



ISSN: 1695-7253 e-ISSN: 2340-2717
investig.regionales@aecr.org

AECR - Asociación Española de Ciencia Regional
www.aecr.org
España – Spain

Las Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento en zonas rurales de Argentina. Relevamiento de su estructura, organización, operatividad interna y las problemáticas y desafíos en la gestión del agua

Francisco Cellone, Joaquín Córdoba, Lucas Bilbao, Eleonora Carol

Las Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento en zonas rurales de Argentina. Relevamiento de su estructura, organización, operatividad interna y las problemáticas y desafíos en la gestión del agua

Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, 57, 2023/3
Asociación Española de Ciencia Regional, España

Available on the website: <https://investigacionesregionales.org/numeros-y-articulos/consulta-de-articulos>

Additional information:

To cite this article: Cellone, F., Córdoba, J., Bilbao, L., & Carol, E. (2023). Las Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento en zonas rurales de Argentina. Relevamiento de su estructura, organización, operatividad interna y las problemáticas y desafíos en la gestión del agua. Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research, 2023/3(57), 51-69. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.23.017>

Las Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento en zonas rurales de Argentina. Relevamiento de su estructura, organización, operatividad interna y las problemáticas y desafíos en la gestión del agua

*Francisco Cellone**, *Joaquín Córdoba***, *Lucas Bilbao****, *Eleonora Carol*****

Recibido: 24 de enero de 2022

Aceptado: 14 de junio de 2023

RESUMEN:

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un relevamiento de las Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (OCSAS) rurales en Argentina, del marco jurídico e institucional que las respalda, como así también su estructura, organización y operatividad interna. Además, se pretende estudiar cuáles son los criterios que utilizan dichas organizaciones para definir una adecuada gestión del agua y las problemáticas y desafíos que afrontan. Los resultados reflejan que la representación territorial de las OCSAS es mayoritaria mientras que las problemáticas del sector son variadas e incluyen aspectos jurídicos, institucionales, técnicos, de calidad, financieros y de género.

PALABRAS CLAVE: OCSAS; servicios de agua rural; gestión del agua rural.

CLASIFICACIÓN JEL: Q25.

Community Organizations for Water and Sanitation Services in rural areas of Argentina. A survey of their structure, organization, internal operation and problems and challenges in water management

ABSTRACT:

The aim of this work is to carry out a survey of rural Community Organizations of Water and Sanitation Services (OCSAS) in Argentina, of the legal and institutional framework that supports them, as well as their structure, organization, and internal operations. Also, to study what are the criteria used by these organizations to define adequate water management and the problems and challenges they face. The results reflect that OCSAS territorial representation is majoritarian, while the problems they face are varied and include legal, institutional - normative, technical, quality, financial and gender aspects.

KEYWORDS: Community Organizations of Water and Sanitation Services; Rural Water and Sanitarian Services; Rural water management.

JEL CLASSIFICATION: Q25.

* Centro de Investigaciones del Medio Ambiente (UNLP-CONICET), La Plata, Buenos Aires, Argentina.

fcellone@fcnym.unlp.edu.ar

** Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar Región Patagonia (CIPAF-INTA), Plottier, Neuquén, Argentina. cordoba.joaquin@inta.gob.ar

*** Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar Región NOA (CIPAF-INTA), Maimará, Jujuy, Argentina. bilbao.lucas@inta.gob.ar

**** Centro de Investigaciones Geológicas (UNLP-CONICET), La Plata, Buenos Aires, Argentina. eleocarol@fcnym.unlp.edu.ar

Autor para correspondencia: fcellone@fcnym.unlp.edu.ar

1. INTRODUCCIÓN

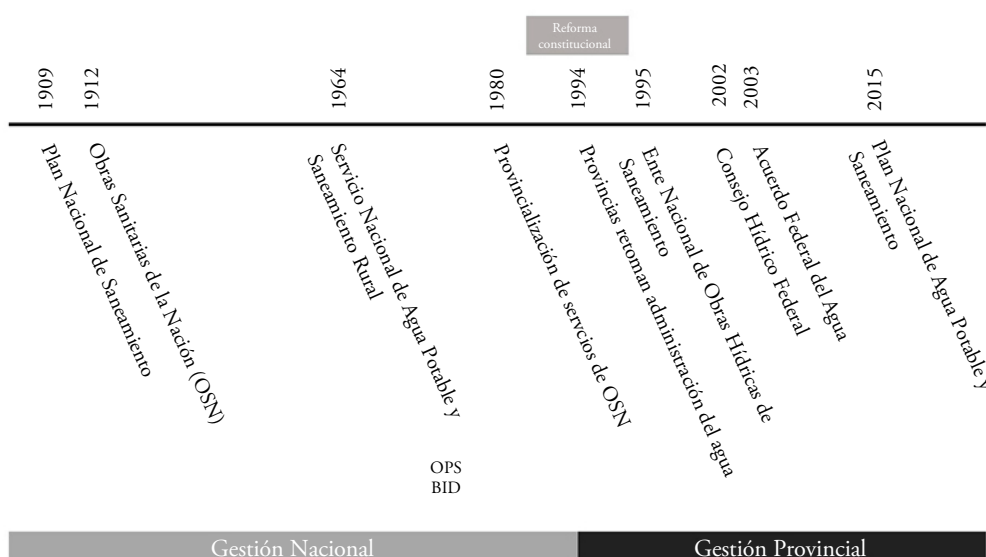
La gestión del agua en Argentina ofrece una institucionalidad heterogénea y una gran variedad de modalidades de prestación que tienen que ver con el carácter federal de la nación y con los históricos vaivenes en la gestión, con grados opuestos de valoración de lo público y lo privado (Muñoz, 2005). Si se realiza un recorrido por las políticas públicas en materia de agua y saneamiento a lo largo de la historia nacional, se puede constatar que en sus inicios el principal promotor fue el Estado Nacional. A través de políticas como el Plan Nacional de Saneamiento (1909), el organismo Obras Sanitarias de la Nación (OSN, fundado en 1912) y sus distintas variantes, la Ley Nacional 10.998 (1919) y el Primer Plan Quinquenal (1946-1952) se articularon los lineamientos que regirían la política hídrica durante la mayor parte del siglo XX. En cuanto al abastecimiento de agua potable en zonas rurales, a raíz de la falta de respuesta de OSN a las problemáticas del sector, llevó a que en el año 1964 se creara el Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural (SNAP), impulsada por la Oficina Sanitaria Panamericana (OPS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Monetero Gei, 1967). A través de esta institución se brindó asistencia técnica, administrativa y financiera a las comunidades rurales, se promovió la creación de 1500 Cooperativas Rurales de Servicios Públicos, así como de Servicios Provinciales de Agua Rural o estructuras similares (Garrido y Shechter, 2014). La centralidad del Estado Nacional en las políticas de saneamiento continuó hasta la provincialización de los servicios administrados por OSN en el año 1980. A partir de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, los Estados Provinciales retoman su dominio originario sobre los recursos naturales, y con ello la administración del agua potable. El Estado Nacional se orienta, entonces, a promover espacios de articulación federal para la planificación y ejecución de obras, financiadas principalmente por organismos internacionales de desarrollo, a través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA, creado en el año 1995) (Figura 1).

