

## **PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Fundación Nuevas Generaciones**

en cooperación internacional con

**Fundación Hanns Seidel<sup>1</sup>**

*El agua como factor de inclusión social<sup>2</sup>*



### **Resumen ejecutivo**

*El agua es un elemento básico sin el cual la vida no es posible. Por tal motivo, el acceso universal a ella, de manera segura y asequible, es un derecho humano. No obstante ello, los sectores con menos recursos de la sociedad se encuentran imposibilitados de ejercer eficazmente tal derecho, lo que dificulta su salida de la marginalidad y la exclusión. En el presente trabajo se proponen las bases de consideración esenciales, sobre las cuales deberán desarrollarse las normativas y políticas públicas, con un enfoque ambiental, para lograr el acceso de las distintas capas sociales al ejercicio pleno de su derecho de acceso al agua.*

<sup>1</sup> La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

<sup>2</sup> Trabajo publicado en el mes de diciembre de 2019.

**FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

**FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

## **I) Introducción**

El agua es esencial para la vida en el planeta. De hecho, las primeras formas de vida micro orgánica tuvieron origen dentro de ella. Los seres humanos no somos ajenos a dicha realidad ya que el 70 por ciento de nuestro cuerpo está compuesto por agua, motivo por el cual debemos consumir, en promedio, al menos dos litros y medio de dicho líquido por día. Esa cantidad varía con la edad, la temperatura ambiente y las condiciones geográficas en que se encuentre una persona.

Al momento de calcular la demanda diaria de agua, se debe sumar a la que ingerimos, aquella que utilizamos para la cocción de alimentos y la higiene personal. En base a ello, el consumo mínimo vital diario de agua recomendado para satisfacer las necesidades básicas mencionadas ronda, los 50 litros diarios. Dicha realidad, sobre la que profundizaremos más adelante, hace que el acceso a esa cantidad de agua sea considerado un derecho humano.

Ahora bien, la disparidad en el acceso al agua segura hace que exista una asimetría entre las cantidades que consumen quienes tienen fácil disponibilidad a ella y las que consumen quienes adolecen de los medios y la infraestructura para hacerlo. De ese modo, mientras que una persona pobre, que no cuenta con un suministro de agua segura, consume alrededor de 15 litros al día, un neoyorquino o un parisino consumen 150 litros, quien vive en la Ciudad de Méjico, 300 y un vecino de la Ciudad de Buenos Aires la exorbitante cantidad 630 litros.

De acuerdo a las cifras que informa el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>3</sup>, la escasez de agua afecta a más del 40 por ciento de la población mundial. Aunque 2.100 millones de personas ya cuentan con acceso a mejores condiciones de agua y saneamiento, la decreciente disponibilidad de agua potable de calidad es un problema importante que aqueja a todos los continentes. Se estima que al menos una de cada cuatro personas se verá afectada por escasez recurrente de agua para 2050.

Para garantizar el acceso universal al agua segura y asequible en 2030, es necesario realizar inversiones adecuadas en infraestructura, proporcionar instalaciones sanitarias y fomentar las prácticas de higiene y, de ese modo, lograr abastecer a los más de 800 millones de personas que hoy carecen del suministro básico. Asimismo, es necesario mejorar la accesibilidad y la seguridad de los servicios de agua y saneamiento a otros dos mil millones.

<sup>3</sup> <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-6-clean-water-and-sanitation.html>

En 2015, 4.500 millones de personas carecían de servicios de saneamiento administrados de manera segura (con excrementos adecuadamente dispuestos o tratados) y 2.300 millones carecían incluso de saneamiento básico.

