



FACULTAD DE INGENIERÍA Y CIENCIAS HÍDRICAS

Secretaría de Extensión y Vinculación Tecnológica

Secretaría de Extensión Universitaria

Observatorio de Servicios Sanitarios

FUNDAMENTOS

El sector Saneamiento básico es aquel relacionado con los servicios de Agua Corriente y Alcantarillado Cloacal. Los mismos se prestan en comunidades de variado tamaño y localización, con diversidad de demandas y comportamientos socioculturales, propios de la problemática local.

Su objetivo fundamental es garantizar la salud pública, previniendo las enfermedades de origen hídrico y coadyuvando a la preservación del ambiente. A partir de ello, hacen posible el crecimiento económico y social de las comunidades, siendo factor preponderante para el desarrollo humano.

El concepto de servicio sanitario comienza a incorporarse a partir de la última década del Siglo XX, ya que previamente, la tradición de este tipo de sistemas estaba orientado a la ejecución de obras sanitarias, sin alcanzar preponderancia los enfoques relacionados con la gestión de las organizaciones prestadoras.

La introducción de la política de privatizaciones en el sector público generó una importante transformación, dando a luz en la Provincia de un nuevo marco regulatorio a través de la Ley 11220, creando un Ente Regulador específico al respecto, modificando las relaciones con el principal Prestador provincial, pero también fijando criterios, obligaciones y derechos sobre el resto de los prestadores.

Los resultados de aquella política de Estado, a casi 20 años de su puesta en marcha, muestra como hecho sobresaliente que la realidad imaginada con el concesionamiento de las principales ciudades fracasa, fundamentalmente al retirarse el Concesionario privado sin cumplir con los objetivos de calidad y cobertura que se previeron oportunamente. Al mismo tiempo, se advierte que las restantes prestaciones no involucradas en la concesión no lograron mejoras tangibles, manteniéndose en términos generales, los déficits institucionales, de gestión, de financiamiento y de infraestructura, previos al marco regulatorio vigente.

El resultado de esto es que la Provincia de Santa Fe presenta una asimétrica realidad en cuanto al nivel de calidad de los Servicios Sanitarios, en particular a partir de lo relativo al desarrollo institucional de los Prestadores. Es así que se observan déficits que impiden abordar las fuertes restricciones que deben enfrentar en cada uno de los contextos, tanto físicos como económicos, poco favorables para la prestación de estos servicios esenciales.

Es así que entendemos necesario estudiar detenidamente la realidad de este Sector de Servicios en la Provincia porque aparece como relevante el encontrar estrategias viables para el desarrollo institucional de las Organizaciones, atendiendo a la diversidad de necesidades y posibilidades. Por una parte, el principal prestador, Aguas Santafesinas S.A., merece un análisis particular por sus características propias, pero por otra parte resulta importante abordar también el estudio de las Prestaciones a nivel de conglomerados de tamaño pequeño y medio. Estos, a pesar de que resultan la gran mayoría en términos numéricos, no han tenido la debida atención en la política sectorial seguida hasta el presente y disponen de escalas y capacidades que es preciso evaluar para encarar un proceso de mejoramiento, que fortalezca la gestión y logre objetivos sectoriales largamente postergados.

Plantear un Observatorio significa procurar definir ejes conceptuales que permitan estudiar, diagnosticar y proponer lineamientos para explorar soluciones a los principales déficits de gestión.



En este sentido, es necesario categorizar la problemática sectorial a la luz de cada realidad territorial, enfocando sustancialmente las demandas referidas al acceso a los servicios, por una parte, y a su calidad, por la otra. Son estos dos aspectos los principales desafíos y es esta imposibilidad la que explica el atraso evidente del País y la Provincia, respecto a otras experiencias de países comparables en cuanto al desarrollo socioeconómico y cultural.

EL PORQUE DEL OSS

A partir de esto nuestra MISIÓN se constituye en torno a contribuir al desarrollo institucional del Sector de los Servicios Sanitarios trabajando sinérgicamente con los todos los actores que lo integran, especialmente con los prestadores de pequeña y mediana envergadura, tratando de aportar desde el ámbito académico en los distintos aspectos a que hagan a que alcancen el nivel socialmente necesario en la prestación de los servicios a su cargo. Misión que cumpliremos a través de un equipo especializado que se caracteriza por el trabajo multidisciplinario, la investigación y el análisis riguroso, la integración y sinergia de los actores del Sistema y la planificación situacional y evaluación racional.

