

Argentina > futura

Informe

Foro Universitario del Futuro

Acceso al agua y energías
asequibles y fiables, innovadoras
y sostenibles para todos.



Autoras: Andrea Catenazzi y Melina Tobías.



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

Acceso al agua y a energías asequibles y fiables, innovadoras y sostenibles para todos

Por Andrea Catenazzi y Melina Tobías

Aclaración

El contenido de este informe es una elaboración de las autoras en base al desarrollo del eje en el Foro Universitario del Futuro. No expresa necesariamente la posición del Programa Argentina Futura sobre los temas abordados.

Introducción

En la Argentina, los servicios públicos han jugado durante gran parte del siglo XX, un rol clave de integración social y territorial. En las últimas décadas, y concretamente en lo que refiere a los servicios de agua potable, saneamiento y electricidad, estos han sido reconocidos internacionalmente como derechos humanos y esenciales, dada su centralidad para garantizar la calidad de vida de las personas.

El derecho humano al agua (DHA), ha sido inicialmente definido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación No 15) como el derecho a contar con agua suficiente, a precio asequible, físicamente accesible, segura y de calidad aceptable para usos personales y domésticos (DESC, 2002). Se resaltó la importancia del agua como bien público fundamental. Tiempo más tarde, en el 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró al derecho al agua potable y al saneamiento como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos, estableciendo el alcance y la naturaleza de dicho derecho¹. En el caso de la electricidad, también ha sido reconocida como derecho humano en distintos tratados internacionales (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, 1979; Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, 2004). Allí se reconoce que el acceso continuo y suficiente a la electricidad, tal como a otros servicios esenciales, es fundamental para garantizar condiciones dignas de vida.

¹ Resolución A/RES/64/292 del 30/07/2010.

Más recientemente, en el año 2015 la accesibilidad a servicios de agua potable, saneamiento y electricidad pasó también a formar parte de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados por las Naciones Unidas y ratificados por 193 estados miembros, entre ellos la Argentina. De este modo, los objetivos 6 y 7 promueven la universalización de estos servicios de manera asequible y equitativa para todos los ciudadanos, al tiempo que exigen garantizar el cuidado del medio ambiente mediante la promoción de fuentes renovables de energía y el manejo integral de los recursos hídricos (ODS 6 y 7).

Como puede observarse a partir de estos antecedentes, la centralidad del “acceso al agua y a energías asequibles, fiables, innovadoras y asequibles” presenta un alto grado de consenso social y político y persiste como prioridad para los acuerdos internacionales, y es un compromiso asumido para las políticas públicas y los planes nacionales. Sin embargo, en Argentina, el hecho de no haber logrado hasta la fecha, garantizar el acceso al agua y a la energía para todos, evidencia las limitaciones y los desafíos que enfrentan las políticas públicas para abordar de manera sustentable, la prestación de servicios básicos y evidencia la necesidad de una revisión y actualización de las políticas, los sistemas de infraestructura, de prestación y los modos de conexión a los servicios públicos.

La multidimensionalidad que conlleva la problemática del agua y la energía revela su complejidad, al tiempo que justifica, legitima y torna necesaria la renovación de la intervención estatal a través de políticas públicas activas. Esta multiplicidad de dimensiones intervinientes en el sector del agua y la energía posee una vinculación estrecha con un modelo de desarrollo justo y sustentable.

Frente a este panorama, el Programa Argentina Futura nos invita a proyectar colectivamente escenarios de futuro con propuestas concretas de acción y con esta consigna, el presente documento intenta visibilizar una serie de propuestas elaboradas en el ámbito académico con el propósito de intervenir en la formulación de políticas públicas. Algunas de ellas se presentaron y debatieron en el taller desarrollado el día 28 de octubre, como parte de las actividades del “Foro Universitario del Futuro”. Nos acompañaron el Dr. Pedro Pérez, cuya trayectoria y contribución es ampliamente conocida sobre servicios urbanos y procesos de urbanización metropolitana en clave latinoamericana; la Dra Laura Alcalá, profesora titular de la UNNE cuyos trabajos recorren la relación urbanización y territorios en riesgo hídrico, en especial de la región de Resistencia y Corrientes; el Dr. Esteban Serrani, profesor de la UNSAM, especialista en sociología del desarrollo, estudia la relación entre el Estado y sector energético y la Ing. Eva Koutsovitis, coordinadora de la Cátedra de Ingeniería Comunitaria. Esta primera parte del taller fue un inicio estimulante para el diálogo posterior con la totalidad de los participantes. Participaron expertos de distintas regiones del país, con trayectorias

académicas, disciplinares y profesionales, diversas, quienes aportaron propuestas a partir de sus conocimientos y experiencias locales. Recibimos propuestas desde la universidad de la Rioja, Corrientes, Comahue, La Plata, La Matanza, entre otras. La experiencia del debate permitió trazar puntos comunes entre ambos servicios, al punto de concluir colectivamente en la necesidad e interés por armar una red transversal y federal de profesionales y académicos que trabajen sobre servicios públicos.

El trabajo presenta un diagnóstico prospectivo sobre las tendencias y desafíos que enfrentan los servicios de agua, saneamiento, gas y electricidad en la Argentina, con el propósito de presentar una serie de lineamientos para el diseño y pensar un modo de territorialización de políticas públicas que tengan por objetivo la universalización, sostenibilidad y asequibilidad del acceso a estos servicios y al mismo tiempo, reconozcan las particularidades del territorio. El planteo que desarrollamos a continuación, comienza examinando la diversidad de procesos que explican el acceso desigual a estos servicios públicos, cuestiones que se dirimen en agendas de políticas públicas muy heterogéneas y que consideramos necesario integrar de alguna manera. Parte de esta concepción consiste en construir una agenda pública que dispute el sentido tradicionalmente asignado a las infraestructuras.

1. Desafíos futuros del acceso al agua y a la energía en contextos de desigualdad territorial y ambiental

En el presente apartado nos proponemos dar cuenta de la situación actual de los sectores de agua potable, saneamiento y energía, y de los desafíos presentes y futuros para alcanzar la universalización, sustentabilidad y asequibilidad de los servicios. Para ello, interesa centrarnos en tres ejes específicos que consideramos permiten explicar las desigualdades en el acceso a los servicios básicos: i) la relación entre la expansión de los servicios y el modelo de desarrollo territorial, tanto en ámbitos urbanos como así también en áreas rurales; ii) la articulación entre los sectores de agua, energía y los impactos en el medio ambiente; iii) los esquemas tarifarios y la asequibilidad a los servicios.

1.1. Desigualdades en el acceso a los servicios básicos asociadas al modelo de desarrollo territorial

En el caso de la accesibilidad al agua, el país cuenta con una oferta de recursos hídricos superficiales estimada en un caudal medio de aproximadamente 26.000m³/s (Pochat, 2005), lo que supone una cantidad anual de agua por persona de m³/habitante/año, superior a los 1.700 m³/habitante/año que fuera adoptado como cifra límite de estrés hídrico (White, 2012). Sin embargo, esta disponibilidad media no refleja adecuadamente la real oferta de aguas superficiales en el país, ya que su distribución geográfica es marcadamente desigual. Así, 85% de estos recursos hídricos se encuentra localizado en la Cuenca del Plata, cuya superficie es sólo un tercio de la superficie continental (Rodríguez et al., 2008), en tanto que las áreas semiáridas y áridas ocupan las dos terceras partes restantes, representando la zona árida la mitad de la superficie total (SDSyPA, 2002). Además, para evaluar la real disponibilidad, debe tenerse en cuenta la diferente densidad poblacional en las distintas cuencas hidrográficas. En tal sentido, provincias argentinas muy importantes (por ejemplo, Tucumán y Córdoba) presentan una disponibilidad hídrica por habitante y por año inferior al límite de estrés hídrico. En virtud de ello, para paliar ese déficit, en las regiones áridas y semiáridas del país, los recursos hídricos subterráneos resultan fundamentales. En muchos casos, presentan elevados niveles de contaminación natural (arsénico) y antrópica (metales pesados, nitritos, nitratos). De allí, la relevancia del sistema de red pública de agua, ya que garantiza los estándares de calidad de agua para consumo humano.