En Argentina, según los datos que informa la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento, el suministro del agua y el acceso a las cloacas tienen un atraso significativo. De los casi 40 millones de personas que viven en áreas urbanas (el 92% de la población total del país), el 88,6% tiene acceso al agua por red pública y el 65%<sup>4</sup>, a cloacas. Los distritos con mayor déficit son Misiones, Chaco, Formosa y el conurbano bonaerense. Asimismo, el organismo reconoce que no hay estadísticas confiables respecto del nivel de tratamiento de aguas residuales, sin embargo, algunas fuentes calculan que se encuentra entre el 15 y el 20% de las aguas recolectadas, el resto termina siendo volcado sin tratar en los cursos superficiales, generando una mayor contaminación; impactando negativamente en el ambiente y la biodiversidad; afectando la salud pública; provocando una merma de valor inmobiliario; y encareciendo los procesos de potabilización y saneamiento, todo lo cual amplía la brecha entre quienes más y quienes menos tienen.

## **II) Falta de acceso al agua y pobreza**

El acceso al agua potable no sólo se vincula a la realidad geográfica y al grado de desarrollo del lugar donde se habite, sino que también depende también del nivel de ingresos. La pobreza afecta negativamente el acceso al agua potable, tanto en las ciudades como en las zonas rurales. A su vez, la falta de acceso al agua y al saneamiento empeora la situación de pobreza.

El desarrollo económico y social de las personas va de la mano del acceso al agua potable y el saneamiento. Ambos factores son vitales para reducir las enfermedades y para mejorar la salud, la educación y la productividad económica de las poblaciones.

Entre los aspectos de la pobreza que más vínculo tienen con la falta de acceso al agua potable y al saneamiento se destacan los siguientes:

- **Salud:** el padecimiento de enfermedades infecciosas debido a la ingesta de agua contaminada; la falta de higiene; el deficiente lavado y preparación de los alimentos; y la

---

<sup>4</sup> En 2015 el acceso al agua potable alcanzaba al 87% de la población urbana mientras que la red cloacal beneficiaba al 58%.

falta de acceso a las redes cloacales causa una mayor carga presupuestaria en los sistemas de salud pública. Asimismo genera un menor desarrollo físico y cognitivo en los niños en etapa de crecimiento, provoca desnutrición y mortalidad infantil. Acorta además las expectativas de vida de las personas.

- Educación: las personas que se encuentran alejadas de las redes de agua segura suelen registrar índices de ausentismo escolar. Tal situación alimenta el círculo vicioso de la pobreza ya que se sacrifica la formación de los niños y los jóvenes. En algunos lugares, las niñas padecen más profundamente el problema ya que suelen ser las encargadas de recolectar y transportar el agua de las fuentes hacia sus hogares.
- Género: la falta de agua, tal como señalamos precedentemente, suele afectar más a las mujeres que a los hombres. Ello se da, en primer lugar debido a las labores de acarreo que tradicionalmente se les asigna a las niñas y a las muchachas. Asimismo, ellas se ven afectadas en aspectos tales como la mayor demanda de agua durante el embarazo y la lactancia; la falta de higiene adecuada, especialmente durante el período menstrual; y a la imposibilidad y el pudor que experimentan al hacer sus necesidades fisiológicas al aire libre.
- Menores ingresos: los personas de bajos recursos, debido a que viven alejados de las redes de agua potable, tienen que gastar mucho dinero en comprarla embotellada. Asimismo, los dependientes que están precarizados y los que trabajan por su cuenta de manera informal ven reducidos sus ingresos por ausentismo laboral. Al mismo tiempo, deben destinar una gran parte de sus ingresos en atención médica.

Como se puede ver, la falta de agua potable y de acceso a las cloacas genera un déficit de inclusión social, principalmente en las mujeres, los niños y los ancianos.

### **III) Equidad e inclusión social**

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la equidad *“defiende las mismas condiciones y oportunidades para todas las personas sin distinción, solo adaptándose en casos particulares, a los que plantean objetivos para avanzar hacia una sociedad más justa”*. Asimismo define a la igualdad como la situación social según la cual las personas tienen

#### **FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

#### **FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

las mismas oportunidades y derechos en una sociedad. Es decir, la igualdad social se refiere a los mismos derechos y obligaciones para todos los sectores sociales.