Los Estados Provinciales conformaron sus propios marcos normativos e institucionales referidos a la gestión del agua para abastecimiento poblacional, de acuerdo a los cuales, el servicio público sanitario puede ser prestado por el propio Estado, o bien, mediante la técnica de la concesión de servicio público, delegando su prestación en actores particulares, que pueden ser sociedades anónimas o cooperativas de usuarios. En general, las ciudades principales son cubiertas por empresas provinciales de capital privado, público o mixto, quedando las comunidades menores y rurales bajo la responsabilidad de entidades municipales, cooperativas y organizaciones comunitarias (Cáceres, 2017; Juárez, 2018). Estas localidades no representan una escala redituable para el sector privado y asimismo constituyen un sector tradicionalmente relegado por el Estado en materia de agua y saneamiento (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017). Por ende, es la sociedad la que se organiza alrededor de la gestión del abastecimiento de agua y saneamiento adoptando para ello distintas figuras jurídicas. Estas organizaciones locales reciben el nombre de “Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento” (OCSAS) y pueden ser definidas como “estructuras sociales creadas por grupos de vecinos en zonas peri-urbanas y rurales, donde generalmente no llega el servicio de las empresas públicas, privadas o mixtas que atienden a las grandes ciudades. Por medio de estatutos de autogobierno, trabajo mancomunado y elección de autoridades (por lo general ad-honorem) de manera abierta, sencilla y democrática, dirigen sus esfuerzos a establecer un sistema de captación, potabilización, distribución y pago por el agua (AVINA, 2011). Dentro de las OCSAS de Argentina la figura de las Cooperativas de Servicios Públicos es la más difundida (Bustos-Cara et al., 2013).

En el año 2015 se aprueba el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (Figura 1), donde se destaca la necesidad de implementar un programa de apoyo para el mejoramiento de los servicios de las áreas rurales. Si bien este programa no fue implementado, abarcaba a un universo de 2.500 centros rurales (inferiores a los 2000 habitantes) que según el documento contaban con una cobertura de agua promedio del 85% y en general carecían de cloacas. La información más actualizada publicada por el Ministerio de Obras Públicas estima, al año 2019, un déficit de cobertura de agua potable o segura del 7.1% y de un 38.8% de acceso al saneamiento para zonas rurales agrupadas (Ministerio de Obras Públicas, 2021). A lo largo de los últimos 40 años se han desarrollado distintos planes, programas y proyectos orientados al estudio, desarrollo tecnológico, asistencia técnica y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en el ámbito rural. Estas iniciativas son actualmente las principales acciones desarrolladas en las comunidades rurales, sin embargo, son intervenciones puntuales y se llevan adelante con poca articulación

interinstitucional. Quienes impulsan estas acciones son entidades nacionales, entre las que se destacan el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Nacional del Agua (INA), las Universidades Nacionales, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyP), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

FIGURA 1.
Línea de tiempo de las políticas públicas e institucionalidad vinculada a la gestión de las Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento en Argentina



Fuente: elaboración propia.

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un relevamiento de los actores que gestionan el agua en zonas rurales en el territorio nacional, del marco jurídico-normativo e institucional que los respalda, como así también de su estructura, organización y operatividad interna. Por último, se pretende relevar hacia el interior de estas organizaciones, cuáles son los criterios que utilizan para definir una adecuada gestión del agua y las problemáticas y desafíos que afrontan. Entender todos estos puntos resulta indispensable para la generación de políticas en materia de agua y saneamiento en las comunidades rurales de Argentina.

2. METODOLOGÍA

En primer término, se efectuó una revisión del marco jurídico-normativo y la institucionalidad vinculada a la gestión del agua a nivel nacional, discriminando en particular las incumbencias en el ámbito rural. Se realizó un relevamiento por provincias del número y tipo de prestadores de servicios de agua potable y saneamiento. Los datos fueron obtenidos a partir de información disponible en las páginas oficiales de autoridades de aplicación y entes reguladores provinciales. Esta información fue cruzada con datos poblacionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, Argentina del año 2010, en donde se discriminó entre prestadores totales y aquellos correspondientes a localidades de entre 2000 y 30000 habitantes y localidades rurales (<2000 habitantes).

Posteriormente, se realizó una caracterización de la estructura social y operatividad de las organizaciones que gestionan el recurso hídrico en el ámbito rural a partir de la información disponible en

organismos oficiales y a través de consultas a autoridades de dichas organizaciones comunitarias. Se identificaron los criterios que utilizan las OCSAS para definir una adecuada gestión del agua en conjunto con las problemáticas y desafíos que afrontan en el territorio nacional. Dicha tarea se llevó a cabo a partir de entrevistas semi estructuradas a informantes clave, que incluyeron representantes de federaciones de cooperativas de servicios públicos y cooperativas de servicios públicos de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y Misiones durante los meses de junio y julio de 2020. A su vez se realizó una entrevista a representantes de la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento.

3. RESULTADOS

3.1. RESPALDO JURÍDICO-NORMATIVO VINCULADA A LA GESTIÓN DEL AGUA POTABLE EN ZONAS RURALES

El respaldo jurídico-normativo y la Institucionalidad vinculada a la gestión del agua potable en Argentina no discrimina específicamente, al menos en lo que respecta al plano formal, entre actores exclusivamente abocados al manejo de los recursos hídricos para aprovisionamiento urbano de aquellos eminentemente rurales. Dicho sea esto, se procederá a realizar una caracterización general del marco institucional con que cuenta la Argentina en lo que respecta a gestión del agua potable, haciendo hincapié en las particularidades del ámbito rural, como así también en los vacíos institucionales y el rol de las OCSAS en dicha estructura.

La organización jurídica de la República Argentina está basada en la pirámide de jerarquía normativa, garantizando la no superposición y no contradicción de las leyes emitidas por los distintos estamentos del Estado. En este sentido, la Constitución Nacional y los tratados internacionales firmados por el Estado Nacional son las máximas instancias normativas. La Constitución Nacional establece el carácter federal de la Argentina al dictaminar que “las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal” (artículo N° 121), siendo estas atribuciones delegadas expresamente enumeradas en el artículo N° 126. Es también importante mencionar que los Estados Provinciales tienen sus propias Constituciones, en donde pueden delegar atribuciones y funciones a los gobiernos locales (Municipalidades). Así, las provincias mantienen todos los poderes no delegados, y poseen facultad para darse sus propias instituciones y autoridades (artículo N°122), celebrar tratados y disponer del dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (artículo N° 124).

A nivel nacional, existen leyes que establecen los presupuestos mínimos generales en relación al agua, sus usos y las protecciones ambientales que corresponden. La Ley N° 25688/02 de Gestión Ambiental de Aguas apunta a la gestión de cuencas interjurisdiccionales, regulando y protegiendo los distintos usos, incluido el abastecimiento doméstico. La Ley 18284/69, establece el Código Alimentario Argentino (CAA) (CAA, 2019), en donde se regulan las condiciones que debe cumplir el agua para ser considerada agua potable, siguiendo los parámetros recomendados por la Organización Mundial de la Salud.

Otra ley nacional, que rige y regula el accionar de las cooperativas, dentro de las cuales se incluyen aquellas prestadoras de servicios públicos, es la Ley N° 20337, en donde se estipulan sus alcances y responsabilidades. Sin embargo, tanto las cooperativas como las otras organizaciones autogestionadas por los usuarios que surgieron a lo largo de la historia para dar respuesta a las necesidades no satisfechas por el sector estatal y/o las empresas prestadoras de servicio, no tuvieron un tratamiento adecuado en la legislación argentina (Schaposnik, 2010). En contraposición, las legislaciones provinciales que refieren al uso del agua para el riego de plantaciones tienen un gran cuerpo normativo y una profusa historia en cuanto a la descentralización de la administración del agua y la creación de distintos modelos de organismos de usuarios.

A partir de la descentralización de los servicios de agua potable durante la década de 1980, cada uno de los Estados Provinciales dictó su normativa jurídica en relación con el agua y la posibilidad de tercerizar el sistema de abastecimiento de agua para poblaciones, regulando principalmente sobre la calidad del agua, el esquema tarifario, la medición de consumo, y el tratamiento de efluentes (Cáceres, 2017). A su vez, en estas leyes provinciales se dictamina el orden en cuanto al uso del agua, considerando siempre el

abastecimiento poblacional como prioritario. También se indica que los Estados Provinciales realizan las concesiones de agua para los distintos usos a cada uno de los actores responsables de abastecer de agua a las poblaciones.