En la Argentina, los últimos datos censales disponibles dan cuenta de una cobertura nacional de agua por red pública que alcanza a 82% de la población, y una cobertura de cloacas que llega a 48%. Contrastando los datos con los de censos anteriores, es posible observar un continuo crecimiento en ambos servicios, con valores significativamente más elevados para el caso del agua potable que las cloacas. No obstante, la dinámica de expansión de los servicios no logró revertir las desigualdades socio-territoriales existentes en la distribución del agua.

Estas desigualdades expresan, en primer lugar, el retraso que existe desde hace más de ochenta años entre la expansión de las redes y la dinámica de desarrollo urbano. En efecto, Argentina fue uno de los primeros países urbanizados en América Latina y desde principios del siglo XX, los servicios públicos jugaron un rol clave como dispositivo de integración territorial y social. Sin embargo, a mediados del siglo XX, esta premisa dejó de tener impacto en los procesos de urbanización. Este cambio estuvo ligado a una dinámica de crecimiento extendido y polarizado que no sólo prevalece en las grandes ciudades, sino que atraviesa las ciudades intermedias y chicas. La dinámica de crecimiento urbano de las ciudades argentinas un fenómeno de larga duración que combina (a) la reducción de la densidad de población; (b) la fragmentación de los espacios

periurbanos; y, (c) las crecientes dimensiones de la expansión urbana. Este crecimiento comprende dos modalidades. Por un lado, amplias áreas urbanas resultado de distintas modalidades de producción social del hábitat. Por otro lado, un crecimiento difuso, con zonas residenciales para grupos de ingresos altos y medio-altos, que suele incorporar equipamientos comerciales y recreativos y una conectividad basada en redes de avenidas y autovías que privilegian el uso del automóvil individual. La preocupación deriva de que el suelo urbanizado crece a un ritmo muy superior al crecimiento de la población urbana (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2011).

Según las estimaciones realizadas para el año 2015, cerca de 40 millones de personas del total nacional, residen en áreas urbanas. Del total de la población urbana, el 87% tienen acceso a agua por red pública y el 58% a cloacas. Si bien actualmente no es posible contar con estadísticas confiables respecto del nivel de tratamiento de aguas residuales, algunas fuentes calculan que se encuentra entre el 15 y el 20% de las aguas recolectadas (PNAPyS, 2017:10). Estos datos a nivel nacional permiten apreciar la magnitud del desafío actual que afronta el país, situación que se agrava al desagregar la cobertura en zonas urbanas y rurales o semi/rurales.

Por otro lado, la accesibilidad a los servicios se distribuye de manera desigual en el conjunto social. Esto se observa al comparar la accesibilidad a los servicios que tiene la población con indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), frente a los valores que asume en el resto de la población. Mientras que en los sectores con NBI el agua por red alcanza al 73% de la población, en los otros sectores sociales asciende a 85%, la misma tendencia se observa en el caso del servicio de cloacas donde los valores de cobertura pasan de 31% a 56% (PNAPyS, 2017: 22).

En el caso del acceso a los servicios energéticos en Argentina el 60% de hogares está conectado a la red de gas, según datos de la EPH-INDEC, y si bien gran parte del NEA no tiene acceso a la red de distribución es la red de gas a nivel domiciliario más importante de Latinoamérica. Según datos de la Secretaría de Energía el 98% de los hogares argentinos tiene acceso a la electricidad, por lo que podría considerarse el acceso universal a los servicios energéticos en Argentina.² Sin embargo, esta universalidad en el acceso no necesariamente implica equidad.

Los sectores de menores ingresos han debido enfrentar limitaciones estructurales para acceder a un hábitat digno tanto urbano como rural. En un contexto de crecimiento expansivo, basado en el mecanismo del loteo popular a bajo precio con escasos niveles de cobertura de infraestructura, los barrios populares se ubican, en general, en las zonas con peores condiciones

² Consideramos a la energía en su totalidad, por la relevancia que tiene la electricidad como fuente principal en el uso domiciliario, dado que la calefacción, refrigeración y cocción pueden ser cubiertas con el uso de la electricidad. A su vez, comparado internacionalmente Argentina cuenta con una importante expansión de la red de gas a nivel global en términos relativos.

ambientales, con mayores afectaciones a la salud, con bajo o nulo nivel de inversión y de mantenimiento de las infraestructuras y consecuentemente, detentan los más altos niveles de riesgo de vida.

Este proceso dio como resultado una baja ocupación del territorio, con densidades brutas en vastos sectores de las periferias que varían entre diez y treinta habitantes por hectárea, incrementando de manera sustancial los costos de urbanización. En ese marco, la producción social del hábitat conlleva asimismo, una tensión en relación a la expansión de los servicios.

En materia de acceso al agua y al saneamiento, más allá de las redes de infraestructura, el proceso de autourbanización o urbanización popular (villas y asentamientos) ligó estos problemas a situaciones que podían ser enfrentadas individualmente. Por ejemplo, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, la presencia de abundantes acuíferos que permiten obtener agua de pozo en prácticamente cualquier lugar de la ciudad, hizo que se considerara el acceso al agua como parte del proceso de autoconstrucción de la vivienda y no de la urbanización. Sin embargo, las soluciones individuales fueron siempre de dudosa calidad por la contaminación o el agotamiento del recurso hídrico, o por la calidad constructiva de la perforación del suelo realizada a través de pequeñas empresas privadas.

En materia de electricidad es posible constatar que usualmente en las urbanizaciones populares, la electricidad está presente en la vida cotidiana de las personas, sin embargo, el problema no es de accesibilidad sino de calidad. Los usuarios de villas y asentamientos pasan a ser usuarios bajo la modalidad de medidor comunitario o tienen electricidad, pero están fuera del sistema ("colgados"). Por lo que desde una lógica económica las empresas no suelen invertir en estas áreas y en aquellos casos en los que los usuarios requieren pasarse a la modalidad de medidor, en los hechos no suele suceder porque las empresas consideran que en el corto plazo serán morosos o volverán a estar "afuera del sistema".

En este sentido, consideramos que de mantenerse las mismas lógicas de expansión de las infraestructuras (centralizadas en la población urbana, con un patrón envolvente, del centro hacia la periferia y regido por las grandes obras) en un contexto de profundización del modelo vigente de desarrollo urbano y ambiental (crecimiento extendido de las periferias, mayor fragmentación y segregación social); las brechas en la cobertura de los servicios de agua, saneamiento y electricidad seguirán incrementándose, al tiempo que se agravarán las desigualdades sociales, urbanas y ambientales.

1.2. Desigualdades en el acceso a los servicios básicos asociadas a la articulación entre servicios y al ambiente

En el presente apartado nos interesa problematizar los desafíos en materia de sustentabilidad ambiental que trae aparejada la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento, electricidad y gas y su incidencia en la matriz energética de nuestro país.

En primer lugar, vale resaltar que la falta de acceso seguro a los servicios de agua potable, saneamiento y electricidad trae aparejado el incremento de riesgos sanitarios y ambientales para la población afectada. Esto es así, en el caso del agua potable y saneamiento, por el incremento de las enfermedades hídricas y la contaminación de los acuíferos subterráneos.

En el caso de las enfermedades hídricas, el riesgo de contagio se expresa por la exposición de la población a patógenos o sustancias tóxicas contenidas en el agua, o bien por la exposición directa a aguas negras no tratadas ni recolectadas por redes. Las enfermedades hídricas, transmisibles principalmente por la ingesta (tales como la diarrea y la hepatitis), el contacto (dermatitis) o la inhalación de agua contaminada (meningoencefalitis amebiana) aumentan las tasas de morbilidad y mortalidad infantil y causan problemas de desnutrición. Los datos de morbilidad por diarrea en Argentina son elevados, acercándose a los 300 mil en el año 2017), lo que exige la necesidad de emprender por parte del estado nacional, medidas urgentes. Es importante advertir que las enfermedades hídricas responden al déficit de cobertura de servicios, pero también a las deficiencias o fallas en los sistemas de distribución y abastecimiento del agua, que en ocasiones entregan agua de mala calidad o insuficiente para garantizar el consumo humano. De este modo, tal como advierte Calderón (2018), la política sectorial no sólo debe enfocarse en la expansión y universalización de la cobertura, sino también en garantizar la seguridad de los sistemas de abastecimiento existentes.