La inclusión social, por su lado, es un concepto estrechamente ligado a la equidad. El Banco Mundial define la inclusión social como el *“proceso de empoderamiento de personas y grupos para que participen en la sociedad y aprovechen sus oportunidades. Da voz a las personas en las decisiones que influyen en su vida a fin de que puedan gozar de igual acceso a los mercados, los servicios y los espacios políticos, sociales y físicos”*. La CEPAL, por su lado, define a la inclusión social como el *“proceso por el cual se alcanza la igualdad, y como un proceso para cerrar las brechas en cuanto a la productividad, a las capacidades (educación) y el empleo, la segmentación laboral, y la informalidad, que resultan ser las principales causas de la inequidad”*<sup>5</sup>. Por tal motivo, la inclusión social explica, desde una perspectiva multidimensional, la necesidad de dotar de mayor representación a determinados grupos y sectores, permitiendo, de ese modo, promover la implementación de políticas públicas de amplio carácter, entre las que se destacan aquellas destinadas a proveer los servicios esenciales para la vida decorosa. El acceso al agua potable y al saneamiento se encuentra entre dichos servicios esenciales.

El agua, al ser un elemento indispensable para el desarrollo sostenible, resulta ser un factor determinante para la inclusión social. Los recursos hídricos, y los servicios a ella asociados, juegan un papel clave en la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental. El agua propicia el bienestar de la población y el crecimiento inclusivo, ya que tiene un impacto positivo en la vida de miles de millones de personas al incidir en cuestiones vinculadas a la seguridad alimentaria y energética, la salud humana y al cuidado del medio ambiente. Todo ello llevó a que el acceso al agua potable haya sido reconocido por las Naciones Unidas como un derecho humano, de aquí la importancia de establecer los criterios que permitan su suministro a los estratos más pobres.

#### IV) El agua como derecho humano

---

<sup>5</sup> Equidad e Inclusión Social: Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas. Betilde Muñoz-Pogossian y Alexandra Barrantes (Organización de los Estados Americanos – 2016). [http://www.oas.org/docs/inclusion\\_social/Equidad-e-Inclusion-Social-Entrega-WEB.pdf](http://www.oas.org/docs/inclusion_social/Equidad-e-Inclusion-Social-Entrega-WEB.pdf)

En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Observación General n° 15 sobre el derecho al agua<sup>6</sup>. El artículo I.1 establece que "*el derecho humano al agua es indispensable para una vida digna*". La Observación n° 15 también define el derecho al agua como aquel que cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico.

Posteriormente, en julio de 2010, a través de la Resolución 64/292<sup>7</sup>, se reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que el agua potable y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. La Resolución exhorta a los Estados y a las organizaciones internacionales a destinar recursos financieros, a capacitar y a transferir tecnología para ayudar a los países, en particular a aquellos en vías de desarrollo, a suministrar agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible a todos sus habitantes.

El último paso hacia la universalización de los servicios de agua potable y saneamiento lo dio el PNUD a través de los objetivos para el desarrollo sostenible. Se trata de diecisiete metas que deben ser alcanzados para el año 2030 y que están orientadas a conseguir un futuro sostenible para todos los habitantes del planeta. Los objetivos se interrelacionan entre sí a fin de hacer frente a los desafíos globales como la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, la degradación ambiental, la prosperidad, la paz y la justicia.<sup>8</sup>

## **VI) Lineamientos para las políticas públicas de agua y saneamiento**

El derecho humano al agua segura y al saneamiento, como todo derecho, es acotado y, consecuentemente, tiene sus límites. Por tal motivo el agua y el saneamiento son derechos fundamentales siempre y cuando se destinen a satisfacer usos personales y domésticos, que incluyen la higiene personal y alimentaria tanto individual como del núcleo familiar inmediato. El

---

<sup>6</sup> <http://www.rlc.fao.org/frente/pdf/og15.pdf>

<sup>7</sup> [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S)

<sup>8</sup> Objetivos de desarrollo sostenible 2030 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

agua que se reserva para otros fines, como por ejemplo el industrial o agropecuario, o el uso suntuario doméstico o el recreativo, no está asociado al ejercicio de un derecho fundamental.