3.2. INSTITUCIONALIDAD VINCULADA A LA GESTIÓN DEL AGUA POTABLE EN ZONAS RURALES

Como se ha mencionado, y dado el carácter federal de la Argentina, la titularidad o autoridad de aplicación de las normas y reglamentaciones de los servicios de agua potable y saneamiento corresponde a los Estados Provinciales dentro de sus respectivos territorios. Esto es así con la excepción del área correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su área metropolitana, asignada a la concesión de la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas y cuyo ente regulador es el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS).

A nivel federal, le corresponde a la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (SIPH), dependiente del Ministerio de Obras Públicas de la Nación asumir las funciones de rectoría y coordinación del sector. Dentro de esta secretaría, la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento tiene entre sus principales cometidos la formulación de las políticas sectoriales, así como la planificación de mediano y largo plazo de las inversiones en los servicios. Actualmente, bajo la órbita de la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento, se encuentra en elaboración el Plan Federal de Agua y Saneamiento Rural. Este plan será orientador en cuanto a la integración y coordinación de políticas hídricas nacionales en el ámbito rural y deberá reorientar los recursos financieros y técnicos hacia las organizaciones comunitarias¹.

En el ámbito de la SIPH se encuentra el ENOHSA, que es un organismo descentralizado con personería jurídica y autarquía administrativa que históricamente ha actuado como agencia financiera, canalizando a las provincias y prestadores de servicio los recursos de origen nacional y externo (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017). Al mismo tiempo, el Consejo Hídrico Federal (COHIFE), conformado por los Estados Provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado Nacional, tal cual la propia definición del organismo constituye una persona jurídica de derecho público creada como instancia federal para el tratamiento de los aspectos de carácter global, estratégico, interjurisdiccional e internacional de los recursos hídricos². En el año 2003 las partes firman el Acuerdo Federal del Agua, comprometiéndose a adoptar los Principios Rectores de la Política Hídrica de la República Argentina. Si bien estos principios no son de cumplimiento obligatorio, sirven de guía y entre sus enunciados podemos encontrar definiciones interesantes, como considerar al agua potable y saneamiento como un derecho humano básico, o propiciar la participación de los usuarios del agua en determinados aspectos de la gestión hídrica, adoptando el principio de centralización normativa y descentralización operativa. Este proceso fue ratificado en el año 2008 mediante la Ley 26.438, la cual reconoce al COHIFE como persona jurídica de derecho público y como instancia federal para la concertación y coordinación de la política hídrica federal y la compatibilización de las políticas, legislaciones y gestión de las aguas de las respectivas jurisdicciones, respetando el dominio originario que sobre sus recursos hídricos le corresponde a las provincias. Por otro lado, el INAES dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo, es la autoridad de aplicación del régimen legal que regula el funcionamiento de las cooperativas y es quien efectúa el otorgamiento, denegatoria o retiro de la personería jurídica necesaria para su funcionamiento.

A nivel provincial existe una amplia heterogeneidad en la gestión del servicio de agua. La organización institucional más frecuente consiste en una Autoridad de Aplicación responsable de la política y la gestión de los recursos hídricos y del servicio de agua potable, un ente regulador u organismo de control, y por último quienes se encargan de la prestación del servicio. Las autoridades de aplicación están presentes en cada una de las provincias, aunque se encuentran jerarquizados de diversas maneras dentro de la estructura de gobierno, pudiendo ocupar el rol de: ministerio, secretaría, dirección, o conformar institutos, administraciones o empresas estatales, en algunos casos no solamente circunscritos a la esfera de la gestión de los recursos hídricos.

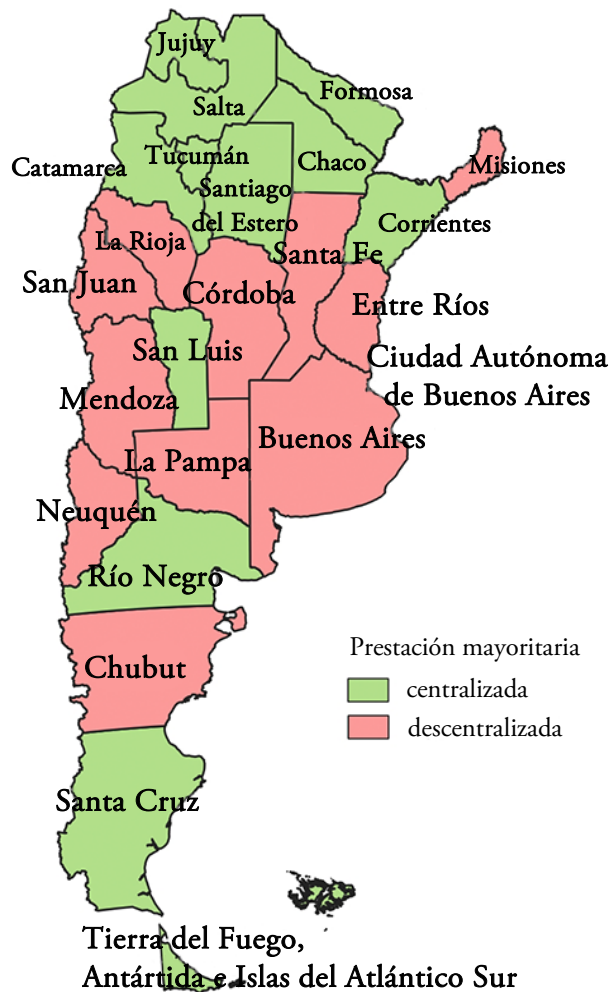
¹ José María Regueira, Director Nacional de Agua Potable y Saneamiento, Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Comunicación personal. 1 de junio de 2020. Buenos Aires, Argentina.

² <http://www.cohife.org/s193/quienes-somos>

En cuanto a los entes reguladores, 17 provincias cuentan con tales instrumentos de control. En las provincias que no existe tal ente, sus funciones son ejercidas por el mismo organismo que se encarga de la gestión, con los evidentes conflictos que genera tal superposición de tareas. Los entes reguladores provinciales se encuentran nucleados en la red AFERAS (Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento). Esta última constituye una asociación civil sin fines de lucro, fundada en el año 1998.

Como se mencionó, la prestación del servicio de provisión de agua potable a su vez se lleva a cabo a través de diversas modalidades. A grandes rasgos se pueden diferenciar provincias donde el sistema de provisión se encuentra mayormente centralizado de aquellas en donde el mismo está atomizado en un gran número de prestadores (Figura 2). Las ciudades principales son cubiertas en general por empresas provinciales ya sean de capital privado, público o mixto, quedando las comunidades menores y rurales bajo la responsabilidad de entidades municipales, cooperativas y organizaciones comunitarias (OCSAS), excepto en Entre Ríos, La Pampa y Chubut donde los servicios en las principales ciudades son prestados por entidades municipales y cooperativas (Subsecretaría de Recursos Hídricos, 2017; Juárez, 2018).

FIGURA 2.
Prestación mayoritaria de Agua Potable y Saneamiento en función de la centralización o descentralización del servicio



Fuente: elaboración propia en base a Juárez, 2018.

En cuanto a financiamiento, el ENOHSA y el INAES canalizan fondos nacionales y brindan también apoyo técnico a nivel federal, mientras que los fondos provinciales son en general administrados por los ministerios de infraestructura u obras públicas. El ENHOSA también financia a nivel provincial y hasta municipal.

Las federaciones provinciales de cooperativas, donde se encuentran nucleadas las organizaciones formales dentro de algunas provincias, son generalmente quienes se encargan de gestionar esos fondos con el Estado y canalizarlos hacia las cooperativas. A su vez, ofrecen asesoramiento técnico y apoyo a las cooperativas menores, y muchas veces también a entidades informales. En algunas poblaciones son también los municipios los que ocupan el rol de gestión del financiamiento, apoyo técnico y provisión.

Como se ha mencionado existen otras instituciones a nivel nacional (INTA, INTI, INA, CONICET, INAI, Universidades Nacionales, etc.) que también se encargan de prestar asesoramiento técnico en el territorio, particularmente a las organizaciones comunitarias rurales. Este amplio universo puede ser resumido en términos generales en la Figura 3.