En relación a la contaminación de las aguas subterráneas, la falta de acceso a redes de saneamiento implica la autogestión de los servicios a través de la instalación individual de pozos ciegos y cámaras sépticas. Cuando la densidad demográfica aumenta -como es el caso de la mayoría de las áreas periurbanas del país-, estas soluciones individuales comienzan a presionar sobre el recurso hídrico a través de la contaminación de las napas y acuíferos con nitratos y nitritos (Herrero y Fernández, 2008). Este es el caso, por ejemplo, del acuífero Puelche en el Área Metropolitana de Buenos Aires, al que además de la contaminación orgánica por falta de cloacas, se agregan contaminantes químicos producto de la actividad industrial de la región. En otras áreas del país, el problema de la contaminación del agua no se relaciona sólo con la falta de saneamiento o de tratamiento (incluso en áreas cubiertas por redes de saneamiento, los valores de tratamiento de efluentes no superan el 10%, cifra alarmante para la calidad de los cursos de agua), sino también a la falta de agua potable y las formas autogestivas de aprovisionamiento. En este sentido, la falta de

redes de agua potable en gran parte del país, llevó históricamente a la construcción individual de perforaciones y pozos de extracción. Sin embargo, la calidad de las aguas subterráneas no siempre es adecuada para el consumo humano. Por ejemplo, la mayor parte de la región centro y norte de la Argentina tiene presencia de sales en el agua subterránea, principalmente arsénico (As), que limita las posibilidades de utilización para el abastecimiento de las poblaciones sin previo tratamiento. El arsénico es un contaminante natural del agua y la exposición prolongada a su consumo trae aparejado el riesgo de contraer enfermedades dermatológicas, cardiovasculares y neurológicas, además de diversas formas de cáncer con localización cutánea, respiratoria, digestiva y urinaria, entre otras complicaciones. El consumo de agua contaminada con arsénico durante largos períodos de tiempo se ha asociado a una enfermedad denominada Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico (HACRE), caracterizada por presentar lesiones en piel y alteraciones sistémicas cancerosas y no cancerosas. El problema que presentan los tratamientos utilizados para el tratamiento del arsénico en el agua, entre ellos la creación de plantas de ósmosis inversa, son sus elevados costos y el elevado consumo de energía que implican.

En ese punto, se pone de manifiesto la relación que existe entre los servicios de agua potable y los de electricidad. En las áreas cubiertas por la red de servicios, esta relación se manifiesta en los elevados costos de energía que suponen los sistemas de potabilización del agua, que en muchos casos se rigen por un modelo centrado en la oferta (es decir sin tener un régimen medido de consumo). En las áreas sin cobertura, la relación entre los servicios de agua y la electricidad se pone de manifiesto con la necesidad en muchas áreas del país, de bombas motor para extraer el agua de los pozos de extracción, lo que significa que sin electricidad no hay cobertura de agua.

En segundo lugar, vale advertir que en la Argentina existen distintos modelos de concepción del servicio que se han desarrollado e instaurado a lo largo del tiempo, de acuerdo a las particularidades regionales: zonas áridas con escasas fuentes de agua y zonas húmedas con diversas fuentes superficiales y subterráneas. En un contexto regido por el cambio climático y la alteración de los patrones del clima (con proyecciones de mayores sequías en vastas zonas del país, y mayores inundaciones en otras tantas), es importante advertir el modo en que las características naturales del entorno logran o no permear las formas de concebir el servicio.

La problemática relativa a la generación –y suministro- de energía adquiere importancia en el contexto internacional, como consecuencia del impacto de la emisión de Gases Efecto Invernadero (GEI) y del Cambio Climático (CC) que afectan al planeta tierra³. La problemática empezó a cobrar fuerza a fines de los '80 y la comunidad internacional se pronunció en este sentido, plasmando en el

³ Se considera gases de efecto invernadero al dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y otros gases, como los hidrofluorocarbonos (HFC), los perfluorocarbonos (PFC), el óxido nitroso (N₂O) y el hexafluoruro de azufre (SF₆).

documento de la Organización de Naciones Unidas denominado “Nuestro Futuro Común” la necesidad de avanzar hacia un modelo de “desarrollo sustentable”.

Actualmente, las emisiones de la Argentina corresponden a poco menos del 1% del total mundial y han sido estables a lo largo del tiempo y sus emisiones por unidad de producto comparable son relativamente bajas. A la vez, cabe remarcar que el nivel de emisiones de Argentina, en una matriz energética con una alta participación de los hidrocarburos sobre la oferta primaria de energía (87,5%) se debe al rol destacado del peso del gas natural (54,5%), siendo el combustible fósil más limpio (Tabla 1).

El nivel de emisiones de Argentina, en una matriz energética con una alta participación de los hidrocarburos sobre la oferta primaria de energía (85,2%) se debe al rol destacado del peso del gas natural (56%), combustible fósil más “limpio” (Tabla 1).

Tabla N° 1. Contenido de carbono por fuente energética fósil

Tipo de Combustible	Contenido de Carbono (kg/GJ)	Inferior	Superior
Gas Natural	15,30	14,80	15,90
Gas Licuado de Petróleo	17,20	16,80	17,90
Gas Natural Licuado	14,50	15,90	19,20
Petróleo Crudo	20,00	19,40	20,60
Nafta	20,00	18,90	20,80
Gas/Diesel Oil	20,20	19,80	20,40
Carbón de Coque	25,80	23,80	27,60

Fuente: elaboración propia en base a IPCC (2006).

Así, la preponderancia del gas natural en la matriz energética argentina la torna más limpia respecto a la persistencia de la generación a base de carbón que se mantiene en el mundo. En este sentido, el rol que puede desempeñar el gas natural como principal combustible de transición hacia procesos de transformación de las estructuras energéticas comporta especial relevancia dada su eficiencia y su menor potencial de emisión de GEI. Esta sustitución de combustibles ha evidenciado que puede desempeñar un papel destacado en términos de limitación del incremento de las emisiones globales, lo cual se puede observar en la trayectoria de la última década (IEA, 2019). Pero además conlleva factores adicionales en términos de seguridad del suministro, competitividad,

eficiencia (se requiere menos combustible para generar la misma cantidad de energía) y conveniencia para sectores de uso intensivo de energía.

En la intersección entre energía y ambiente, es relevante señalar que Argentina ha realizado importantes avances en la incorporación de fuentes renovables a la matriz de generación eléctrica, que alcanzó el 9,3% entre enero y octubre de 2020. En este mismo sentido, las mejoras en el parque térmico y la utilización de gas natural implican que en términos de compromisos asumidos Argentina se encuentre bien posicionada en esta materia.

Respecto de la ampliación de la participación de las energías renovables en la matriz energética, es relevante señalar que, si bien el precio de las tecnologías renovables ha disminuido fuertemente su precio medio de -74 USD/MWh (+15 USD/MWh), se encuentra por encima del precio medio de generación en 2019 (59 USD/MWh). Esta situación en un contexto de restricción de subsidios e imposibilidad de trasladar a tarifas un incremento del precio de generación plantean un problema real al momento de ampliar la participación de las fuentes renovables en el corto plazo. Sin embargo, aún se puede avanzar mucho en las acciones tendientes a disminuir el impacto sobre el medioambiente del uso de la energía a partir de instrumentación de medidas de eficiencia energética.

