



Institucionalidad y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en la Argentina

Carlos H. Acuña
UdeSA

Oscar Cetrángolo
CEPAL
(Buenos Aires)

(con la colaboración de Fernando Núñez Mietz)

DOCUMENTO DE TRABAJO

Departamento Académico de Administración
y
Maestría en Administración y Políticas Públicas

Julio de 2006

Institucionalidad y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en la Argentina¹

INTRODUCCIÓN

Los objetivos del trabajo

El presente trabajo fue realizado a solicitud del Banco Mundial y forma parte de la contribución que persigue como objetivo general, y desde una perspectiva integral del sector, responder a la urgente necesidad de proveer agua e infraestructura de saneamiento a los sectores marginados de la República Argentina. En este contexto, los objetivos específicos del estudio son, a) desarrollar un diagnóstico del cuadro político institucional y esquema de financiamiento federales para la provisión de agua y saneamiento; b) identificar opciones de política sectorial, en sus aspectos político-institucionales y de articulación del financiamiento interjurisdiccional (nacional, provincial y municipal); y c) realizar recomendaciones de reforma, considerando la heterogeneidad de casos propia de la organización federal y situación social argentinas.

Su estructura

La estructura de este trabajo está basada en siete capítulos. El primer capítulo sirve de marco al estudio. En base al análisis de experiencias latinoamericanas, define una serie de principios y prácticas que deberían servir de base para el diseño e implementación de toda política de agua, identificando aquellos aprendizajes que permiten recomendar pautas de acción (buenas prácticas) y funciones ineludibles al momento de diseñar e implementar políticas.

El capítulo dos es una aproximación a la magnitud y naturaleza del problema centrando la atención en la situación de la necesidad de la provisión de agua potable y de infraestructura de desagües y saneamiento en la Argentina. Lo hace en tres pasos: primero brindando el contexto histórico de la provisión e inversión de agua; segundo, acentuando la heterogeneidad interprovincial del problema; y, tercero, destacando su heterogeneidad intraprovincial. A partir de la definición de la magnitud y naturaleza de la necesidad que se enfrenta, los dos capítulos que siguen avanzan sobre las características y capacidades de política de agua en la Argentina.

El tercer capítulo centra su foco en las propiedades del gasto y financiamiento públicos en agua y saneamiento en la Argentina. Se destaca la participación de los diferentes niveles de gobierno, la estructura de sus presupuestos y se especula en relación con el esfuerzo requerido para llevar adelante las políticas aquí propuestas.

El cuarto brinda un diagnóstico del cuadro institucional de la gestión y la política de agua en tres pasos: el primero define las características del contexto institucional del Estado argentino, en el que se inscribe la política sectorial; el segundo se centra en las instituciones y actores de la provisión y regulación del agua; el tercero, en la estructura político-institucional de la toma de decisiones en el sector.

El quinto capítulo ofrece un repaso sintético de los problemas de la institucionalidad ligada al agua en Argentina, primero, aclarando la complejidad propia de la misma y, segundo, centrando el foco en las características de esta institucionalidad en la Argentina.

¹ El presente trabajo fue realizado a solicitud del Banco Mundial. Las opiniones expresadas por los autores de este documento son de su exclusiva responsabilidad, por lo que no comprometen a las instituciones a las que pertenecen. Los autores agradecen la asistencia de Carolina Montini, Alina Mutilva y Daniel Vega.

El capítulo sexto brinda elementos para ayudar al diseño de una política de aguas y saneamiento en la Argentina. Se parte de la identificación de las restricciones (constreñimientos) para una política de provisión de agua con el objeto de establecer los criterios para la definición de prioridades que debe guiar la política.

En el capítulo séptimo se hacen explícitas las recomendaciones de política. Para ello define: a) los problemas a resolver como precondition de una política de agua eficiente, eficaz y sostenible (problemas de gobierno/coordinación intra e intersectorial, los de índole interjurisdiccional, así como los que hacen a capacidades técnicas y de gestión); b) los objetivos que debería perseguir esta política; c) alternativas de estrategias político-institucionales para el alcance de los objetivos; d) los contenidos del acuerdo general entre Nación y provincias (incluyendo un ejercicio de regla de cofinanciamiento y de modalidad de intervención nacional en función de la diversidad de necesidades y capacidades de las jurisdicciones subnacionales); e) la dinámica de acuerdos bilaterales Nación-provincia que servirán de base a un acuerdo de política hídrica nacional; y f) el formato normativo de un Plan Federal de Agua y Saneamiento y los pasos legales y presupuestarios para constituirlo en una política sustentable en el largo plazo.