La VISIÓN que nos planteamos en este sentido es que el OSS se constituya en una referencia regional en materia de desarrollo del Sector, fundamentalmente a partir de sus estudios de la problemática y de su contribución a la mejora del nivel de efectividad de las organizaciones del Sistema. Esto se daría fundamentalmente a partir de su aporte en la mejora de sus desempeños globales y focalizando los esfuerzos hacia fines socialmente relevantes, como la salud, el ambiente, la inclusión y la equidad.

Este trabajo se sustentará en un conjunto bien definido de VALORES, que nos permiten plasmar la contribución al Sector desde los principios rectores que se enuncian mas arriba y que se enfocan desde:

- El desarrollo humano, a partir de contribuir a la salud de la población y el desarrollo económico con equidad social.
- El bien común, en función de priorizar el interés de la comunidad y de sus instituciones.
- La profesionalidad, sobre la base de la rigurosidad científico-técnica y la transferencia del saber hacer.
- La sustentabilidad, a la luz de un uso responsable del ambiente y los recursos hídricos.

Nuestro esfuerzo entonces está dirigido a las Instituciones que conforman el Sistema de Servicios Sanitarios de la Provincia de Santa Fe, como decíamos en particular a los Prestadores de pequeña y mediana envergadura, que asuman el desafío compartido de desarrollar sus organizaciones, a la luz de mejorar su desempeños para contribuir con efectividad a la solución de las necesidades sociales de agua potable y alcantarillado sanitario.

ESQUEMA DE TRABAJO

El Observatorio debe ser visto entonces como una herramienta que contribuya al desarrollo sectorial provincial a partir del desarrollo institucional de las organizaciones, como estrategia conducente a mejorar sus desempeños y alcanzar objetivos largamente incumplidos.

Las principales falencias a revertir se pueden resumir en los siguientes tópicos:

- Déficit Organizacional de su Estructura de Gestión
- Insuficiencia estructural de sus Economías de Escala y Avance
- Déficits crónicos de cobertura y calidad de Servicios



- Insuficiencia e Inconsistencia del Régimen de Tarifas
- Ausencia de Políticas Regulatorias orientadas a la eficiencia
- Ausencia de Participación y Control Social de las Prestaciones
- Escasez de Fondos Específicos para el desarrollo de la Infraestructura

Para ello es que el Observatorio se ha estructurado por Programas bajo una Coordinación General orientada a conformar un equipo interdisciplinario, con un enfoque sistémico del objeto de estudio. Los mismos se conforman para abordar las dimensiones principales y dar respuesta a las necesidades operativas y metodológicas de cada disciplina interviniente. Se prevé un responsable por Programa y un Coordinador capaz de integrar las diferentes aspectos en cuestión, a saber:

- Programa de Inventario Sectorial
- Programa de Análisis Organizacional y de Gestión
- Programa de Evaluación Económico y Financiero
- Programa de Análisis Normativo y Regulatorio
- Programa de Participación Social
- Programa de Fomento a la Eficiencia

Las tareas prevén una recopilación y procesamiento de los datos de los servicios, enfocando los análisis al "Estudio de Casos", a partir de aplicar una metodología ad-hoc, a los efectos de identificar denominadores comunes de la problemática e inferir propuestas generales de abordaje, sobre la base de los métodos Diagnóstico Organizacional Sistémico (D.O.S.) y el Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional (S.A.D.C.I.). Ambas opciones metodológicas proponen un estudio del Objeto por subsistemas, aportando cada una su particularidad. El DOS se orienta al evaluar los subsistemas comunes, por ejemplo: organizacional, recursos humanos, económico-financiero, infraestructura, recursos tecnológicos, por citar los más relevantes; en tanto, el SADCI nos permite identificar los déficits de gestión y los límites de las capacidades que determinan los lineamientos estratégicos del desarrollo institucional.

El alcance del trabajo del Observatorio se circunscribe en principio a casos de localidades de la Provincia de Santa Fe, en condiciones geográficas diversas, para Organizaciones de diferente configuración institucional y bajo un mismo marco regulatorio.

El Plan de Trabajo previsto consiste escuetamente en diagnosticar la situación prestacional en cada localidad, identificar los niveles de satisfacción y las principales demandas insatisfechas de los servicios, en función de los tópicos puntualizados anteriormente. A partir del análisis de los casos, se propone identificar problemáticas comunes y particulares, que tienen que ver con los actores involucrados, a saber: el Prestador –objeto principal de estudio-, el Regulador, los Usuarios y los Estados Provincial y local.