1.3. Desigualdades en el acceso a los servicios básicos asociadas a la asequibilidad

En este apartado nos interesa dar cuenta de los desafíos que tiene la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento y electricidad en relación a garantizar la asequibilidad de los mismos. La prestación de servicios de agua potable y saneamiento en la región y particularmente en Argentina, estuvo históricamente caracterizada por el modelo de las grandes obras de infraestructuras. Esto es, grandes plantas potabilizadoras y sistemas de redes encargados de la captación, producción y distribución del agua en los principales centros urbanos, y grandes plantas de tratamiento (o pre-tratamiento) de efluentes domiciliarias, encargadas de filtrar, tratar y disponer los efluentes en cursos de agua. En muchas ciudades costeras o próximas a grandes ríos, los efluentes son volcados directamente a los cursos de agua, sin disponer de tratamiento alguno. Todos estos procesos implican cuantiosas inversiones de capital para la realización y el mantenimiento de las obras.

A partir del proceso de re-estatización/re-provincialización que tuvo lugar en el sector de agua a partir de los últimos veinte años (Azpiazu, 2007), las empresas prestadoras han tendido a financiar estas inversiones a partir de transferencias provenientes del Tesoro Nacional/ Provincial. De hecho, tras años de privatización y de incremento continuo de las tarifas del sector y en un contexto nacional regido por la crisis económica (2001) las “nuevas” empresas estatales han intentado durante

un largo tiempo, congelar las tarifas para evitar el impacto en el gasto de los hogares. Esta situación repercutió directamente en la capacidad de las prestadoras de hacer frente a los costos operativos del servicio, los que terminaron siendo abonados a partir de los aportes de los gobiernos locales. La disminución de ingresos vía recaudación tarifaria afectó el mantenimiento de las infraestructuras, reduciéndose así los gastos de reparaciones, al tiempo que repercutió también en la inversión de nuevas obras de expansión (Tobías, 2017).

Esta situación se agrava aún más, al comprender que el servicio residencial de agua potable a nivel nacional, salvo contadas excepciones, no corresponde a un sistema medido, sino a un esquema conformado en la época de OSN basado en el modelo de subsidios cruzados. Esto significa que los que más agua consumen no son necesariamente quienes más pagan por el servicio. En este punto vale aclarar que, a diferencia del sector de energía, en la prestación del agua y saneamiento no existe una tarifa definida a nivel nacional, sino que ésta se define por cada empresa prestadora y los órganos de control y regulación.

Según un análisis realizado en el 2011 por Jorge Núñez para la Cámara Argentina de la Construcción, para cubrir los costos operativos mediante ingresos vía tarifa (sin aportes del Estado), estas deberían incrementarse un promedio del 93%, o sea que habría que duplicar la factura para cubrir los costos. El trabajo señala también que la mayoría de las empresas prestadoras no poseen estímulos adecuados para proyectos de permitan mejorar la eficiencia del sistema, como pueden ser el facturar en forma completa por el sistema de micromedición, reducción del agua no contabilizada, reducción de roturas/Km de red, costo unitario del agua (en \$/m³) y finalmente la optimización de la relación de Gastos/Facturación (Nuñez, 2011: 22-23). Como marcaremos en el cuarto apartado del presente trabajo, esto también depende del rol ejercido por los entes reguladores y su (in) capacidad de controlar y regular a un prestador estatal.

En el caso del sector energético, es necesario marcar una distinción entre precios y tarifas, producto de la distinción entre los segmentos regulados y no regulados en materia de servicios públicos energéticos.⁴ Las reformas integrales de la década del '90 reestructuraron y privatizaron el sector energético, en materia de gas natural se sancionó la Ley N°24.076 que segmentó el mercado de gas, modificando el rol del Estado de integrador monopólico de la estructura vertical de la industria del gas. El sector quedó así dividido en dos partes: la producción de gas bajo un esquema de libre mercado, y los servicios públicos de transporte y distribución. El nuevo marco regulatorio estableció que el precio del gas en boca de pozo en el Punto de Ingreso al Sistema de Transporte (PIST), pasara a comercializarse en torno a un mercado desregulado, en donde el precio se acordaba

⁴ Si bien los procesos vinculados a la determinación de precios del petróleo y su relevancia en la economía argentina, se considera central, en este apartado se está poniendo el foco en los servicios públicos energéticos.

libremente entre las partes. A partir del esquema regulatorio de los 90, se determinó el traslado de manera directa a los usuarios, debido a la incorporación del mecanismo de *pass through*.⁵ El servicio público de gas natural es regulado a través del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), así la determinación y regulación de tarifas de gas tienen alcance nacional.

En materia de energía eléctrica el sector se reestructuró Ley N°24.065, la generación se concibió como un mercado en competencia y el transporte y la distribución, considerados monopolios naturales, se concesionaron y se sometieron a regulación. El transporte es regulado por un ente nacional, mientras que la distribución es regulada por los entes provinciales de la jurisdicción donde prestan el servicio.⁶ De manera idéntica a las reformas gas natural, el esquema regulatorio determinó el traslado del precio de la energía de manera directa a los usuarios. En ambos servicios públicos, las tarifas estaban dolarizadas y se ajustaban por índices de precios de Estados Unidos.

Luego de la crisis del 2001, se sancionó la Ley de Emergencia Pública N°25.561, que impactó en la totalidad de las relaciones contractuales del país, y estableció, para el caso de los contratos de servicios públicos, la prohibición de la aplicación de todo tipo de cláusula de ajuste en dólares o en otras divisas extranjeras, así como cualquier tipo de cláusula o mecanismo indexatorio basada en índices de precios de otros países. Las tarifas que estaban expresadas en dólares, se pesificaron con una relación de 1 a 1.

Los primeros años de la postconvertibilidad estuvieron signados por la definición de un marco jurídico de excepción, en vistas a sobrellevar la crisis económica, política y social e implicó precios de tarifas prácticamente fijas hasta el año 2016⁷. El precio del gas pasó a estar definido por el estado, a partir de acuerdos de precios con los productores de gas natural y se implementaron restricciones a la exportación para garantizar el abastecimiento interno (con fuertes implicancias en los niveles de producción y crecientes importaciones de gas natural). En el caso de la electricidad, el costo monómico (precio medio de la energía)⁸ pasó a diferenciarse cada vez más del precio estacional (precio pagado por la demanda a través de las distribuidoras), esta diferencia fue pagada por el estado nacional (subsidios).

⁵ Mecanismo mediante el cual, el costo del gas se traslada directamente al usuario final de manera tal de que la distribuidora no obtenga ni pérdidas ni ganancias por el mismo

⁶ Se creó el Ente Nacional Regulador de la Electricidad ("ENRE"), organismo autárquico encargado de regular la actividad eléctrica y de controlar que las empresas del sector (generadoras, transportistas y distribuidoras Edenor y Edesur) cumplan con las obligaciones establecidas en el Marco Regulatorio y en los Contratos de Concesión.

⁷ Con excepción de un incremento en las tarifas de gas en el año 2014 que fue fuertemente judicializado.

⁸ El Costo Medio Monómico es la suma de los costos representativos de producción de energía eléctrica en el MEM, dividida la demanda abastecida total.

Respecto del segmento regulado (transporte y distribución)⁹ el Valor Agregado de Distribución, VAD, se mantuvo prácticamente inalterado, tanto para el gas¹⁰ como para la energía eléctrica. Un elemento a tenerse en cuenta en materia de electricidad es la importante diferencia entre EDENOR y EDESUR (reguladas por el ENRE y que recibían subsidios específicos a través de los que se conoce como la “Resolución 32”) y el resto de las distribuidoras del país, reguladas por los entes provinciales. Pese a que el gobierno nacional implementó el Programa Convergencia en materia de energía eléctrica, que se constituyó en una herramienta de transferencia de ingresos para obras a las distribuidoras para contener el incremento de tarifas, en los hechos EDENOR y EDESUR, tenían tarifas significativamente más bajas que las del resto del país.