FIGURA 3.
Institucionalidad de los servicios de agua potable y saneamiento en la República Argentina. Los niveles administrativos indican el alcance (federal, provincial y municipal) aunque la aplicación puede ser en todos los niveles en el caso de los entes federales

		Autoridad de Aplicación	Ente regulador	Financiamiento	Asistencia técnica	Prestación
Nivel administrativo	Federal	Ministerio Obras Públicas DN AyS COHIFE	ERAS (AMBA)	ENHOSA INAES	INTA INTI INA Universidades CONICET INAIT MDS INAES	AySA (AMBA)
	Provincial	Ministerios, secretarías, direcciones administradores provinciales	Entes reguladores provinciales	Gobiernos provinciales Ministerios obras públicas provinciales	Autoridades de aplicación Federaciones de cooperativas	Empresas públicas, privadas o mixtas según provincia
	Municipal			Gobiernos municipales	Gobiernos municipales	Municipios Cooperativas Asoc. Civiles Juntas vecinales Organizaciones informales OCSAS

Fuente: elaboración propia.

3.3. ORGANIZACIONES COMUNITARIAS DE SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO (OCSAS) EN ARGENTINA

El servicio público sanitario puede ser prestado por el propio Estado, o bien, mediante la técnica de la concesión de servicio público, delegando su prestación en actores particulares, que pueden ser sociedades anónimas o cooperativas de usuarios, o así también en sujetos de derecho público. Son las Autoridades de Aplicación provinciales las que en general otorgan dicha concesión del servicio.

Como se mencionó en el punto anterior, son en gran parte las organizaciones comunitarias las encargadas de la provisión de agua y saneamiento. A su vez, en muchos casos la misma no se circunscribe exclusivamente a este ámbito, ya que el movimiento cooperativo provee servicios de agua en localidades de hasta 30000 habitantes, una escala que tampoco representa un negocio redituable para el sector privado. Podemos diferenciar y reconocer dos principales tipos de OCSAS a nivel rural: las primeras se refieren a aquellas que integran el sector formal, es decir aquellas que poseen matrícula o personería jurídica y un

permiso de concesión que las habilita como prestadoras, mientras que las segundas integrarían el universo de lo informal, es decir, organizaciones comunitarias de provisión de agua potable que no se encuentran habilitadas mediante un contrato de concesión, que se constituyen de hecho y en función de las necesidades, y que pueden tener o no algún tipo de personería jurídica.

Dentro de las personas jurídicas que prestan el servicio público de agua y saneamiento podemos reconocer una amplia variedad de figuras tales como cooperativas de servicios públicos, asociaciones civiles, centros, comisiones, juntas, uniones o consorcios vecinales, sociedades de fomento, cámaras de comercio y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). En el caso de las cooperativas, las mismas se encuentran amparadas dentro de la esfera del INAES. A nivel provincial muchas cooperativas se asocian en federaciones de cooperativas, las que cumplen el rol de asesoría y capacitación técnica, legal y gestión de recursos ante autoridades provinciales y nacionales. También proveen sustento a localidades que no cuentan con otra estructura organizacional o a las organizaciones informales, las cuales en algunos casos también forman parte de las federaciones. Entre las federaciones de cooperativas de agua y saneamiento, la Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable y Otros Servicios Públicos (FENCAP) es la única que tiene alcance nacional, aunque agrupa principalmente a cooperativas de la provincia de Santa Fe. Las federaciones de alcance provincial se han desarrollado principalmente en la Región Pampeana y Litoral: la Federación Misionera de Cooperativas de Agua Potable (FEMICAP), la Federación de Cooperativas de Agua Potable de Entre Ríos (FECAPER), la Federación de Cooperativas de Agua Potable y Saneamiento de la Provincia de Buenos Aires (FEdeCAP) y la Federación de Cooperativas y Comunas de Agua Potable de Santa Fe (FECCAFE). Luego existe un universo de federaciones de cooperativas de servicios públicos que también nuclea a cooperativas de agua y saneamiento, como la Federación Santafesina de Cooperativas de Electricidad, Obras y Servicios Públicos (FESCOE), la Federación de Cooperativas de Electricidad y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires (FEDECOBA) o la Federación de Cooperativas Eléctricas y de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba (FECESCOR).

Las organizaciones formales que no se encuadran dentro del marco cooperativo son en general las que abastecen a los pueblos y comunidades de menores dimensiones. Estas organizaciones no están reconocidas por el INAES, ni están incluidas dentro de la mayor parte de las federaciones, lo que conduce a que las mismas tengan menores facilidades de gestión y obtención de recursos financieros. La personería jurídica depende en estos casos de la provincia, estando reguladas por el Código Civil y Comercial de la Nación. Por otro lado, se identifican distintas formas organizativas que no poseen una concesión formal para constituirse como prestador del servicio de agua y saneamiento. Estas organizaciones, pueden tener diversas estructuras organizativas y poseen objetivos distintos a los de abastecer de agua a las comunidades rurales (asociaciones civiles, comunidades indígenas, entre otras). La mayor parte de estas comunidades se organizan de hecho para proveerse de los sistemas necesarios para la captación y distribución del agua.

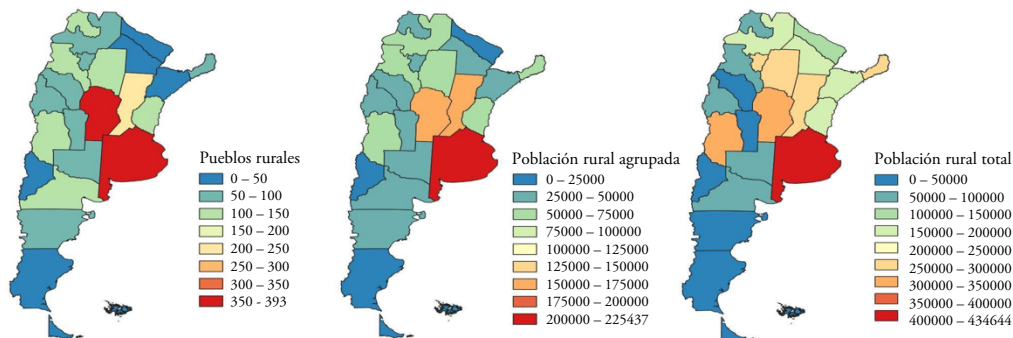
En Argentina, el sector de las comunidades rurales relacionado a la producción agropecuaria, ha conformado estructuras organizativas nacionales que nuclean las propuestas, demandas y peticiones frente al Estado e incluyen en sus planteos la necesidad de garantizar el acceso al agua en la ruralidad. Entre las principales organizaciones puede mencionarse al Movimiento Nacional Campesino e Indígena MNCI, el Foro Nacional de la Agricultura Familiar FONAF y la rama rural del Movimiento de Trabajadores Excluidos. A su vez, como se mencionó, las instituciones de Ciencia y Técnica a través de diferentes programas de alcance nacional buscan garantizar el acceso al agua segura en población rural agrupada y dispersa, tal es el caso del Programa de Acceso al Agua dentro del Programa Pro Huerta del INTA - Ministerio de Desarrollo Social.

3.4. COBERTURA DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

En la República Argentina, a modo de contexto, la población rural representa apenas el 8.97% del total, de los cuales el 36% residen en pueblos de menos de 2000 habitantes (población rural agrupada), siendo el resto población rural dispersa (INDEC, 2010). Este pequeño porcentaje de la población se encuentra además en un constante declive. En total existen 2442 pueblos rurales a lo largo del territorio nacional, concentrados principalmente en las provincias pampeanas (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) (INDEC, 2010) (Figura 4). Buenos Aires es la provincia que concentra la mayor cantidad de habitantes en pueblos rurales, seguida por Córdoba y Santa Fe. Si se considera la población rural total (agrupada y

dispersa), continúa siendo la provincia de Buenos Aires la que mayor población rural concentra, seguida de Córdoba y Mendoza.

FIGURA 4.
Cantidad de pueblos rurales por provincia, población rural agrupada por provincia (N° de habitantes), población rural total por provincia (N° de habitantes) en la República Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC (2010).