La contribución esperable del Observatorio se relaciona en consecuencia con la globalidad de los actores del Sistema de Gestión de Servicios Sanitarios en la Provincia, a saber:

- Los Prestadores, podrán contar con diagnósticos y proposiciones generales para lograr mejoras en su gestión del servicio. A la vez, orientaciones tendientes a apoyar la toma de decisiones, cuyo eje fuerza es la eficiencia y el desarrollo de sus propias capacidades.
- Los Gobiernos Locales, podrán comprender más acabadamente su situación actual, identificar formas de participación institucional en el Sector, analizar opciones de delegación y control, lo cual debe contribuir a establecer políticas locales tendientes a la resolución de su problemática puntual.
- El Gobierno Provincial, podrá disponer información calificada sobre la problemática sectorial, informes con diferentes grados de desagregación, recomendaciones y criterios



tendientes a colaborar en la fijación de lineamientos para establecer una política provincial para el Sector.

- El Ente Regulador, podrá disponer de observaciones relativas al cumplimiento de las normas aplicables, el impacto de las prácticas regulatorias, los niveles de eficiencia alcanzadas por las prestaciones y los grados de satisfacción de los usuarios.
- Los Usuarios, tendrán a disposición ejes y metodologías de participación, que permitan ayudar al control social y a comprometer a los diferentes sectores sociales.
- La Universidad, formará equipos especializados multidisciplinarios que la referencien en un sector básico para el desarrollo humano, socialmente sensible a la salud de la población y a la protección ambiental, y económicamente crítico para financiar el desarrollo de su infraestructura.

OBJETIVO GENERAL

Determinar el estado de situación, identificar déficits institucionales y aportar propuestas orientadas a mejorar las capacidades de las Organizaciones participantes del Sector de Servicios Sanitarios, con eje en el desarrollo institucional de los pequeños y medianos Entes Prestadores, a los efectos de encontrar lineamientos estratégicos capaces de ofrecer soluciones en el mediano y largo plazo de las principales demandas sociales en la materia.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Caracterizar las prestaciones a nivel local, regional y provincial, desde el punto de vista de la configuración institucional, de la infraestructura, de la gestión, del financiamiento, del cumplimiento normativo y de la participación social.
2. Identificar y proponer medidas para resolver déficits de las capacidades institucionales de las Organizaciones del Sector, con énfasis en los Prestadores.
3. Identificar las economías de escala y avance, a nivel local, regional y provincial, que permitan la autosostenibilidad de las prestaciones a largo plazo.
4. Identificar y proponer métodos para financiar, a través de los regímenes tarifarios, las necesidades operacionales, bajo criterios de justicia, equidad y uso racional del agua.
5. Identificar la demanda y las opciones de inversión en la infraestructura de servicios, a nivel local, regional y provincial para satisfacer el desarrollo sectorial
6. Plantear enfoques y prácticas regulatorias que coadyuven al cumplimiento de las Normas Aplicables y a mejorar la eficiencia prestacional.
7. Proponer formas de participación y organización social que fortalezcan los derechos de los Usuarios, en el marco de las Normas Aplicables para servicios naturalmente monopólicos.

ORGANIZACIÓN DE ACTIVIDADES:

La conformación del Observatorio y la integración de su personal insumirá la primera fase de trabajo, a partir de lo cual, se pondrán en marcha los Programas que se detallan. El horizonte temporal para alcanzar resultados satisfactorios se estima en 5 años, siendo esperable que en un plazo de 2 años, se consolide la estructura de funcionamiento y se



avance en la instrumentación de una Base de Datos Sectorial y el desarrollo de informes de diagnóstico de la situación provincial y de algunos casos particulares considerados representativos de las problemáticas regionales.

1. PROGRAMA DE INVENTARIO SECTORIAL

Se propone el relevamiento, con información antecedente, de la totalidad de las prestaciones existentes en el ámbito de la Provincia, organizando y sistematizando la información de acuerdo a las dimensiones bajo la cual se ejecutan los estudios. La informatización de los datos, la visualización de los informes bajo tecnologías web de libre acceso y la conformación de un sistema de información geográfica con los datos e información obtenida, son los productos esperables, a largo plazo, de este programa. Las acciones de relevamiento y actualización del Programa serán continuas dentro de las actividades del Observatorio.