Esta situación en materia tarifaria implicó dos elementos centrales, por un lado, que se postergó la primer Revisión Tarifaria Integral (RTI)¹¹ que debía realizarse luego de los primeros diez años de concesión, que debía definir el encuadramiento tarifario de manera quinquenal. La RTI define la remuneración que deben percibir las distribuidoras -eléctricas y de gas natural- a cambio de la prestación del servicio en condiciones de seguridad y calidad. Por tanto, la postergación de esta herramienta implicó en los hechos, erogaciones del estado nacional, a través de subsidios a través de mecanismos ad hoc y el fuerte deterioro de las redes de distribución, con persistentes cortes de luz, que implicaron conflictos sociales y cuestionamiento al gobierno nacional.

Sin embargo, debe señalarse que el período de la posconvertibilidad se caracterizó por tarifas muy bajas en términos reales, por lo que, en los hechos no fue necesaria la tarifa social como instrumento nivelador, dado el alto nivel de subsidios a toda la demanda de gas natural y electricidad.

A fines de 2015 con la llegada al gobierno de Mauricio Macri, una de las medidas fue la declaración de emergencia del sector energético y en febrero de 2016 se incrementó el precio de la energía y la eliminación de los subsidios al VAD en el área concesionada por EDENOR y EDESUR. Poco tiempo después se incrementó el precio del gas, recuperando los principios normativos de la década del 90. En este caso los aumentos fueron judicializados, inhibiendo su implementación.

Desde 2016 se implementó una estrategia de incrementos de precios de la energía (PIST y generación)¹² en vistas a reducir subsidios y de tarifas que determine los ingresos de las distribuidoras para los próximos cinco años. En los hechos implicó un fuerte incremento de tarifas energéticas, que registraron valores similares a los de la década del '90. (Ver gráfico N°2 y 3). En

⁹ Tomaremos algunos puntos sobresalientes del segmento de distribución, por una cuestión de impacto, sumado al poco peso del transporte en la tarifa final.

¹⁰ En el caso del gas natural se otorgó un importante incremento en 2014 que fue fuertemente judicializado.

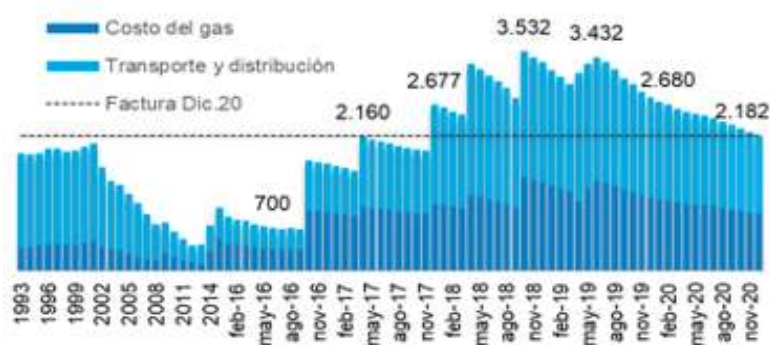
¹¹ También la revisión de los contratos de concesión. Este ítem excede los tópicos abordados en este trabajo.

¹² En el caso del gas, la meta era alcanzar el import parity para el precio del gas. En el caso de la generación, se dolarizaron contratos en pesos, incrementando fuertemente el precio de generación. Se lanzaron también licitaciones térmicas y renovables con contratos en dólares a largo plazo.

este contexto la tarifa social, en ambos servicios, permitió amortiguar los incrementos y la conflictividad social producto de los fuertes incrementos tarifarios. En 2019 se registró luego de varios años de incremento una caída de la demanda energética de -3,7% en gas natural y un 3,1% de la demanda eléctrica.

Gráfico N°2 Evolución de la tarifa media de gas natural

(en pesos constantes octubre 2020/ bimestre)



Notas: (1) Factura bimensual promedio Metrogas CABA, sin impuestos. Se considera la tarifa promedio ponderada por el volumen consumido por categoría (consumo promedio total 142 m³/bimestre). Para los últimos meses de 2020 se toma la estimación REM del BCRA. Fuente: elaboración propia en base a ENARGAS, IPC CABA, INDEC y BCRA.

Gráfico N°3. Evolución de la tarifa de electricidad ⁽¹⁾

(en pesos constantes de octubre 2020 / bimestre)



Notas: (1) Se calcula sobre un consumo medio bimestral de 500 KWh para un usuario de Edenor. Para los últimos meses de 2020 se toma la estimación REM del BCRA. Fuente: elaboración propia en base a ENRE.

El gobierno anterior, recuperó y defendió ideológicamente el marco normativo de la convertibilidad, en un contexto inflacionario y devaluatorio. Sin embargo, pese a la defensa de estas reformas en términos ideológicos, de manera pragmática y en el marco de las elecciones, abandonó su sendero de incrementos en materia de precios y tarifas de la energía y determinó el congelamiento desde abril de 2019.

Con la asunción del nuevo gobierno, se definió un período de 120 días para la revisión en materia de tarifas (ante la dificultad de trasladar los precios en un contexto de fuerte crisis económica). Sin embargo, la crisis sanitaria que devino en una profundización de la crisis económica determinó el sostenimiento de este nuevo congelamiento. Aun así, en el marco de la renegociación de la deuda, es probable que el gobierno en vistas a reducir el déficit fiscal tenga que incrementar los precios de la energía. A esto se le suma, el congelamiento en el segmento de distribución y el deterioro de la red de distribución¹³. Esto afecta fundamentalmente a la electricidad, y por la relevancia de este recurso en la vida social, se estima que no estará exento de conflictividad social en caso de incrementarse la frecuencia y duración de los cortes de electricidad.

A modo de síntesis, el lugar de las infraestructuras y los servicios básicos en la profundización de la fragmentación urbana y el deterioro ambiental, marcan la importancia de comprender estas experiencias en procesos de larga duración, en particular en aquellas ciudades cuyo proceso de expansión de las redes aún no se había completado. En efecto, la cara oculta de los servicios universales y sustentables descubre la existencia de dispositivos de diferenciación técnicos, tarifarios y espaciales, sobre todo para los usuarios con ingresos reducidos.

2. Elementos para el diseño de una política pública de acceso universal y sustentable al agua y a la energía

El acceso universal y sustentable al agua y a la energía es fundamental para un modelo desarrollo justo que incluya una perspectiva de derechos humanos. Una política nacional de acceso a los servicios básicos implica por un lado, el reconocimiento formal del agua y de la energía como derechos humanos esenciales y por el otro, el reconocimiento de la función social de la propiedad como fundamento de la regulación territorial municipal, provincial y nacional y en ese sentido, compatible con los derechos humanos.

¹³ Es claro, que la contracara del congelamiento tarifario es el deterioro de la red. El estado tiene la dificultad de controlar ante el incumplimiento de la norma sancionada por el mismo estado. A esto se le agrega que los compromisos de las inversiones de la RTI fueron asumidos en dólares (al valor del dólar de febrero de 2017).

El acceso universal, sostenible y asequible a los servicios básicos juega un rol clave en la integración territorial y social de nuestro país. Los servicios básicos, en su carácter de “integradores territoriales”, se complementan con el acceso a un hábitat digno (tierra, vivienda, equipamientos sociales, espacios de trabajo y producción) y a la vez, exigen considerar el impacto ambiental y el uso sustentable de los recursos. En tanto, en su carácter de “integradores sociales” garantizan a priori cierta equidad, dado que los servicios básicos deben suministrarse para todos, de calidad, suficiente, asequible tanto para la población como para el sector productivo. Parte de esta concepción consiste en construir una agenda pública que dispute el sentido tradicionalmente asignado a las infraestructuras.

En este marco, proponemos tres lineamientos para orientar la intervención pública: integralidad de las políticas territoriales, eficiencia energética y asequibilidad de los servicios para transformar las dinámicas que reproducen las desigualdades en el acceso al agua y a la energía. Estos lineamientos requieren permear un esquema sectorial de asignación de recursos y para eso es necesario una articulación horizontal y vertical entre los organismos de obras públicas, vivienda, ambiente y desarrollo social.