El trabajo se completa con una serie de Comentarios de Cierre destinados a acentuar los elementos claves de la propuesta.

El sentido de la propuesta

Finalmente, queremos destacar un elemento clave para la comprensión del sentido de este estudio. La naturaleza de este trabajo no es la de una propuesta cerrada o rígida. Tanto nuestro análisis como recomendaciones constituyen ejercicios para la planificación de una política de agua que responda a las necesidades de la sociedad argentina. Esto, como muestra el análisis, no es algo simple de alcanzar en el contexto político-institucional y económico propio de la Argentina.

En este sentido, nuestra intención es aportar elementos que consideramos centrales en el debate para la identificación de necesidades, el reconocimiento pragmático de restricciones y la definición de prioridades, el punto de llegada y el camino crítico para su alcance. Más que una propuesta detallada, a esta altura se busca colocar las piezas necesarias para contar con una dirección política de agua factible, justa, sustentable, eficiente y eficaz en el mediano-largo plazo.

* * *

El presente trabajo ha contado con dos insumos de valía. En primer lugar, los debates sostenidos a principios de diciembre de 2005 y a mediados de Febrero de 2006 sobre los lineamientos originales de este trabajo, en el que participaron autoridades y asesores de la Subsecretaría de Recursos Hídricos y del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, dependientes de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, así como representantes del Ministerio de Economía de la Nación, de otras áreas gubernamentales y del Banco Mundial. Por otra parte, también resultó enriquecedora la serie de entrevistas sostenida con asesores y cuadros técnicos tanto de la Subsecretaría de Recursos Hídricos como del ENOHSA. A todos, nuestro agradecimiento por su disposición y esfuerzo y, desde ya, la habitual aclaración de que no les cabe responsabilidad por las eventuales debilidades que pudiera presentar el análisis.

I - BUENAS PRÁCTICAS Y ENSEÑANZAS DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES COMO MARCO PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE AGUA²

Aún cuando los países de América Latina muestren marcadas diferencias en cuanto a sus niveles de desarrollo y dinámica política, pueden detectarse ciertas problemáticas comunes. La más notoria tiene que ver con que la región se constituye hoy en la más desigual del mundo. Asimismo, viejos problemas asociados a debilidades institucionales y carencias elementales como nivel educativo, infraestructura básica o cobertura de salud, se combinan con cuestiones que recientemente han adquirido centralidad, como los altos niveles de pobreza y las derivaciones del desempleo/precarización laboral.

Las importantes diferencias inter e intranacionales que se presentan en la región han tendido a no ser suficientemente consideradas en toda su magnitud en los procesos de reformas estructurales, los cuales se han llevado a cabo a lo largo de toda la región y en los diversos sectores que componen las políticas públicas, incluyendo profundos cambios en el sector que aquí nos ocupa: la política y provisión de agua. Las estrategias de reforma se han basado en recetas universales concentradas en el alcance de resultados específicos (contenidos) minando la posibilidad de reconocer la importancia central de las reglas políticas y de los procesos de toma de decisiones.

Partiendo de este llamado de atención sobre la debilidad de “recetas universales” y asumiendo que cada sociedad muestra combinaciones socio-políticas, económicas y culturales específicas (que cristalizan sus recursos e historia y restringen los márgenes de lo posible y deseable en cada caso) podemos estilizar los aprendizajes que surgen de las diversas buenas y malas prácticas que han permeado las políticas de agua en la región. Estos aprendizajes nos permiten definir una serie de principios, prácticas y funciones que, más allá de contenidos contingentes o específicos, deberían servir de base para el diseño e implementación de toda política de agua:

- Necesidad de generar un amplio consenso para asegurar la sustentabilidad intertemporal de la estrategia:
 - asegurar el reconocimiento político social de las externalidades estratégicas metasectoriales que ofrece el agua (salud, medio ambiente, capacidad productiva);
 - asegurar la participación amplia de los actores interesados;
 - reconocer la importancia de la institucionalidad del consenso técnico, que sea percibido como neutro en el juego de intereses, estable e independientes del gobierno.