No existen fuentes oficiales que tengan registro de la totalidad de OCSAS rurales en el territorio nacional por lo que la cantidad total de pueblos rurales podría ser un buen estimador de este universo. El Plan Nacional de Agua y Saneamiento (2015) contabiliza un total de 1407 entidades cooperativas o comunales a nivel nacional como prestadoras del servicio de agua potable, sin embargo, no hace una discriminación de la población a la que abastece cada una de ellas por lo que no es posible diferenciar las urbanas de las rurales. El informe más actualizado del INAES (Báez y Martini, 2008) registra 480 cooperativas de servicio de agua potable y 105 de recolección de aguas servidas a nivel nacional. El mismo señala que, las cooperativas de agua se concentran principalmente en las provincias de Córdoba (32,45%) y Buenos Aires (20,6%). Las federaciones de cooperativas consultadas señalan la dificultad que existe en contabilizar y mantener actualizada la personería jurídica de las organizaciones existentes en pueblos rurales. A su vez incluyen dentro del universo de OCSAS rurales a todas aquellas que abastecen a pueblos de menos de 5000 habitantes, ya que consideran que poseen características propias del ámbito rural, lo cual llevaría a una revisión del criterio demográfico para delimitar el ámbito de lo rural agrupado de lo urbano.

En las organizaciones formales la multiplicidad de maneras en las que se adquiere personería jurídica lleva a que no exista tampoco un registro único dependiendo en algunos casos de nación y en otros de las autoridades provinciales. Algunos entes de control provinciales cuentan con información actualizada y disponible públicamente acerca del tipo y número de prestadores. En base a esta información, datos suministrados por las federaciones de cooperativas y al cruce con datos poblacionales del INDEC se elaboró la Tabla 1 que ilustra la participación de las OCSAS formales en la provisión de servicios de agua potable en algunas provincias del territorio y su participación en localidades rurales (con población menor a los 2000 habitantes).

En las organizaciones informales se hace aún más difícil una cuantificación de los prestadores ya que como se ha mencionado anteriormente no existe ninguna entidad nacional que se encargue de recolectar este tipo de datos. Esto evidencia la necesidad de contar con un registro actualizado y unificado de las OCSAS a nivel rural y también a nivel general. Las estimaciones a partir de la cantidad de comunidades rurales existentes en el país nos hablan de un gran número de organizaciones que se encuentran de hecho invisibilizadas.

TABLA 1.

Tipo y número de prestadores de los servicios públicos de AyS en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Misiones y Santa Fe. Datos desagregados por prestación total, y para localidades de <2000 habitantes en base a INDEC (2010)

Prestación total							
	Municipal	Empresa Estatal	Empresa privada	Cooperativa	Agrup. Vecinales	Total localidades	Fuente
Buenos Aires	116	89	6	170	0	591	ADA
Córdoba	S/D	0	3	92	S/D	521	FECECOR y ERSeP
Entre Ríos	S/D	0	0	71	S/D	169	FECAPER
La Pampa	56	1	0	21	0	89	APA
Mendoza	9	1	2	30	82	152	EPAS
Misiones	S/D	0	1	45	S/D	139	FEMICAP
Santa Fe	254	1	0	129	0	384	EnReSS

Prestación en localidades < 2000 hab							
	Municipal	Empresa Estatal	Empresa privada	Cooperativa	Agrup. Vecinales	Total localidades	Fuente
Buenos Aires	68	14	1	109	0	393	ADA
Córdoba	S/D	0	0	21	S/D	366	FECECOR y ERSeP
Entre Ríos	S/D	0	0	30	S/D	118	FECAPER
La Pampa	48	0	0	15	0	65	APA
Mendoza	0	0	0	18	42	110	EPAS
Misiones	S/D	0	0	8	S/D	94	FEMICAP
Santa Fe	188	0	0	34	0	240	EnReSS

3.4. ESTRUCTURA SOCIAL Y OPERATIVIDAD DE LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS EN TORNO AL AGUA

En Argentina existen diversos tipos de organizaciones que gestionan el agua en comunidades rurales pero las organizaciones formales más representativas son las Cooperativas de Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento. Si bien la operatividad de las cooperativas se complejiza con la escala de prestación, las tecnologías empleadas y los servicios brindados, en todas ellas existe una estructura mínima operativa, representativa de las cooperativas rurales. Dicha operatividad mínima se muestra en la Tabla 2, a través de una serie de acciones y responsabilidades vinculadas a cargos internos y personal externo.

La organización interna comprende a la Asamblea, el Consejo de Administración y la Sindicatura. La Asamblea es el órgano superior y soberano de la cooperativa, a través del cual los asociados expresan su voluntad en igualdad de condiciones y eligen los miembros del Consejo de Administración. El Consejo es un órgano colegiado que como mínimo debe contar con tres miembros titulares: Presidente, Secretario, Tesorero y dos Consejeros suplentes. Tiene a su cargo la dirección de las operaciones sociales y administrativas de la cooperativa, siempre dentro de los límites que fija el estatuto. La Sindicatura tiene como función la fiscalización privada de la cooperativa y está a cargo de un síndico titular y uno suplente, ambos son asociados y elegidos por la Asamblea. Las cooperativas deben llevar obligatoriamente una serie de libros sociales, como actas de asambleas, reuniones del Consejo, registros de asociados, informes de auditoría; y libros contables, de inventario, balances de compras y ventas, e impuestos.

En el caso de las Asociaciones Civiles, las mismas se rigen por el Código Civil y Comercial de la Nación y son las provincias quienes las regulan a través de un estatuto donde consta el objeto social y los órganos sociales de gobierno, administración y representación. La estructura es similar a la de las cooperativas, en donde la Asamblea es el órgano de gobierno, compuesto por todos los socios con derecho a voto. La Comisión Directiva es quien lleva adelante la administración y debe estar integrada por un mínimo de 7 personas: Presidente, Secretario, Tesorero, un Vocal Titular y un Vocal Suplente, un Miembro de la Comisión Revisora de Cuentas y un Suplente. La Comisión Revisora de Cuentas actúa como fiscalizador y su organización interna es similar a la Comisión Directiva.

A su vez, en el sector rural de Argentina existe una gran diversidad cultural en cuanto a expresiones indígenas presentes en el territorio. La Constitución Nacional reconoce a los pueblos indígenas y sus sistemas organizativos como preexistentes al Estado. Estos pueblos están conformados por distintas comunidades locales que gestionan el territorio que ocupan, a partir pautas culturales ancestrales y con una cosmovisión propia. En distintas provincias argentinas estas comunidades representan un amplio sector de la población rural y en algunos casos sus organizaciones se encuentran formalizadas con personerías jurídicas. Asimismo, son estas comunidades quienes gestionan el agua en sus territorios y poseen pautas propias para la toma de decisiones, la adquisición de derechos en torno al acceso al agua o la resolución de conflictos internos.

Estas OCSAS informales suelen tener estructuras organizativas sencillas en cuanto al organigrama operacional interno. Los cargos corresponden a los mínimos que se exigen para otorgar personerías jurídicas a organizaciones sociales: Presidente, Secretario, Tesorero y Vocales. Sin embargo, la delegación de actividades, la elección de responsables técnicos, o la resolución de conflictos se realiza, en términos generales, de manera participativa en asambleas comunitarias. Estos cargos y trabajos técnicos son rotativos, generalmente ad honorem, o con una mínima retribución económica. Para las tareas de mayor envergadura, las organizaciones definen los aportes que deben realizar los usuarios del sistema, ya sea en dinero, insumos o mano de obra.