La herramienta de la planificación territorial (no del plan) se propone como estrategia de entrada a la integralidad de las políticas públicas y como marco de la inversión pública, una asignatura pendiente que aumenta el riesgo de deslegitimación frecuente en los procesos de planificación divorciados de la asignación de recursos presupuestarios.

También requieren una participación efectiva de la sociedad civil y un acceso a la información oportuna y veraz. Los actores de la urbanización y del acceso al suelo urbano deben formar parte de estos procesos de planificación territorial. El colectivo multisectorial Habitar Argentina (www.habitarargentina.org.ar), conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales urbanos y campesinos y legisladoras/es, es un referente muy importante, por su experiencia sostenida en la construcción de un campo de acción colectiva para garantizar el derecho a un hábitat digno.

2.1. Acceso universal e integralidad de las políticas territoriales

La desigualdad en el acceso a los servicios básicos también es resultado de las limitaciones que las políticas públicas sectoriales han demostrado para abordar un problema estructural en Argentina. En general, la concepción de las políticas territoriales ha mantenido una visión sectorial y centralizada de los problemas de agua por un lado, de energía por otro, expresada en la división institucional y organizativa de la administración estatal. El tipo de intervención estatal predominante son las

grandes inversiones en la obra pública, con escasa o nula preocupación por sus impactos en términos de modelo de desarrollo social, territorial y ambiental.

Así, las infraestructuras han dejado de estructurar el crecimiento urbano que se ha caracterizado por un tipo de expansión discontinua, que deja vacantes amplios espacios sin urbanizar que resultan sujetos a la especulación inmobiliaria. Esta modalidad de expansión eleva el costo de los tendidos de redes de infraestructuras básicas –agua, cloacas, gas, energía eléctrica–, presiona sobre el presupuesto público para su mantenimiento. Para cambiar esta dinámica de expansión es necesario intervenir en las políticas específicas de densificación urbana y de regulación del mercado de suelo, para eso planteamos las siguientes propuestas:

En relación con la dinámica de urbanización:

- Favorecer procesos de densificación que fomenten estrategias para compactar las ciudades y reducir la fragmentación urbana. Un programa de densificación urbana consiste en consolidar determinadas zonas mediante la intensificación del uso de suelo intraurbano junto con la rehabilitación de terrenos abandonados o subutilizados.
- Promover proyectos integrales de hábitat en los espacios vacantes sin urbanizar o en procesos de regeneración urbana.
- Ampliar la extensión de los servicios en los asentamientos populares. De hecho, el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), respaldado por el Decreto 358/17 y la ley de Tierras de Barrios Populares (octubre del 2018) otorga a las familias que residen en asentamientos informales el derecho formal a exigir a las empresas prestadoras de servicios básicos su provisión dentro de los barrios.

En relación a la regulación de los mercados de suelo:

- Recuperar y distribuir las rentas que permitan producir suelo urbano con los servicios básicos, equipado y bien localizado, a fin de eliminar las desigualdades urbanas y ambientales.
- Redistribuir la valorización inmobiliaria generada por la acción urbanística o “captación de plusvalías” para contribuir a garantizar la extensión de la cobertura y el mantenimiento de los servicios públicos.

2.2. Acceso sustentable y eficiencia energética

La eficiencia energética busca satisfacer la demanda, consumiendo de manera sustentable el agua y la energía, lo que permite una mejora en la competitividad, un mejor consumo, permite ahorrar y conlleva beneficios ambientales. En general, los programas asociados al acceso al agua y las energías estuvieron dominados por la propuesta de grandes obras de infraestructura que implican elevados costos y para los estados locales, provinciales y nacionales. En muchos casos, estas

obras no lograron finalizar en tiempo y forma (y muchas de ellas, nunca se terminaron de construir), implicando altos costos de endeudamiento para el país. Esta concepción expresa la escasa relevancia otorgada al impacto de estas decisiones en el desarrollo territorial y ambiental.

Nos interesa indagar en el modo en que las cuestiones ambientales logran permear las formas de concebir el servicio y habilitan repensar el modelo de grandes obras hacia otros esquemas descentralizados que puedan garantizar un servicio de calidad similar y que avancen hacia formas de coexistencia más sustentables en los territorios que habitamos. Con ese sentido, planteamos las siguientes propuestas:

En relación a la gestión ambiental:

- Diseñar soluciones locales en clave de solidaridad hídrica territorial. La gestión integral de cuencas no admite decisiones autónomas e individuales porque tiene efectos difusos sobre extensiones territoriales mayores a las consideradas en cada caso.

En relación con la articulación entre los servicios básicos:

- Avanzar hacia otros modelos de infraestructuras, de metabolismos circulares de gestión integral del agua (agua de lluvia, agua potable, aguas grises) que admitan el uso complementario y el reuso del agua.
- Alentar la implementación de sistemas solares, y de recuperación de agua pluvial, en nuevas urbanizaciones, con el objeto de disminuir los costos de instalación de los servicios.
- En áreas rurales o de población dispersa, considerar otras escalas de intervención y de gestión, como pueden ser sistemas abiertos que admiten ejecuciones progresivas o complementarias como alternativa a las obras faraónicas inacabables. Es importante que estas opciones alternativas se encuentren acompañadas de una revisión periódica de la calidad de las fuentes de extracción, dada la presencia de contaminantes naturales e industriales en las aguas subterráneas y en los cursos de agua.

2.3. Asequibilidad de los servicios públicos y tarifa social

La asequibilidad desde la perspectiva de los derechos humanos implica la prestación de servicios asequibles para todos, independientemente de la capacidad de pago. En ese sentido, la propuesta es contemplar una cantidad básica de dotación para los hogares que sea universal y gratuita y luego un sistema de medición que permita diferenciar usos y costos. De manera complementaria, es necesario garantizar dotación mínima de servicios por parte de prestadores hasta garantizar la existencia de redes. Por ejemplo, garantizar una dotación mínima de agua de calidad per cápita diaria (150l/h/d). El Estado debe intervenir controlando que la prestación del servicio sea en condiciones de seguridad. En electricidad, no sólo debe garantizarse la universalidad

de la energía sino también la equidad en la prestación del servicio, sobre todo teniendo en cuenta el riesgo que implica para la vida humana el uso de la electricidad en condiciones precarias.

En materia de precios y tarifas, en el corto y mediano plazo y en un contexto de fuerte crisis económica es necesario adecuar las tarifas sociales existentes, dada la creciente importancia de los servicios públicos en el presupuesto de los hogares. En agua y saneamiento, por ejemplo, AySA mantiene un régimen tarifario basado en un sistema catastral definido en función de un consumo presunto por superficie, ubicación y calidad del inmueble. Una facturación basada en el consumo y la micromedición orienta un consumo más sustentable del recurso. Sin embargo, cobra una relevancia sustantiva saber cómo influye este régimen en los hogares en situación de vulnerabilidad, donde la vivienda es también el lugar de trabajo muchas veces de supervivencia.

En efecto, un mayor conocimiento sobre los usuarios finales permitirá abordar otra problemática que es la de los distintos tipos de usuarios. A modo de ejemplo, el servicio eléctrico está desarrollado y pensado para un solo tipo de usuario, el usuario regular con medidor. Sin embargo, en la práctica se pueden identificar 4 tipos de usuarios: (i) con medidor, (ii) con medidor prepago, (iii) medidor comunitario y (iv) colgados (estos últimos están “afuera del sistema”). Resulta central señalar que estos tipos de usuarios tienen accesos y derechos diferenciales en relación con el uso de la electricidad y que implican asimismo riesgos diferenciales en el uso de la energía. La diversidad de usuarios eléctricos permite visualizar que quienes se apartan de la “norma” (el usuario con medidor regular), igualmente acceden a la energía. Sin embargo, este acceso es a costa de menores derechos, empeorando su uso y en muchos casos conduciendo a situaciones de riesgo extremo. Un ejemplo de esto, es la utilización doméstica de combustibles de baja calidad (leña) que son aquellos utilizados por los sectores de menores recursos, los cuales traen aparejados problemas respiratorios e incluso persistentes incendios producto de cortocircuitos eléctricos. Por esto es necesario que desde el estado elaboren políticas orientadas a todos los tipos de usuarios.