- Asegurar la integridad sistémica a partir de:
 - definición de reglas claras y estables que aseguren direccionalidad y consistencia de los incentivos;
 - asegurar el papel del estado nacional como garante del cumplimiento de derechos mínimos que constituyen ciudadanía (sociales y de propiedad);
 - asumir que toda decisión de descentralización implica una clara identificación de funciones a mantener centralizadas;

² Este capítulo surge de la revisión de una serie de trabajos teóricos, comparativos y de casos nacionales latinoamericanos (especialmente México y Chile). Entre ellos se destacan: Acuña (2005a); Acuña y Tommasi (2000); Corrales (s/f); Dourojeanni (2002); Dourojeanni y Jouravlev; Hearne y Donoso (2005); IDB (2005); Jouravlev (2001 y 2004); Livingston (2005); Peña y Solanes (2002); Protego Asesores (2005); Saleth y Dinar (2005); Solanes y Getches (1998); World Bank (1993 y 2005); y Yepes (s/f).

- reconocer que toda implementación de descentralización demanda como precondition la existencia de capacidades (económicas, organizacionales y políticas);
 - clara definición de premios y castigos para el logro de los objetivos;
 - subsidiar cuando sea necesario y con clara definición de prioridades;
 - la introducción de subsidios y otro tipo de premio debe estar acompañada por penalidades claras en caso de incumplimiento de compromisos y considerada en el marco de un menú más amplio de instrumentos;
 - evitar el anuncio de penalidades cuando no se esté convencido de la capacidad y conveniencia de hacerlas efectivas.
- Diseñar senderos viables políticamente,
 - con el objeto de hacer eficaces los incentivos, debe identificarse qué maximizan las diversas autoridades y organismos intervinientes (actores de veto), con objetivos e incentivos fuera de la política sectorial;
 - la estrategia debe tomar como dato y trabajar a partir de los avances logrados previamente y las fortalezas alcanzadas (ninguna estrategia es “base cero”);
 - no tomar al sector como una unidad discreta, sino reconocer los obstáculos y fortalezas que establece el entorno del sistema político, legal, económico y socio-demográfico nacional;
 - reconocer los márgenes de factibilidad de las propuestas a partir de las capacidades políticas, de organización y económicas del sector;
 - definir prioridades con información acerca de la magnitud y naturaleza del problema, reconociendo el papel clave de un sistema autónomo de información integral;
 - diseñar un curso de acción estratégico incorporando en la definición de los pasos del camino crítico a seguir, el reconocimiento de la relevancia de *path dependence* tanto para frustrar como para posibilitar acciones futuras;
 - dotar a la implementación de la política de la flexibilidad necesaria para ajustarla en función de imprevisiones y cambios en el ambiente;
 - y, sobre todo, asegurar y reproducir alta capacidad de gobierno y coordinación intrasectorial, precondition para el cumplimiento del conjunto de funciones y prácticas aquí definidas.

Es a partir de estos criterios sobre principios y pautas de acción que se debe abordar la identificación de necesidades, patrones de financiamiento e institucionales de la política de agua, restricciones, los criterios específicos para la definición de prioridades y, en definitiva, el diseño e implementación de reformas referidas a la institucionalidad y el esquema de financiamiento de una política de agua que responda a las necesidades de la sociedad.

II – SITUACIÓN DE LA NECESIDAD

Este capítulo describe la situación de necesidad que presenta el sector de agua potable y saneamiento en Argentina. Previa a la reconstrucción del panorama actual, resulta conveniente partir de una evaluación del contexto histórico de la provisión e inversión en los servicios de agua potable y saneamiento. Los siguientes apartados constituyen pasos ineludibles para el diseño e implementación de una política de agua que, efectivamente, responda a las necesidades de la sociedad argentina. En este sentido, el segundo apartado aborda la cobertura actual de esos servicios, poniendo especial énfasis en la marcada heterogeneidad que existe al respecto entre las provincias. Finalmente, el tercer apartado destaca la heterogeneidad que existe también al interior de cada jurisdicción subnacional.