El concepto del “mínimo vital” de agua hace referencia un consumo mínimo necesario para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y de higiene del núcleo familiar inmediato. Por tal motivo, las políticas públicas orientadas a que el agua y el saneamiento tengan alcance universal, deben apuntar únicamente a cubrir el mínimo vital mencionado precedentemente.

Ahora bien, es importante precisar el alcance del concepto del suministro mínimo vital de agua y saneamiento para poder acotar la obligación que tiene el Estado de asegurarlo.

En tal sentido, el Estado debe extremar sus esfuerzos para garantizar que cada habitante de un determinado distrito (nacional, regional, provincial o municipal de acuerdo a la organización política de cada país) pueda acceder, al menor costo posible para sus consumidores, a ese mínimo vital. Por el contrario, lo que se consuma por encima de la cantidad de agua esencial para asegurar la calidad de vida en condiciones dignas debería, desde nuestro punto de vista, ser pagado al costo que las leyes del mercado impongan.

Al momento de ser diseñadas las políticas públicas que regulen la provisión de agua y saneamiento para los sectores postergados, el Estado debe, en primera instancia, analizar el vínculo existente entre la pobreza y la ausencia de dichos servicios. A partir de ello, se tienen que identificar los problemas y definir los objetivos tendientes a asegurar el acceso universal al mínimo vital anteriormente definido. Una vez conocido el cuadro de situación y las posibles medidas de acción a implementar, se definirán las prioridades y se elegirán los mecanismos más adecuados de intervención.

Las maneras en que el Estado puede actuar para materializar el acceso universal al servicio mínimo vital de agua y saneamiento pueden variar de acuerdo a su grado de intervención. En dicho sentido, el Estado puede ser:

- facilitador (diseño de políticas, dictado de normas, regulación de las distorsiones del mercado, control a los prestadores, fijación de topes de precio, etc.);
- financiador (subsidios, cooperativas, apoyo a compañías prestadoras);
- prestador (brindar directamente los servicios)

A continuación se analizan las particularidades de cada escenario teniendo en cuenta el grado de intervención estatal.

### Estado facilitador

En este esquema el Estado actúa dictando normas y creando instituciones destinadas a mejorar los servicios de suministro de agua y saneamiento. Gracias a ello se mejora del marco político destinado a garantizar el derecho humano al agua segura.

En segunda instancia promueve el uso sostenible del recurso agua mediante políticas y campañas de concientización para el cuidado del agua, tanto en su consumo como en su calidad.

El Estado vela además por la prestación eficiente de los servicios de agua y saneamiento (sean ellos públicos, privados o mixtos), vigilando la transparencia en las contrataciones, la competencia, el control de calidad sobre prestadores, etc.

No debe dejar de ser tomada en cuenta la importancia que tiene el rol del Estado en todo lo relativo a la investigación y el desarrollo mediante la promoción de nuevas tecnologías de saneamiento, proyectos innovadores, etc.

Finalmente, debe considerarse su actuación central en el diseño de políticas financieras con el foco en los pobres. En dicho sentido se deberán fijar aranceles especiales para el consumo dentro de los límites del consumo mínimo vital (tarifa vital), subsidios para los costos de conexión, etc. En este punto se debe evitar a toda costa que los más necesitados subsidien a los menos necesitados.

### Estado financiador

En este esquema, mientras un tercero (cooperativa, concesionario, etc.) se encarga de la operación de las redes, el Estado provee los fondos necesarios para asegurar el suministro de agua a la población. Para ello, aporta el capital y la tecnología necesarios para el funcionamiento y el mantenimiento de los servicios. Asimismo, actúa subsidiando los costos de operación de las instalaciones de agua y saneamiento.