2. PROGRAMA DE ANÁLISIS ORGANIZACIONAL Y DE GESTIÓN

Se propone establecer un esquema de diagnóstico estándar para todas las organizaciones, que contemple las dimensiones de análisis siguientes:

- **TELEOLOGICO:** considera los Objetivos de la Organización, su proceso de definición, su comunicación y aceptación, así como su cumplimiento y adaptación por parte de sus integrantes en todos los niveles.
- **ORGANIZACIONAL:** evalúa las estructuras formales y las reales, la distribución de funciones en cada una, la comunicación intrainstitucional, el sistema de toma de decisiones y de comunicación interna.
- **FUNCIONAL:** examina los métodos de organización del trabajo, la definición y estructuración de los procesos, las destrezas del personal en los procedimientos, los de costos de operación, la planificación de las tareas, la gestión de la información.
- **CONTROL:** analiza los sistemas de control de gestión, su actualidad y pertinencia, el órgano de aplicación, la eficacia y eficiencia del mismo.
- **PERSONAL:** estudia el aprovechamiento de los Recursos Humanos, el desarrollo de sus habilidades, la integración y el trabajo en equipos, los grados de capacitación y las actividades al respecto.

Las acciones priorizaran caracterizar las configuración institucional, las prácticas de gestión y establecer los principales déficits organizacionales, previéndose que la etapa de diagnóstico demandará los dos primeros años de tareas, luego de lo cual, se proponen chequeos anuales para evaluar las mejoras organizacionales.

3. PROGRAMA DE EVALUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERO

Se propone establecer un esquema de diagnóstico estándar para los Entes Prestadores, que contemple los aspectos específicos relacionados con la gestión del patrimonio y su financiamiento, a saber:



- Presupuesto y control de gestión
- Contabilidad de costos
- Sistema de facturación y recaudación
- Capacidad y autonomía financiera
- Déficits de inversión en infraestructura nueva y existente

Las acciones priorizarán la determinación de la situación patrimonial y financiera, la demanda y forma de financiamiento de los servicios, así como el grado de eficiencia en el origen y aplicación de los fondos. Se prevé que los dos primeros años se conformará la base informativa y la metodología de análisis con indicadores representativos, para desarrollar en una segunda fase, el análisis comparado.

4. PROGRAMA DE ANÁLISIS NORMATIVO Y REGULATORIO

Se propone estudiar el nivel de cumplimiento de las Normas Aplicables, el grado de dificultad para alcanzar las metas regulatorias comprometidas y los déficits que presenta el marco regulatorio vigente para satisfacer los desafíos sectoriales. Paralelamente con ello, se propone evaluar las prácticas regulatorias, su eficacia para coadyuvar a mejorar los servicios y la capacidad correctiva de las acciones de control. Se estima que los dos primeros años demandará diagnosticar el cuadro de situación, para luego generar un mecanismo de revisión anual para evaluar las mejoras alcanzadas al respecto.

5. PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Se propone desarrollar mecanismos de participación ciudadana en servicios naturalmente monopólicos, caracterizar los grados de conocimiento y compromiso de los usuarios relacionada con los mismos, así como el nivel de respuesta a las demandas sociales que los involucran. Paralelamente con ello, contribuir a la conformación de organizaciones de usuarios para permitan su inserción institucional, garanticen una adecuada representación social y coadyuven a satisfacer las principales demandas. Se prevé que los dos primeros años demandarán el diagnóstico y la identificación de metodologías aplicables, luego de lo cual, las acciones se deben orientar a institucionalizar la participación de los usuarios.

6. PROGRAMA DE FOMENTO A LA EFICIENCIA

Se propone establecer métodos que permitan medir los niveles de eficiencia de las prestaciones, el grado de racionalidad en el uso y protección del recurso hídrico, así como el desarrollo tecnológico alcanzado por los servicios. Al mismo tiempo, se plantea analizar mecanismos de transferencia de tecnologías, conocimientos y experiencias entre las organizaciones, así como fomentar la innovación. En este marco, inducir acciones de investigación y desarrollo que contribuyan al mejoramiento de los Entes y las prestaciones. Todo ello debe conducir a conocer el impacto de la Toma de Decisiones, los Procesos de Gestión y los Grados de Eficiencia. Se prevé que los dos primeros años se invertirán en la etapa de diagnóstico e identificación de mecanismos de evaluación, para luego priorizar las acciones de transferencia, innovación y análisis comparado.



FACTORES EXTERNOS NECESARIOS PARA EL DESARROLLO DEL OBSERVATORIO

Para llevar a cabo sus objetivos, el Observatorio deberá contar con información antecedente relativa a las Organizaciones y su desenvolvimiento. En general, para ello se deberá contar con la colaboración de todos los actores involucrados actualmente en los servicios sanitarios, de cuyo compromiso depende el grado de conocimiento de la problemática particular y general. En este sentido, los principales actores son:

- Gobierno Provincial: Autoridad de Aplicación
- Municipios y Comunas: Autoridad Local
- Ente Regulador
- Entes Prestadores
- Organizaciones Sociales

Ello implica que los responsables jurisdiccionales den sus avales para garantizar el acceso a la información y presten colaboración en las tareas de relevamiento y diagnóstico. No existen obligaciones, mas allá de la voluntad política expresada en ese acto, que condicionen a los participantes.

FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES

El Observatorio se propone orientar su tarea priorizando una mirada interna de las Organizaciones, con énfasis en los Entes Prestadores, teniendo especialmente en cuenta la influencia que sobre los mismos tienen los demás actores del Sistema, es decir, la finalidad de la organización propuesta considera específicamente a los actores socioinstitucionales presentes en el escenario de prestación de cada servicio objeto de estudio. Ello conlleva actividades específicas de consulta y trabajo conjunto, desde las organizaciones de usuarios hasta los distintos niveles gubernamentales y empresariales.

ESTRATEGIA DE SUSTENTABILIDAD DE LAS ACCIONES

La puesta en funcionamiento del Observatorio se fundamenta en una visión estratégica tendiente a revertir el atraso sectorial en la Provincia en la materia, basadas en el desarrollo institucional de las Organizaciones, lo cual exige contribuciones cuyos resultados son esperables a mediano y largo plazo. Las mejoras en la capacidad instalada de gestión en el Prestador requiere, por sí mismo, continuidad en las acciones de mejoramiento, por lo cual, las tareas de evaluación, proposición y seguimiento permanente, son un requisito indispensable para la sustentabilidad del organismo.

En síntesis, generar un dispositivo institucional en la UNL para este fin implica dar continuidad a la dimensión teleológica del proyecto, a partir de los conocimientos



generados por el mismo y la experiencia adquirida por el equipo de trabajo, cuyos resultados se verán reflejados en los actores del Sistema, a partir de la contribución y compromiso de estos con los objetivos propuestos.

INTEGRACIÓN DISCIPLINAR:

El equipo de trabajo propuesto es de carácter interdisciplinario, sobre la base de la multidimensionalidad de su objeto de estudio, lo cual importa abordar disciplinas relacionadas con la administración, la ingeniería, la economía y el derecho, por citas las fundamentales.

EQUIPO de TRABAJO

El Observatorio se propone llevarlo adelante desde la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas (FICH), a través de la Secretaría de Extensión y Vinculación Tecnológica, cuyo accionar se enmarca en el Programa Ambiente y Sociedad de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). En función de la evolución y requerimientos que se vayan presentando, el equipo se podrá integrar con profesionales de otras disciplinas, pertenecientes o no, a otras Unidades Académicas y prestar servicios altamente especializados a terceros.

Inicialmente los miembros del equipo de trabajo son los siguientes:

TRABA, Luis

- Ingeniero en Recursos Hídricos
 - Especialista en Gestión Estratégica de las Organizaciones Públicas
 - Especialista en Gestión de la Calidad
- Responsabilidades Funcionales:
 - Director del Observatorio
 - Coordinador del Programa de Análisis Organizacional y de Gestión
 - Coordinador del Programa de Participación Social

SERRA MENGHI, Pablo

- Ingeniero en Recursos Hídricos
- Magister en Dirección de Empresas
 - Especialista en Gestión de Servicios Sanitarios (SS)
- Responsabilidades Funcionales:
 - Coordinador del Programa de Inventario Sectorial
 - Coordinador del Programa de Fomento a la Eficiencia
 - Asistente especializado en Gestión Técnica y Comercial de SS
 - Asistente especializado en Regulación de SS



CAPELLO, Romina

- Contadora Pública Nacional
- Responsabilidades Funcionales:
 - Coordinadora del Programa de Evaluación Económica y Financiera

PAOLI, Carlos

- Abogado
 - Especialista en derecho de servicios públicos
- Responsabilidades Funcionales:
 - Coordinador del Programa de Análisis Normativo y Regulatorio

BARDUCCO, Carla

- Ingeniera Ambiental
- Responsabilidades Funcionales:
 - Coordinadora del Programa de Ambiente

FERNANDEZ, Romina

- Estudiante de Abogacía
 - Especialista en Gestión de la Participación
- Responsabilidades Funcionales:
 - Integrante del Programa de Análisis Normativo y Regulatorio

GHISOLFI, Guido

- Estudiante de Ingeniera en Informática
- Responsabilidades Funcionales:
 - Integrante del Programa de Inventario Sectorial
 - Especialista en TIC's