II.1. Contexto histórico de la provisión e inversión de agua en la Argentina

En su origen, la prestación del servicio de agua potable (AP) y desagües cloacales (DC) en Argentina era llevada a cabo principalmente por el Estado Nacional a través de la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN). Secundariamente funcionaba el Servicio Nacional de Agua Potable (SNAP) orientado hacia las áreas rurales, y, en menor medida, operaban cooperativas o empresas locales. Dicho esquema tuvo vigencia desde principios de siglo (1912) hasta inicios de la década de los años ochenta. Las normas y reglamentaciones pertinentes al sector eran dictadas por la autoridad central, a quien le correspondía también la elaboración del diseño tarifario y la planificación de la expansión del servicio de este esquema.

Midiendo los resultados de esta administración centralizada, a través de la tasa de crecimiento de la población servida, puede verse en el cuadro 1 que hubo un importante crecimiento inicial, cuando la población con cobertura de agua potable y desagües cloacales crecía a una tasa superior a la de la población total. Ese dinamismo se fue agotando en la década de los años setenta³.

Cuadro 1
Evolución de la provisión del servicio en años seleccionados.
Población (en millones) y porcentaje de cobertura

Año	población total	agua potable		desagües cloacales	
		Población	cobertura %	población	cobertura %
1910	6,6	1,1	17,0	0,7	11,0
1930	12,0	3,9	32,0	2,7	23,0
1950	17,3	8,1	47,0	4,6	27,0
1970	23,4	13,3	57,0	6,8	29,3
1980	27,9	16,0	58,1	8,3	32,7
1991	32,6	21,2	65,2	12,1	37,0
2001	35,9	29,9	83,2	18,1	50,3

Fuente: OSN, SNAP, ENOHSa e INDEC (Censos Nacionales)

El rápido crecimiento de la cobertura en los primeros años de la serie fue la consecuencia de la organización de OSN que operaba con un esquema altamente centralizado que priorizaba la inversión en infraestructura (expansión del suministro tanto en producción como distribución), sin considerar aspectos de eficiencia empresarial. Las tarifas no reflejaban ni la demanda ni los costos de mantenimiento del servicio y eran fijadas considerando aspectos políticos en detrimento de consideraciones técnicas, económicas y financieras. Este esquema de crecimiento era factible por el financiamiento del Tesoro Nacional; sin embargo, luego se debió interrumpir a partir de la aparición de las recurrentes crisis fiscales que afrontaba el Estado Nacional y que limitaron la transferencia de fondos.⁴

En este estado de situación, el servicio a cargo de la ex-OSN se descentralizó en 1980 (Ley 18586). **Dicha Ley y el Decreto 258/80 generaron la división y transferencia de la empresa estatal a las diferentes provincias.** La descentralización se instrumentó a partir de la creación de distintos tipos de entes públicos (dependencias provinciales centralizadas, entes autárquicos, empresas públicas, o transferencia del servicio a los municipios -como fue el caso de la

³ Entre 1910 y 1970 la tasa anual de crecimiento de la población con servicio de agua potable fue de 4,2%, el doble de la tasa de crecimiento anual de la población. La población con desagües creció a un ritmo anual promedio de 3,9%. Durante la década de los años setenta las tasas de crecimiento de la población total y la provista con agua fueron similares, manteniéndose relativamente constante la cobertura.

⁴ BID (1996).

Provincia de Buenos Aires-)⁵. Más allá de la figura jurídica utilizada en cada una de las provincias, la situación no varió substancialmente, como se puede observar en el cuadro 2. Es más, en algunos casos la descentralización del servicio hacia pequeñas localidades no hizo más que limitar las posibilidades de brindar el servicio, en la medida que la dimensión demográfica de tales poblaciones no alcanzaba para poder financiar obras básicas y/o expansión.

Con la crisis de la deuda de principios de los años ochenta la situación se agravó. Sin posibilidad de financiamiento, el sistema colapsó y no sólo se limitó la inversión sino también el mantenimiento y producción, mientras que la expansión de las redes domiciliarias se financiaba con los recursos de los propios beneficiarios, que se incorporaban a un sistema incapaz de satisfacer esta nueva demanda, justamente como consecuencia de la falta de inversión estatal en obras básicas.