### Estado proveedor

En la experiencia histórica argentina, este esquema no ha sido el más eficiente a nivel nacional, ya que los servicios de agua brindados directamente por el Estado han sido proclives a padecer derroche, cortes en el suministro, corrupción, alto gasto de capital, mal mantenimiento, etc.

Por lo tanto, al momento de definir el mecanismo de administración de las empresas de servicios de agua, deberá analizarse bien bajo qué parámetros se lo organiza y recordar el rol subsidiario del Estado, que no necesariamente debe convertirlo en empresario, sino que más bien debe conservar su función de regulador y fiscalizador (abarcando aquí también la definición de subsidios de tarifas y obras, cuándo ellas sean necesarias).

## **VI) Rol de los particulares**

Ya hemos analizado el rol del Estado como garante del derecho humano al agua segura y el saneamiento. Llegados a éste punto vale destacar también el papel que al respecto deberían desempeñar los ciudadanos y las empresas en lo que compete al cuidado del agua.

Tanto los ciudadanos-consumidores como las organizaciones de la sociedad civil tienen una participación activa al respecto. En ello juega de manera determinante el compromiso para no malgastar el recurso cuya potabilización y suministro encierran altos costos. En tal sentido cobran relevancia las acciones de las ONG y la participación ciudadana en las campañas de concientización para el cuidado del agua y la protección ambiental. Asimismo, se debe tener especialmente en cuenta el derecho ciudadano a controlar al Estado y a contar con la información pública respecto de las políticas sobre agua y saneamiento. Dicha prerrogativa está consagrada en el derecho a peticionar ante las autoridades (artículo 14 de la Constitución Nacional) un ambiente sano (Artículo 41 de la Constitución Nacional).

Por su lado, las empresas del sector privado también deben involucrarse en el cuidado del agua y el saneamiento. El vehículo para realizarlo son todas aquellas prácticas vinculadas a lo que en la actualidad se denomina responsabilidad social empresaria. Dentro de los programas que a tal efecto pueden desarrollar las empresas se destacan aquellos relacionados a la promoción social de sus *stakeholders*, las campañas de cuidado ambiental, el cuidado de los recursos naturales, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, etc.

En ocasiones, las empresas incluso pueden contribuir con los sistemas de acceso al agua potable de las comunidades vulnerables que habitan en sus proximidades geográficas. Esto último sucede muchas veces en los entornos suburbanos y, principalmente, en las áreas rurales.

## VII) Conclusiones

Como se puede ver, no hay dudas respecto a que el acceso universal al agua segura (en aquellos volúmenes considerados vitales) y al saneamiento, constituyen un derecho intrínseco a las necesidades más básicas para la vida y la dignidad de las personas. Por tal motivo, como ya se señaló, es un derecho humano. En consecuencia, todos los Estados deben apuntar a satisfacer adecuadamente dichas necesidades y adecuar la normativa vigente y la infraestructura correspondiente a que el acceso al agua potable y la red cloacal sea una realidad para toda la humanidad.

La República Argentina no es ajena a lo que ocurre a nivel global, y si bien durante los últimos años ha aumentado el acceso a ambos servicios, queda aún un largo trecho por recorrer a fin de alcanzar a todos los habitantes del país, con especial foco en aquellos sectores más necesitados, ya que, contar con agua segura y un saneamiento adecuado, constituyen un importante ariete para derriban los muros de la desigualdad y la exclusión social.

Ahora bien, no es posible desarrollar seriamente las políticas públicas destinadas a brindar los servicios esenciales de agua y saneamiento para los sectores más postergados de la sociedad mientras no se tengan en cuenta las causas que originan dicha postergación. La inexistencia de dichos servicios no es consecuencia de una sola carencia, sino de una combinación de varias de ellas. Por lo tanto, el acceso universal al agua y el saneamiento necesita un tratamiento diferenciado que debe ser abordado de manera integral con otras necesidades básicas.

Todo ello, debe ser considerado y valorado al momento de desarrollar las normativas y políticas públicas sobre esta temática, sean a nivel nacional, provincial o municipal.