TABLA 2.
Acciones, responsabilidad y tipo de gestión llevada a cabo por Cooperativas de Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento

Tipo de gestión	Acciones a ejecutar	CARGOS												
		Cooperativa						Empleados(as) permanentes*** o contratados						
		Consejo de Administración				Síndicos (as)	Socios (as)	Responsable administrativo	Responsable técnico / de planta	Asesor profesional *	Auditor Externo **			
		Presidente (a)	Tesorero (a)	Secretario (a)	Consejeros (as)									
Dirigencial	Representar legalmente a la Cooperativa en todos sus actos	RD												
	Hacer cumplir el estatuto, reglamentos y resoluciones de la Asamblea	RD	RD	RD	RD	AD	AD							
	Firmar memorias, libros sociales y contables	RD	RD	RD	RD		AD							
	Citar a reuniones de Consejo y Asamblea	RD		RD										
	Redactar actas y memorias y llevar Libros de Actas			RD			AI							
	Resolver solicitudes de ingreso	RD	RD	RD	RD									
	Llevar el Registro de Asociados.		RD				AI							
	Llevar Libros Contables		RD					AD		AD				
	Designar empleados y otorgarle poderes	RD	RD	RD	RD									
	Recaudar fondos, efectuar pagos y contrataciones	AD	RD	AD	AD			AD		AD				
	Solicitar prestamos	RD	RD	RD	RD						AD			
Fiscalizar la administración (revisión de cuentas) y presentar Informes de Sindicatura a la Asamblea					RD									

TABLA 2. CONT.
Acciones, responsabilidad y tipo de gestión llevada a cabo por Cooperativas de Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento

Tipo de gestión	Acciones a ejecutar	CARGOS									
		Cooperativa					Empleados(as) permanentes*** o contratados				
		Consejo de Administración				Síndicos (as)	Socios (as)	Responsable administrativo	Responsable técnico / de planta	Asesor profesional *	Auditor Externo **
		Presidente (a)	Tesorero (a)	Secretario (a)	Consejeros (as)						
	Fiscalizar estados contables y presentar Informes de Auditoría a la Asamblea										RD
Administrativa	Atender socios (as), reclamos	AD					AD	RD			
	Aplicar tarifas y subsidios a socios (as)	AD					AD	RD			
	Cobrar, recaudar y registrar aspectos contables	AD	AD					RD			
	Recaudar ingresos y cancelar pagos		AD				AD	RD			
	Gestionar nuevas conexiones o cambio de titularidad	AD					AI	RD			
Técnica	Inspeccionar y recorrer las instalaciones								RD		
	Distribuir y entregar facturas								RD		
	Habilitar, reparar, mantener infraestructura							AD	RD		
	Operar, reparar, mantener tecnología asociada	AD	AD					AD	RD		
	Lectura de medidores de agua								RD		
	Tomar muestras, potabilizar, medir cloro residual								RD		

TABLA 2. CONT.
Acciones, responsabilidad y tipo de gestión llevada a cabo por Cooperativas de Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento

Tipo de gestión	Acciones a ejecutar	CARGOS								
		Cooperativa						Empleados(as) permanentes*** o contratados		
		Consejo de Administración				Síndicos (as)	Socios (as)			
		Presidente (a)	Tesorero (a)	Secretario (a)	Consejeros (as)					
Técnica	Realizar cortes, reposiciones y emergencias	AD	AI				AI	AD	RD	
	Operar planta de tratamiento de Aguas Residuales								RD	

* RD: responsable directo; AD: apoya directamente labor del RD; AI: apoya indirectamente labor del RD.

Fuente: Elaboración propia. *Asesoría legal, contable, técnica (ingenieril, control calidad, proyectos, seguridad e higiene). Este servicio lo puede brindar una organización de segundo orden. ** Profesional independiente. *** Bajo Convenio Colectivo de Trabajo.

3.5. CRITERIOS PARA DEFINIR UNA ADECUADA GESTIÓN Y ACCESO AL AGUA POTABLE EN ZONAS RURALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS OCSAS

Cómo se ha mencionado anteriormente, más allá de los esfuerzos mancomunados de las distintas autoridades provinciales y del Estado Nacional en la elaboración y enunciación de principios básicos que definan una adecuada política hídrica, no se ha avanzado hasta el momento en una legislación unificada en materia de agua potable. Los criterios de calidad son por un lado establecidos por el Ministerio de Salud, a través del CAA, siendo estos aplicables en las provincias que los hayan incorporado a su legislación. Por otro lado, pueden ser también establecidos en los contratos de concesión a los que suscriben las OCSAS, los que fijan determinadas normas de calidad del servicio y cuyo cumplimiento es controlado por parte de los entes reguladores provinciales.

Desde el punto de vista de las OCSAS existen además diversos criterios para definir una adecuada gestión y garantizar el acceso al agua potable en zonas rurales.³ Estos criterios refieren tanto a respetar estándares de calidad, como así también garantizar eficiencia, equidad en la distribución y sostenibilidad del recurso. Abarcan a su vez aspectos financieros, sociales y organizacionales.

³ Gladys Pretto, Coordinadora, FECAPER. Comunicación personal. 2 de julio de 2020. Paraná, Entre Ríos, Argentina.
 Victor Gianandrea, Presidente, FECESCOR. Comunicación personal. 23 de julio de 2020. Córdoba, Córdoba, Argentina.
 Juan Pablo Beletti, Asesor Técnico, FECESCOR. Comunicación personal. 23 de julio de 2020. Córdoba, Córdoba, Argentina.
 Ruben Ely, Asesor Técnico, FEMICAP. Comunicación personal. 30 de junio de 2020. Capióvi, Misiones, Argentina.
 Mario Descarga, Presidente, FEdeCAP. Comunicación personal. 24 de junio de 2020. La Plata, Buenos Aires, Argentina.
 Gonzalo Cabral, Presidente, Cooperativa Gobernador Virasoro. Comunicación personal. 29 de junio de 2020. Gobernador Virasoro, Corrientes, Argentina.
 Leandro Mangioli, Presidente, FECCAFE. Comunicación personal. 31 de julio de 2020. Rosario, Argentina.
 Marcela Aguirre, Directora de Integración y Desarrollo Asociativo, FECCAFE. Comunicación personal. 31 de julio de 2020. Rosario, Argentina.

Para cumplir con los estándares de calidad que fija el CAA en el caso de las cooperativas, se realizan enormes esfuerzos a fin de implementar tecnologías de abatimiento, especialmente en cuanto a contaminantes geogénicos muy difundidos en las fuentes subterráneas de amplias zonas del país tal es el caso del arsénico. A su vez, cuentan con convenios con diversas instituciones públicas que les permiten realizar los análisis reglamentarios periódicos tanto fisicoquímicos como microbiológicos. Dados los altos tenores de contaminantes geogénicos como el arsénico que exhiben una gran parte de las aguas subterráneas en Argentina, se ha acuñado el término “agua segura” cuando dichas fuentes no pueden cumplir con los requerimientos del CAA con respecto a dichos contaminantes.

En relación con los aspectos relacionados a la equidad en la distribución y eficiencia, la micromedición es vista por la mayor parte de las cooperativas como una herramienta fundamental para garantizar un uso sostenible de las fuentes, especialmente en lugares donde la disponibilidad es escasa. Esta posibilita la detección de pérdidas en los sistemas de distribución de manera de poder alcanzar una mayor eficiencia de los sistemas de captación, lo cual redundará en menores costos operativos.

En cuanto a los aspectos financieros, una adecuada gestión desde el punto de vista de las cooperativas es vista como aquella capaz de lograr una administración que permita el cobro de tarifas accesibles a la mayor parte de los usuarios (con aumentos progresivos acordes al consumo). Lo obtenido mediante este cobro debería cubrir los costos operativos como así también permitir lograr la capitalización necesaria para realizar inversiones que posibiliten la incorporación de nuevas tecnologías, la ampliación de las redes y del número de perforaciones, y hacer frente a los desafíos medioambientales.

En los aspectos sociales se busca la universalización del servicio, garantizando tarifas accesibles para la población vulnerable, jubilados y pensionados o familias numerosas. Asimismo, en los sectores carentes de red de abastecimiento se busca brindar el servicio por medio de canillas públicas o distribución en tanques públicos.