3. Sobre la territorialización desde una perspectiva de géneros

Una política pública de acceso universal, sustentable y asequible de los servicios básicos exige una articulación entre los tradicionales Ministerios de Obras públicas y Desarrollo social, y los más recientes Ministerios de Desarrollo territorial y hábitat, de Ambiente y desarrollo sostenible y Mujeres, géneros y diversidad que modifique la clásica centralidad del Ministerio de Obras públicas en estos asuntos. En el mismo sentido, requiere una adecuación de las agendas provinciales y locales. Las históricas tensiones entre competencias federales, provinciales y locales que atraviesan la

prestación y el control de los servicios deben ser revisadas para proponer nuevas formas de combinación entre gestión de proximidad y gestión centralizada de la infraestructura y de los servicios. La gestión de proximidad incorpora dos cambios en el análisis y el diseño de las políticas públicas. Por un lado, la multiplicación de instancias de negociación y su institucionalización como parte de la acción pública. Por otro lado, la centralidad del territorio en la definición de los problemas públicos (Catenazzi, 2018).

Para avanzar en ese sentido, es necesario fortalecer la capacidad estatal para abordar de manera integral y reformular el problema y la manera de intervenir sobre relación entre el acceso al agua y a la energía a una dinámica de desarrollo urbano extendida y fragmentada que no es sustentable en términos ambientales, ni logra integrar al conjunto de la población. Esta concepción de la política de acceso a los servicios básicos debe favorecer la movilización de los gobiernos locales porque la extensión de las redes de infraestructura se especifica en las dinámicas territoriales con problemas y actores que no son captadas por las políticas centralizadas de carácter sectorial. Esto no implica que toda política pública debe dejar de lado sus componentes sectoriales, pero supone un cambio tanto en los aspectos sustantivos (ideas y contenidos) como en los procedimentales (operativos y decisionales) (Catenazzi, 2011).

3.1. La centralidad de los gobiernos locales

La territorialización de la política de acceso universal, sustentable y asequible requiere ampliar las capacidades técnicas y políticas de los gobiernos locales para orientar junto con las organizaciones sociales, las prestadoras de servicios y otros actores locales, la construcción democrática de un proyecto público de hábitat (urbano y rural) que incorpore el acceso universal a los servicios básicos, en el mediano y largo plazo. Buena parte de las propuestas planteadas en relación a la integralidad de las políticas territoriales, tanto respecto de la implementación de programas de densificación urbana, como respecto de la regulación de los mercados de suelo, otorgan una relevancia institucional a los gobiernos locales.

En primer lugar, proponemos conformar consejos locales de planificación territorial o mesas o instancias multiactorales para el desarrollo de políticas para la provisión de servicios básicos con la finalidad de satisfacer la demanda de agua a los ciudadanos. Estos consejos deben articularse con los municipios vecinos y con los organismos públicos de gobierno de nivel provincial y entre distintas intervenciones estatales en el territorio. A su vez, las instancias multiactorales permiten una construcción más compleja de la realidad territorial y reducir las brechas y segregaciones estructurales de género que existen en el mundo del trabajo, el empleo y la producción desde una mirada interseccional y de derechos humanos.

En segundo lugar, consolidar la participación de los gobiernos locales en la planificación de la expansión de las infraestructuras de agua y cloaca, en especial, de los barrios populares. A modo de ejemplo, AySA expandió el modelo del programa Agua + Trabajo al conjunto del área de prestación, haciéndose cargo además del financiamiento. A su vez, creó el programa Cloaca + Trabajo, para incrementar la cobertura de desagües cloacales.

En tercer lugar, fortalecer el nivel local en la implementación de las tarifas sociales. Dado que tiene acceso a información de base sobre el territorio, resulta fundamental la retroalimentación entre municipio, provincia y nación en la readecuación de los esquemas de tarifa social. Para esto deben contemplarse las diferencias entre agua, energía eléctrica y gas natural, dado que la distribución en agua y electricidad está a cargo de las provincias que son las responsables de instrumentar esta tarifa social.

3.2. Las veedurías comunitarias

El nivel local es clave para un mayor control y regulación de las redes de distribución. Una mayor proximidad y conocimiento de la red de distribución posibilita el desarrollo a nivel territorial de mapeos que permitan identificar nodos problemáticos con relación a la red, los niveles de tensión y así, planificar estrategias para mejorar el suministro y disminuir los riesgos eléctricos.

Las veedurías comunitarias son un mecanismo democrático que le permite a los ciudadanos y a las organizaciones comunitarias poder controlar a la gestión pública o privada. La figura de la veeduría permite a la ciudadanía controlar la ejecución de un programa, un proyecto, un presupuesto, un contrato, obras de cualquier tipo o la prestación de un servicio público. Incorpora la perspectiva de género en la gestión del territorio. Las Veedurías de Obras de Infraestructura tienen por objeto llevar a cabo las tareas de control sobre las obras de infraestructura de agua potable, desagües cloacales y pluviales que diferentes organismos públicos llevan a cabo en los barrios populares. (Koutsovitis, 2019).

3.3. Investigación y desarrollo tecnológico y social

Por último, señalar la prioridad de promover la investigación y desarrollo en la producción sistemática de información y conocimiento acerca del territorio, la identificación y fomento a equipos de investigación y transferencia tecnológica en materia de eficiencia energética orientada a disminuir los costos de urbanización, y de la construcción y desarrollo de viviendas eficientes.

La información adecuada, oportuna y veraz sobre la calidad de los servicios efectivamente, el estado de las infraestructuras y su relación con las dinámicas territoriales es fundamental porque

facilita la participación de la sociedad civil que mejor informada enriquece el diseño y la implementación de las políticas de acceso al agua y a la energía.

4. Escenarios de institucionalización de los lineamientos o políticas

En el presente apartado nos proponemos plantear las modificaciones en el plano institucional que consideramos necesarias para llevar adelante los lineamientos de políticas de agua potable, saneamiento y energía que consideramos pertinentes. Para ello esbozamos la propuesta del armado de nuevas normas, programas y medidas concretas de intervención que promuevan la universalización de los servicios. Consideramos que muchas de estas estrategias no suponen “nuevas” ideas, sino más bien la materialización y especialmente la articulación y la continuidad en el tiempo de propuestas previamente formuladas dentro de cada sector.

En este sentido, la presente propuesta se propone alcanzar una política inclusiva de los servicios de agua y energías, con el objetivo de reducir las brechas de desigualdad socio-territorial y ambiental, lo que requiere de una revisión profunda de los marcos normativos e institucionales que actualmente rigen la prestación y el control de ambos servicios.

Por un lado, y de cara a lograr una política integral asociada a los sectores de agua potable, saneamiento y energía, se sugiere superar y trascender las lógicas sectoriales y establecer metas macro que sean comunes entre ambos, como podría ser la sustentabilidad ambiental y la eficiencia energética. Esto supone entender que la prestación de servicios de agua y saneamiento debe relacionarse de manera más articulada con la política ambiental a nivel nacional, provincial y local, de manera de reconocer con mayor atención dentro de su planificación, el tratamiento de los efluentes domiciliarios, la calidad y el cuidado de las aguas subterráneas y superficiales y el gasto energético de los tratamientos de potabilización y tratamiento de efluentes. En este sentido, la lógica predominante hasta la fecha basada en la producción abundante de agua y la creación de grandes obras, y en el descuido de medidas de eficiencia asociadas a la micro y macro medición, en muchos casos descuida el gasto energético implicado en los trabajos de potabilización, circulación y tratamiento de aguas residuales. De este modo, pensar una política integral de los servicios supone entender las relaciones intrínsecas que existen entre ambos sectores y el medio ambiente.