Tanto OSN (Área Metropolitana de Buenos Aires) como el resto de las empresas descentralizadas provinciales (así como el resto de las empresas del Estado) funcionaban como empresas públicas monopólicas autorreguladas. Por su parte, los ajustes tarifarios, en caso que no fueran la consecuencia de decisiones políticas, tenían en cuenta los valores históricos ajustados por índices de precios y no los costos reales de las compañías. Como consecuencia de ello se pasaba alternativamente por períodos de bonanza y ahogo financiero. Esto puede corroborarse leyendo los informes de la época del organismo encargado de la auditoría de la gestión de las empresas (Informes de la Sindicatura de Empresas Públicas –SIGEP-), los que usualmente se circunscribían a la descripción de algunos indicadores financieros y presupuestarios, sin ningún análisis de los costos del servicio ni tampoco de la calidad con que el mismo se brindaba.

A comienzos de los años noventa y a partir de la concesión de OSN y el resto de las empresas provinciales (la primera que se había privatizado fue la concesión del servicio en la provincia de Corrientes) se inició una nueva etapa caracterizada por un nuevo rol del sector público (subsidiaridad del Estado), que en el sector de Agua Potable y Desagües Cloacales se observó a partir de la separación de la operación y explotación del servicio, por un lado, y el control que se realiza sobre el mismo, por el otro. El Estado tendería ahora a ocuparse del control y el establecimiento de normas y reglamentaciones pertinentes, mientras se incorporaban operadores privados en el manejo y gestión del servicio. Como consecuencia de ello se produjo un ingreso masivo de capital privado y en tan sólo nueve años se invirtió el equivalente a 3.000 millones de dólares (véase Cuadro 2).

Cuadro 2
Inversión en agua y desagües: 1970-2001 en promedios anuales por períodos

Período	En millones de pesos de 2005	Como % de la Inversión total	Como % del PIB
1970/79	601,4	0,72	0,15
1980/89	342,7	0,33	0,07
1990/91	218,4	0,35	0,05
1993/01	1.039,2	1,31	0,24

Fuente: elaboración propia en base a datos del ENOHS, FIEL, COFES, CEPAL (Oficina en Buenos Aires) y Secretaría de Política Económica

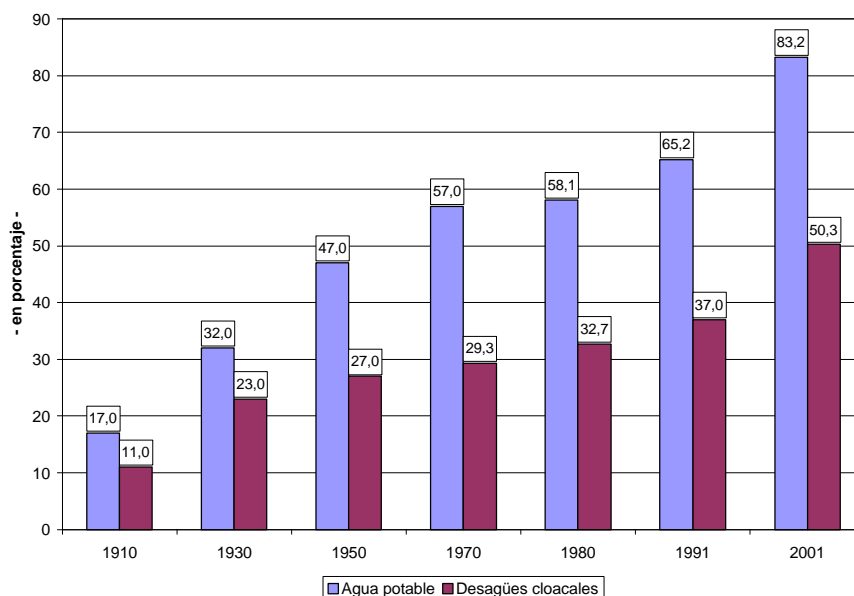
La población cubierta con Agua Potable y Desagües Cloacales creció un 3,4% anual en el período 1991-2001, mientras que en el período 1970-91 lo había hecho a una tasa del 2,4% anual, es decir más de un 40% de aumento de dicha tasa (la evolución del gasto y los