En la legislación estos principios rectores también se encuentran plasmados. Por ejemplo en la provincia de Buenos Aires, a partir del Decreto 878/03 Artículo 26- Sustentabilidad de los servicios, el cual considera que la prestación de un servicio es sustentable cuando se logra equilibrar la oferta y demanda del mismo, donde la cobertura, calidad, inversiones, productividad y tarifas que reciben los usuarios en el presente y en el futuro responden a un equilibrio, constituyendo la tarifa el principal elemento a tener en cuenta, en atención a la capacidad de pago de los usuarios.

Los aspectos organizacionales abarcan tareas que van desde la construcción de espacios de diálogo con las instituciones nacionales, tales como la Mesa del agua, recientemente formada en el INAES, la creación de nuevas federaciones de cooperativas y el fortalecimiento de los espacios de articulación entre las federaciones de cooperativas. En este sentido, se busca avanzar hacia una política única de Estado que tenga al agua potable como política pública prioritaria.

3.6. DESAFÍOS EN EL ACCESO AL AGUA POTABLE RURAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS OCSAS

Desde la perspectiva de las OCSAS existen numerosas problemáticas y desafíos que el sector debe afrontar para garantizar un adecuado servicio de agua potable a la población rural. Del universo relevado de cooperativas y federaciones de cooperativas y otras OCSAS formales, y en base a las demandas de sus propios representantes, se explicitan diversos ejes sobre los cuales es necesario trabajar en un futuro inmediato. Los mismos incluyen aspectos jurídicos- normativos, institucionales, técnicos, de calidad, financieros y de género.

En el plano institucional, la federalización de los poderes concedentes, la amplitud de organismos de aplicación, control y de prestadores, tanto así como los vaivenes institucionales que el país ha atravesado durante las últimas décadas, han llevado a que no existan planes directores ni una política pública nacional unificada con miras a futuro y con líneas de acción concreta en el territorio. Esto es así en el plano de la provisión de servicios de agua y saneamiento en general y se manifiesta aún más cabalmente en lo que refiere a la población rural, tradicionalmente relegada.

En cuanto a aspectos jurídicos se destaca la dificultad con que cuentan muchas cooperativas y entidades formales para mantener vigente la matrícula o personería, ya sea por falta de recursos, como de capacidades administrativas y contables. Desde la Mesa del agua del INAES se encuentra en miras un relevamiento de la dispersión de las OCSAS a fin de brindar asesoramiento técnico y financiero para su regularización. El apoyo muchas veces llega desde las federaciones de cooperativas, aunque se vislumbra necesario fortalecer y unificar los canales por los cuales el Estado brinda asistencia. Asimismo, se destaca que un amplio universo de organizaciones constituidas de hecho se encuentra totalmente desamparado desde este punto de vista.

Por otra parte, las OCSAS constituyen entidades sin fines de lucro, por lo que en el plano financiero encuentran serias dificultades para capitalizarse y acceder a créditos y subsidios. Este hecho las limita para la realización de las inversiones que demanda su funcionamiento, las ampliaciones derivadas del crecimiento demográfico, la incorporación de nuevas tecnologías y el reemplazo de estructuras obsoletas. Asimismo, esto es también un condicionante al momento de querer acceder a recursos técnicos específicos que les permitan enfrentar las problemáticas ambientales que surgen durante el funcionamiento, derivadas de la explotación intensiva de los recursos hídricos, así como aquellas asociadas al cambio climático.

El esquema tributario argentino, netamente regresivo y centrado en el IVA (Impuesto al Valor Agregado) atenta fuertemente contra el esquema empresarial cooperativo en un rubro que es de por sí deficitario debido a la alta morosidad de los usuarios y los elevados costos operativos en relación al valor del servicio. Los aumentos exponenciales en las tarifas eléctricas en los últimos años son otro aspecto que ha llevado a muchas cooperativas a encontrarse en serias dificultades financieras. Muchas OCSAS alcanzan a compensar estas pérdidas y garantizar el servicio de agua potable, por ejemplo, a través de otros servicios brindados, tales como electricidad y telecomunicaciones. A su vez, en ocasiones y debido a los altos índices inflacionarios de Argentina, los cuadros tarifarios se encuentran desfasados con respecto a los costos operativos, situación que se acentúa debido a la demora de los tiempos burocráticos que requieren la revisión por parte de los organismos de control. La instalación de sistemas de micromedición y la profesionalización de los responsables del sector contable, son vistas como posibles soluciones para garantizar la optimización del servicio. Las posibilidades de lograr financiamiento o subsidios para infraestructura y funcionamiento dependen enormemente de las capacidades de gestión de las OCSAS ante el INAES o las autoridades provinciales y nacionales. Desde las organizaciones se busca alcanzar una mayor equidad en los aspectos distributivos del Estado, el cual en muchas ocasiones favorece a sus propias instituciones quedando relegado el sector comunitario y cooperativo.

En cuanto a los aspectos técnicos y de calidad, los desafíos a futuro implican ampliar la cobertura de cloacas, relegada particularmente en el sector rural, y unificarla con el servicio de agua potable. Desde las federaciones de cooperativas se identifica como necesario contar con un relevamiento integral y generalizado de la infraestructura en materia de agua y saneamiento a nivel país a fin de detectar vulnerabilidades y deficiencias en los sistemas de abastecimiento de pequeñas comunidades. El objetivo sería el de canalizar recursos financieros para la mejora y adecuación de la infraestructura en base a un índice nacional de necesidades básicas insatisfechas.

En cuanto a las OCSAS informales, los desafíos técnicos y de calidad identificados están particularmente centrados en poder garantizar el abastecimiento de agua continuo y de calidad a las poblaciones rurales de menor envergadura. Las demandas de estas organizaciones están centradas en la necesidad de apoyo técnico por parte de organismos externos, la formación de recursos humanos propios y la ampliación, refacción y modernización de la infraestructura hídrica comunitaria.

Por otro lado, los problemas de calidad y disponibilidad del recurso hídrico para abastecimiento varían enormemente dependiendo de la región del país. Por ejemplo, la Región Pampeana dispone de abundantes fuentes de agua (subterráneas y superficiales) aunque enfrenta limitaciones en cuanto a la calidad, siendo la principal limitante los elevados tenores de arsénico geogénico. En otras regiones como Cuyo, el NOA o Patagonia, la disponibilidad de agua es naturalmente escasa viéndose afectada en los últimos años por modificaciones en los regímenes hídricos a partir del cambio climático y por una creciente competencia con otros usos (riego, minería, industria). Existen numerosos conflictos derivados de la competencia en el uso del agua con estas otras actividades, la cual se ve a su vez plasmada en la yuxtaposición de legislaciones e instituciones que regulan a cada uno. La complejidad, variedad y

actualidad que existe referida a esta problemática, en especial en zonas donde el recurso es escaso, propone un abordaje más amplio y detallado, objetivo que escapa a los fines de este relevamiento.

Por último, en lo que respecta a la equidad de género, en la última década Argentina ha logrado disminuir las brechas en distintos ámbitos institucionales adquiriendo un fuerte impulso los movimientos asociados al colectivo de mujeres. Sin embargo, en el ámbito rural esta situación aún no se ha modificado considerablemente, característica que se refleja en la escasa a nula participación de mujeres en la estructura directiva de las OCSAS. Si bien se han hecho esfuerzos por garantizar cupos dentro de los consejos de administración y fomentar la participación de las mujeres a través de la creación de comisiones específicas, la participación continúa siendo mayoritariamente masculina y las mujeres son las que en general asumen los roles administrativos dentro de las cooperativas.

4. CONCLUSIONES

El presente trabajo da cuenta de la relevancia que poseen las Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (OCSAS) en cuanto a la provisión de servicios de agua potable en zonas rurales de Argentina. A lo largo del territorio nacional las OCSAS cubren a gran parte de las comunidades donde la provisión de agua y saneamiento no resulta un negocio rentable para los privados o bien en donde el Estado no cuenta con las capacidades para hacerse cargo de esta. Es entonces que la sociedad se organiza en torno a la provisión de un recurso vital para la vida y el desarrollo de las comunidades, adoptando para tal fin variadas formas organizacionales y figuras jurídicas y, mediante mecanismos democráticos de autogobierno, llevan a cabo la gestión de la provisión de agua y saneamiento.