Por otro lado, el carácter integral refiere también comprender los distintos aspectos involucrados en la universalización de los servicios. No sólo el cuidado del medio ambiente, sino también la necesidad de garantizar servicios de calidad para el conjunto de la población nacional, de reconocer la integración socio-territorial como objetivo último de las políticas sectoriales y de

democratizar las distintas voces de los actores involucrados en la prestación y el consumo de los servicios, de modo de alentar canales formales pero también reales y territoriales de participación. Para ello, el siguiente apartado se interroga sobre cómo fortalecer la institucionalidad y la democratización de los servicios de agua y energías para alcanzar políticas integrales. Nos focalizamos en plantear una serie de sugerencias normativas, lineamientos de programas y políticas locales.

Primero, consideramos central el reconocimiento formal del agua, el saneamiento y la energía como derechos humanos básicos y elementales dentro de la Constitución Nacional y del Código Civil Argentino, como así también el reconocimiento de la función social de la propiedad como fundamento de la regulación territorial provincial, y de los marcos regulatorios de las empresas prestadoras.

Segundo, creemos que es central fortalecer la articulación entre los distintos niveles de gobierno. Si bien históricamente el carácter federal de la Argentina, llevó a que sean las provincias las que definan el modo de prestación de los servicios de agua y saneamiento, la necesidad de contar con marcos institucionales nacionales que permitan reunir la información del sector en cada territorio se torna central para el diagnóstico y la definición de áreas prioritarias de intervención. En este sentido, la creación de una Ley de Saneamiento (Acuña, Cetrángolo, Cáceres y Goldschmidt, 2017) que permita mensurar con iguales criterios, recopilar y sistematizar indicadores claves del sector permitirá en el mediano y largo plazo mejorar la toma de decisión a nivel central sobre la asignación de presupuesto nacional para la realización de obras.

Tercero, y en relación a la articulación de los sectores y la integración territorial, creemos que es vital que la creación de una política nacional de hábitat incorpore el acceso a servicios básicos de calidad y sustentables. Una política de hábitat que integre criterios ecológicos y la protección al ambiente.

Para materializar estas normas en programas de política, sugerimos la revisión del actual Programa Nacional de Agua Potable y Saneamiento, creado en el año 2016 dentro del marco de la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento de la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica del actual Ministerio de Obras Públicas. Si bien el programa existe hace tiempo, se torna central la definición y el sostenimiento de criterios y objetivos comunes para el mediano y largo plazo. Del 2016 al 2019 el objetivo del programa era alcanzar la universalización de servicios de agua y el 75% de cobertura en cloaca para las áreas urbanas, mientras que del 2019 hasta la actualidad, dicho programa cambió sus objetivos para focalizarse en las poblaciones rurales y dispersas. Si bien lograr la universalización de los servicios supone entender y atender ambos aspectos, en la práctica es necesario que los programas mantengan una continuidad en el tiempo.

Además del programa nacional de agua y saneamiento, se sugiere también revisar los marcos regulatorios de las empresas prestadoras, ya que estas mantienen prácticamente la misma estructura que la gestión privada de los '90, siendo que actualmente tienen otro desafío como es, el hecho de que sea el Estado quien debe controlar al Estado. En el caso de las áreas rurales, se sugiere fomentar la sistematización de experiencias descentralizadas y la articulación en una red nacional de provisión de servicios para áreas rurales coordinadas por el Estado nacional en articulación con las provincias.

En cuanto al sector energético, se proponen a continuación una serie de políticas concretas en distintas escalas de intervención. A nivel municipal, una de las primera acciones que se puede llevar adelante es iniciar un registro de los problemas a la salud y la vida producto del mal uso de la energía. Es necesario darle entidad a aquello que no se ve. Porque lo que no se ve y lo que no se pregunta no puede ser abordado por las públicas. Es por esto por lo que es fundamental comenzar a registrar los problemas asociados al acceso deficiente a la energía, y a la vez constituirse en un primer acercamiento para repensar en acciones coordinadas tendientes a disminuir los riesgos a la vida asociados al uso de la energía.

Mención aparte merece, el acceso al GLP, en sectores sin acceso a redes de gas natural. Si bien el Programa Hogar que se constituye en un subsidio directo para los beneficiarios es un programa valioso, será necesario establecer acciones tendientes a optimizar la dinámica de funcionamiento del mismo.

La primera medida debería ser corregir los errores de distorsión en la cadena del GLP (revisión de los precios máximos de referencia de toda la cadena) e incremento del subsidio para los beneficiarios. Asimismo, para que este programa vuelva a tener efectividad será fundamental el control de precios en los puntos de venta, así mientras que los correspondiente a fraccionadoras y distribuidoras podrán ser controladas por la autoridad nacional, será central el rol de los municipios en el control de precios minoristas, así como solicitar a provincia o nación intervención masiva de venta de garrafas para controlar precios, cuando estos se desvían de los precios máximos permitidos. La efectividad de este programa solo puede estar garantizada con un fuerte control y acción territorial. Entre las acciones que a desarrollar mencionamos las siguientes:

A nivel ciudadano:

- Programas educativos en eficiencia energética.
- Campañas de difusión en eficiencia energética.
- Planes piloto a nivel municipal de colectores de agua y termotanques solares.

De fomento al sector servicio y PYMES:

- Desarrollo de estrategias de gestión de la energía en comercios y PYMES, anclado en la Norma ISO 50.001 que permitan un óptimo uso de la energía. Esta norma se basa en la gestión de la calidad y del Medioambiente, por lo que es compatible con las normas ISO 9001 y 14001 respectivamente y posee elementos en común con las normas ISO de administración de sistemas.

A nivel municipal:

- Implementación de normas de eficiencia energética a nivel edilicio para edificios públicos y para edificios en construcción.
- Desarrollo de modelos piloto a nivel municipal de generación renovable para autoconsumo y posible reinyección a la red, como paso previo a políticas de uso masivo de la generación distribuida.

Bibliografía

- Acuña, C. O., Cáceres, V. y Goldschmidt, A. (2017) *La economía política de la política de agua y saneamiento en la Argentina. Historia, actualidad y perspectivas*. Documento de Trabajo IIEP Baires, FCE-UBA/CONICET,
- Azpiazu, D. (2007). "La privatización de los servicios de agua potable y saneamiento. Las enseñanzas del caso argentino". *Revista Reflexiones* 86 (2). Pp. 105-115.
- Catenazzi, A, (2018) "Lo metropolitano en juego, entre redes de saneamiento y la acción pública local". *Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo*, 16 num.3: 12 - 26. Sao Pablo.
- Catenazzi, A. (2011) "El territorio como entrada a los proyectos integrales". En *Gestión municipal y proyectos integrales. Entre lo estratégico y lo cotidiano*. Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Ministerio del Interior - BID. Buenos Aires. Pp 99 – 114. ISBN 978-987-33-1427-8.
- Calderón, E. (2018) "Agua y Salud". Documento de Trabajo en preparación para UNESCO (en prensa).
- Herrero, A.C y Fernández, L. (2008). *De los ríos no me río. Diagnóstico y Reflexiones sobre las cuencas metropolitanas de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editorial.
- INCyTH (1994). Balance hídrico de la República Argentina: Memoria descriptiva. Argentina: Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano / Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas / UNESCO / Programa Hidrológico Internacional (PHI).
- Koutsovitis, (2019) Informe de la Cátedra de Ingeniería Comunitaria. Periódico mensual electrónico El Adán de Buenosayres.
- Nuñez, J. (2011) Situación tarifaria de los servicios de agua y saneamiento a nivel nacional, Cámara Argentina de la Construcción.
- Pochat V. (2005). Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N°96. Santiago de Chile: CEPAL-Organización de las Naciones Unidas.
- Rodríguez A. et al. (2008). *Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2011). *Argentina Urbana*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires.

- Tobías, M. (2017) «*Política del agua, controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015)*». Tesis de doctorado en Ciencias Sociales y Geografía Universidad de Buenos Aires - Paris III Sorbonne Nouvelle.
- White C. (2012). Understanding water scarcity. Definitions and measurements. Water Security, Global Water Forum.

Argentina > futura



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

 @OkFutura

 ArgentinaFutura@jefatura.gob.ar

 argentina.gob.ar/argentina-futura