⁵ Debe notarse que esta reforma fue parte de un proceso más amplio de reformas que abarcó la descentralización de escuelas de nivel primario y hospitales a las provincias. La motivación de estas políticas se relacionó, en lo esencial, con la decisión de modificar la estructura jurisdiccional de responsabilidades entre niveles de gobierno y aliviar la situación fiscal del gobierno central. Véase Carciofi, Cetrángolo y Larrañaga (1996) y Bisang y Cetrángolo (1997).

financiamientos nacional y provinciales a partir de la crisis 2001/2002 se verán con detenimiento en el capítulo III). El resultado al 2001 era que sobre un total de 39,6 millones de habitantes, un 83,2 % contaba con servicio de agua potable y un 50,3% con cobertura de desagüe cloacal (gráfico 1).

Finalmente, cabe destacar que la calidad del agua potabilizada suministrada es considerada adecuada en términos generales para el uso doméstico e industrial, estimándose que más del 90% de la población con acceso al servicio recibe agua potable de acuerdo con los estándares de salud pública. Con respecto a la calidad del servicio, la continuidad de la provisión de agua potable en las áreas urbanas es del 100. (A. Calcagno, N. Mendiburo y M. Gaviño Novillo - 2000-). Por otra parte, el alcantarillado en general muestra menor calidad del servicio por la limitada capacidad de transporte (lo que resulta en desbordes frecuentes), así como una ausencia generalizada de tratamiento y de eficiente disposición de barros, resultando en altos porcentajes de la población en alto riesgo sanitario (mientras que 17 de los 23 partidos del Gran Buenos Aires muestran que más del 30% de sus habitantes enfrentan riesgo sanitario, 10 de estos partidos se caracteriza por contar con más del 40% de su población en riesgo sanitario; Poggi, 2006a).

Gráfico 1
Evolución de la cobertura en algunos años seleccionados (1910-2001)



Fuente: elaboración propia en base a datos de OSN, SNAP, ENOHS e INDEC (Censos Nacionales)

Las “Metas del Milenio” que definió la Argentina en relación a estos niveles de necesidad, muestran una evolución esperada con un impacto nacional sobre, al menos, 12 millones de habitantes de 2001 a 2015. Siguiendo a Poggi (2006a):

- . Población: de 39,6 a 62 millones de habitantes
- . Cobertura de agua: de 83,2% a 87,9%
- . Cobertura de desagües cloacales: de 50,3% a 69,3%.

Obviamente, la crisis vivida durante 2001/2002 y su negativo impacto sobre la capacidad de gasto e inversión para alcanzar las metas del 2015, han necesariamente incrementado el esfuerzo necesario en la década que se inicia en el 2006.

II.2. Cobertura del servicio de agua potable y desagües cloacales: heterogeneidad interprovincial

En la actualidad, los servicios de agua potable y desagües cloacales muestran un patrón territorial de cobertura muy similar, si bien el servicio de desagües cloacales es significativamente más pobre que el de agua potable en cada provincia. En este sentido, como muestran los gráficos 3 y 4, la población sin servicio de saneamiento duplica, en el mejor de los casos, a aquélla sin acceso al agua potable en cada provincia. Ese ratio es de 8:1 en el caso de San Juan, y muy superior en provincias que tienen acceso casi universal al agua potable (Santa Cruz 13:1, Ciudad de Buenos Aires 30:1).

Cada uno de estos servicios, por otro lado, presenta niveles de cobertura con marcadas asimetrías entre las provincias. Los gráficos 5 y 6 muestran que el rango del nivel de cobertura de Agua Potable va de 57% (Misiones) a 99,9% (Ciudad de Buenos Aires), y el de Desagües Cloacales va de 11% (Misiones) a 96.6% (Ciudad de Buenos Aires).

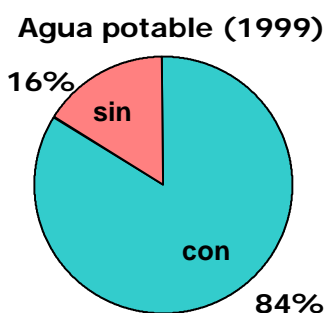
A su vez, se logra una imagen diferente si se observa la estructura provincial de la población sin cobertura (es decir, la proporción de la población total del país que en cada provincia carece de servicios). En este caso, la mayor concentración de población sin acceso corresponde a los distritos más poblados (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba), con la excepción de la Ciudad de Buenos Aires, como se observa en los mapas de la izquierda, ofreciendo una imagen diferente a los de la derecha.