En el plano institucional y normativo, la federalización de los poderes concedentes, tanto así como las asimetrías existentes en los recursos de cada una de las provincias argentinas, determinan una amplitud y heterogeneidad de organismos de aplicación y control de los servicios de agua y saneamiento, como así también en sus capacidades para cumplir sus funciones específicas.

Asimismo, la alta diversidad y heterogeneidad de prestadores existentes en el marco de un sistema de gestión descentralizado del agua y saneamiento, donde cada provincia define el marco regulatorio y es responsable de la prestación en su jurisdicción, así como la falta de información confiable y actualizada sobre los déficit de cobertura y estado de los servicios, dificulta la planificación estratégica a nivel del Estado Nacional, necesaria para el cumplimiento de las metas de agua y saneamiento fijadas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas. La elaboración de un Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento y la conformación de espacios de articulación entre prestadores y decisores en materia de políticas públicas, como la mesa del agua del INAES, son iniciativas recientes y necesarias para atender a las demandas de un sector tradicionalmente relegado. Las medidas antes mencionadas no abarcan a las OCSAS informales, que requieren de un abordaje particular para atender sus demandas.

Se pone de manifiesto la necesidad de contar en este Plan Nacional con un relevamiento actualizado y unificado de las OCSAS a nivel rural (como así también a nivel general), en cuanto al número de comunidades y población a las que abastecen, grado de formalización, capacidades técnicas, infraestructura, etc. Las estimaciones realizadas en el presente trabajo a partir de los datos censales de población rural agrupada, dan cuenta de un gran número de organizaciones de las cuales no existe ningún tipo de registro oficial a nivel provincial o federal.

En cuanto a las problemáticas que se visualizan hacia el seno de las OCSAS a la hora de brindar servicios de agua y saneamiento, las mismas son variadas e incluyen aspectos jurídicos, técnicos, de calidad, financieros y de género. Como se mencionaba anteriormente, la falta de encuadramiento dentro de algún tipo de personería jurídica por parte de muchas de las organizaciones dificulta la capacidad para articular canales de asistencia por parte del Estado. El relevamiento de la dispersión de las OCSAS sería indispensable también en este sentido a fin de brindar asesoramiento técnico y financiero para su regularización.

Desde el punto de vista económico, las cooperativas, como actores de la Economía Social y Solidaria, tienen una doble función: económica y social. Los ingresos generados se orientan a la producción de bienes y servicios para el bien común de la comunidad en la que están insertas, motivo por el cual se puede

plantear la necesidad de un régimen fiscal diferenciado, tanto a nivel provincial como nacional, que alivie la carga impositiva y redunde en mayores inversiones en los sistemas de agua y saneamiento.

En cuanto a los aspectos técnicos y de calidad, algunas de las demandas del sector se vinculan a la canalización de recursos para la ampliación, refacción y modernización de la infraestructura hídrica, la formación y capacitación de recursos humanos propios, la implementación de técnicas de abatimiento para contaminantes geogénicos, la instalación de sistemas de micromedición, la determinación de parámetros de calidad química y microbiológica del agua, entre otras. Tal articulación de financiamiento podría darse por ejemplo en base a un índice nacional de necesidades básicas insatisfechas (recientemente elaborado por el Ministerio de Obras Públicas), teniendo en cuenta además la heterogénea distribución en la disponibilidad de los recursos hídricos en el territorio nacional, con marcadas asimetrías entre regiones, que a su vez se verá agudizada como resultado de la variación en los regímenes hídricos como consecuencia del cambio climático global.

La visibilización del rol que juegan las OCSAS en la gestión del abastecimiento de agua potable y saneamiento en el territorio, como así también la identificación de las problemáticas que atraviesan y las demandas que expresan, resultan claves a la hora de elaborar planes nacionales de gestión de los recursos hídricos que contemplen a estos relevantes actores.

AGRADECIMIENTOS

Los autores queremos agradecer en primer lugar a la red de trabajo CAZALAC-UNESCO-PHI, quienes impulsaron la realización de este estudio mediante una serie de encuentros durante 2020. A su vez queremos agradecer a los entrevistados, quienes nos brindaron su tiempo e información de manera desinteresada: José María Regueira (Director Nacional de Agua Potable y Saneamiento), Gladys Pretto (Coordinadora, FECAPER), Víctor Gianandrea (Presidente, FECESCOR), Juan Pablo Beletti (Asesor Técnico, FECESCOR), Rubén Ely (Asesor Técnico, FEMICAP), Mario Descarga (Presidente, FEdeCAP), Gonzalo Cabral (Presidente, Cooperativa Gobernador Virasoro), Leandro Mangioli (Presidente, FECCAFE) y Marcela Aguirre (Directora de Integración y Desarrollo Asociativo, FECCAFE). Por último, a los miles de personas integrantes de las OCSAS que se organizan y trabajan día a día con vocación y compromiso social para garantizar un derecho humano básico para la población como es el acceso al agua potable.

REFERENCIAS

- AVINA. (2011). Modelos de Gobernabilidad Democrática para el Acceso al Agua en América Latina. Fundación Avina. Disponible en: <https://biblioteca.avina.net/biblioteca/modelos-de-gobernabilidad-democratica-para-el-agua/>
- Báez, C. y Martini, G. (eds.). (2008). *Las Cooperativas y Mutuales en la República Argentina: reempadronamiento Nacional y censo económico sectorial de cooperativas y mutuales*. (2ª ed.). Ministerio de Desarrollo Social, INAES.
- Bustos-Cara, R., Sartor, A., & Cifuentes, O. (2013). Modelos de gestión del recurso agua potable: el caso de las cooperativas de servicios en pequeñas localidades de la Región Pampeana en Argentina. *Agua y Territorio/Water and Landscape*, (1), 55-64.
- Cáceres, V. (2017). La regulación ambiental de los servicios de agua y saneamiento en Argentina. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 18, 71-100.
- Código Alimentario Argentino. (2019). Capítulo XII. Artículos: 982 al 1079 - Bebidas Hídricas, Agua y Agua Gasificadas.
- Garrido, A. y Shechter, M. (2014). *Water for the Americas: Challenges and opportunities*.
- Juarez P. (2018). *Hacia la gestión estratégica del agua y saneamiento en el sur-sur: visiones, aprendizajes y tecnologías*. Universidad Nacional de Quilmes.

<http://www.cohife.org> (consultada 16/06/20)

<https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/hidricas/agua-potable-y-saneamiento> (consultada 1/06/20)

INDEC. (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, Argentina.

Minaverry, C.M. y Martínez, A. (2016). El derecho de acceso al agua para consumo humano en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación de Argentina. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (57), 3-24.

Ministerio de Obras Públicas (2021). Informe de coyuntura sobre Acceso e igualdad al agua y al saneamiento -marzo 2021. Programa de Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Obras Públicas. República Argentina.

Montero Gei, M. (1967). Informe sobre la estructura orgánica del Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural. Secretaria de Estado de Salud Pública. Republica Argentina. Septiembre 1967.

Muñoz, A. D. (2005). Cooperativas de agua en la Argentina. En *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños* (pp. 107-112). El Viejo Topo.

Schaposnik CR. (2010). La situación del financiamiento a cooperativas de servicios públicos de la provincia de Buenos Aires en el bicentenario. Univ. Nacional de La Plata. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/21134/Documento_completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Subsecretaría de Recursos Hídricos. (2017). Plan Nacional del Agua. Objetivos, Políticas, Estrategias, Acciones. Segunda versión.

ORCID

Francisco Cellone <https://orcid.org/0000-0002-3490-9816>

Joaquín Córdoba <https://orcid.org/0009-0008-3277-2968>

Eleonora Carol <https://orcid.org/0000-0002-7181-2976>

