalarios y en general de salud, y menor productividad económica de la sociedad.-

2.- *Posibilidad y procedimiento de modificación de tarifas*

La revisión del precio de los servicios normalmente se realiza bajo dos escenarios:

- *Revisiones ordinarias.* Se realizan en períodos preestablecidos
- *Revisiones extraordinarias.* Se realizan en oportunidad de ocurrir situaciones preestablecidas; casos en los cuales la revisión puede ser solicitada tanto por la prestataria como por el poder concedente.

Deben primar la cautela y claridad al reglar las situaciones que posibiliten revisiones extraordinarias: la ecuación económica de la prestataria y la sustentabilidad de servicio dependen sobremanera de los ingresos que las tarifas generan, a la vez que continuas revisiones de precios, condiciones y cláusulas relacionadas dificultan por lo general el normal desarrollo de las prestaciones de los servicios de agua y saneamiento.-

3.- *Subsidios directos o cruzados*

El proyecto admite que las tarifas atiendan objetivos sanitarios y sociales vinculados directamente con la prestación del servicio sanitario, tratando de evitar en lo posible el predominio de subsidios cruzados; sin perjuicio de que los valores tarifarios aplicados a algunos usuarios equilibren el costo económico de la prestación a otros grupos de usuarios en distinta situación socioeconómica.

Al mismo tiempo revisa algunos criterios y normas relativas a exenciones al pago, subvenciones, subsidios y en general rebajas de tarifas en beneficio de algún tipo de usuario o usuarios, sean éstas personas físicas o jurídicas de derecho privado o público.

A título de ejemplo el articulado postula que, sin perjuicio del suministro de agua sin cargo a los servicios de cuarteles e hidrantes de bomberos, en caso de

que se establezcan otras exenciones, subvenciones o subsidios explícitos, la correspondiente obligación de pago de los servicios de agua y cloacas eximidos, subvencionados o subsidiados sea asumida y satisfecha por la persona jurídica pública que disponga la exención, subvención o subsidio (Por defecto en el acto otorgante, la obligación de pago podría quedar a cargo del Tesoro Provincial).

Por otra parte, toda exención, subvención o subsidio explícito tendrá que registrarse en un padrón específico que llevarán en común la prestataria involucrada y la Autoridad de Aplicación del sistema regulado.

4.- *Planes de inversión / Metas y objetivos*

La prestataria puede proponer a la autoridad de aplicación Planes de Inversiones preestablecidas o Metas y Objetivos a alcanzar en períodos determinados.

La alternativa de inversiones preestablecidas y aprobadas dentro de un Plan tiene la ventaja de poder conocerse con anticipación y poder controlar la ejecución de las inversiones conforme se ha establecido; pero se impondría una condición onerosa para la autoridad de aplicación, cual es la de contar capacidad técnica muy importante y auditores de obras.

En otro sentido, esta alternativa facilitaría que en el proceso de definiciones de tarifas sean más claramente identificables el “costo de las inversiones realizadas”, el “costo de la prestación” y el “beneficio o ganancia”.

Puede incluso el prestador generar un fondo fiduciario pues en estos mecanismos no necesariamente deben individualizarse las obras en detalle.

Controlando en cambio las metas, objetivos y niveles de calidad el control se simplificarían los controles pues la Autoridad de Aplicación sólo medirá resultados y no las acciones que conducen a ellos.

Al establecerse las metas, objetivos y niveles de calidad a alcanzar, su costo conjunto, aun pudiendo calcularse sus diferentes ítems, pueden sin embargo quedar englobado en la tarifa.-

Sin perjuicio de las pautas generales desarrolladas en el proyecto propuesto, es importante que por vía reglamentaria se establezcan para cada servicio requisitos graduales de calidad sustantiva, continuidad, regularidad, igualdad y otros atributos pertinentes, conforme las posibilidades del prestador de encararlos y de los usuarios de solventarlos.

En tal sentido, estableciéndose las condiciones mínimas de calidad en estos ítems, en casos que no existan posibilidades de cubrirlas a través de la tarifa el Estado debe intervenir para cubrir la diferencia. Debe preverse el modo de sostener servicios sanitarios que no resulten económicamente sustentables sólo con el cobro de tarifas.-.

f. Consideraciones especiales

En beneficio de los propios usuarios y prestadores la organización regulatoria y de contralor requerirá -además de sus actos administrativos técnicamente sustentables y ajustados a derecho- del adecuado desarrollo y permanente modernización de capacidades de gestión para concretar con solvencia, y siempre “pies en tierra”, los fines para los que se crea; destacándose:

- ✓ Ejercicio de un poder de policía comprensivo de la acción de reglar y controlar las prestaciones de servicios de agua y de saneamiento en todo el ámbito de la Provincia.
- ✓ Por lo tanto deberá ejercer facultades de inspección, revisión, sanción y demás atribuciones propias de competencias que se le otorguen; así como también relativas al dictado, interpretación, armonización, revisión, perfeccionamiento, actualización y control de normativas regulatorias (sea que obliguen a concesionarios, licenciarios o prestatarios en general como a los usuarios).
- ✓ Intervención en situaciones de conflictos entre partes del sistema o subsistema pertinente.
- ✓ Estímulo de la calidad de los servicios y eficiencia de sus prestadores; y
- ✓ Aplicación de incentivos relativos a la actividad regulada, de conformidad con políticas sectoriales y territoriales de la Provincia.

Se sabrá justipreciar que la Autoridad de Aplicación contemplada en el proyecto formulado, sin perjuicio de tal carácter tendrá al mismo tiempo la obligación de articular en lo pertinente aquellas acciones y medidas que armonicen su propio desenvolvimiento institucional con el normal funcionamiento de los distintos tipos y diversidad de prestadores de servicios de agua y saneamiento en la provincia

Se ha previsto en tal sentido sus sean competencias sean ejercidas de modo que no obstruyan indebidamente la gestión de los prestadores ni la elección, por parte de éstos, de los medios que consideren más adecuados para cumplir con sus obligaciones de eficacia y calidad en la prestación del servicio.-

Las normas, las regulaciones, los reglamentos deben considerar el contexto, el marco en el que su aplicabilidad sea cierta, es decir que puedan ser cumplidas en la realidad.