Estas dos “miradas” se relacionan directamente con dos modos alternativos de fijar prioridades de política en la definición de una estrategia de mediano plazo, como será discutido en el capítulo final de este informe.

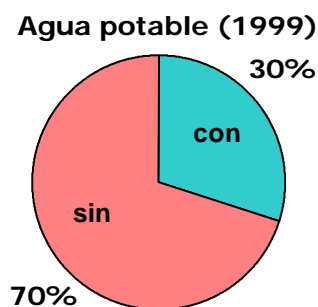
Adicionalmente, esa divergencia relativa entre las dos “miradas” se relaciona con el hecho muy evidente de registrarse una menor cobertura en las zonas rurales. Para ilustrar este aspecto el gráfico 2 presenta la estructura de la población rural y urbana, con y sin cobertura. Se observa que mientras que en las zonas urbanas la población sin cobertura representa el 16% y 28% del total para agua potable y desagües cloacales respectivamente, en las zonas rurales esos porcentajes alcanzan el 30 y 52 por ciento. Teniendo en cuenta que un 47% de la población rural tiene servicio intermedio de desagües, resulta que la cobertura de estos servicios es casi exclusivamente urbana.

Grafico 2

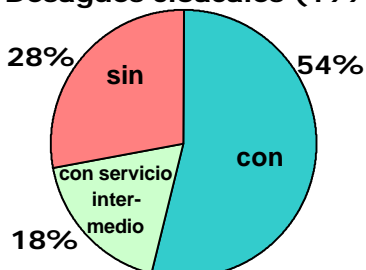
Población en zonas urbanas (90%)



Población en zonas rurales (10%)



Desagües cloacales (1999)



Desagües cloacales (1999)

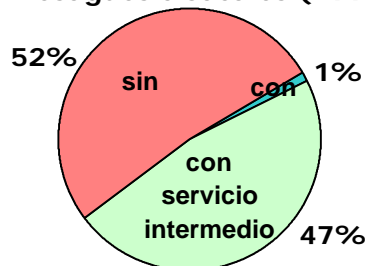
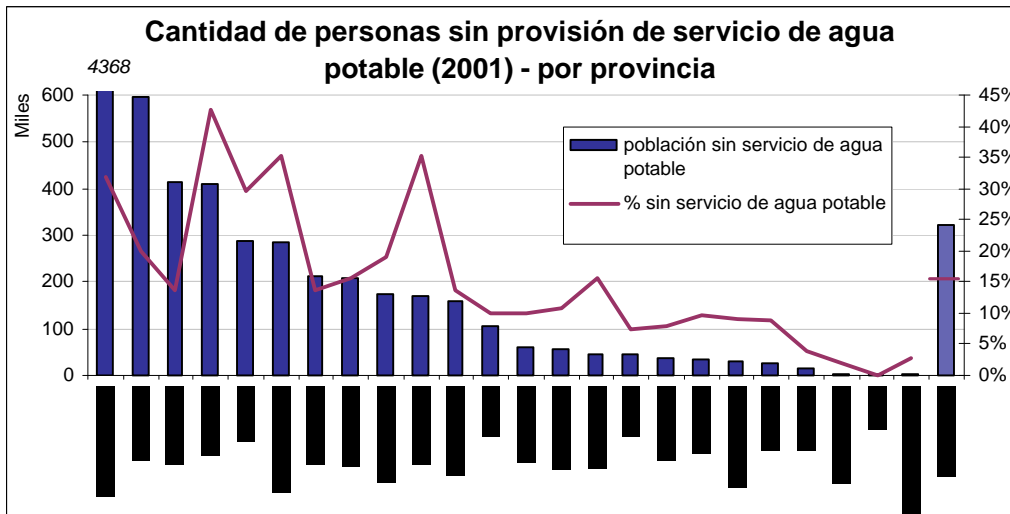
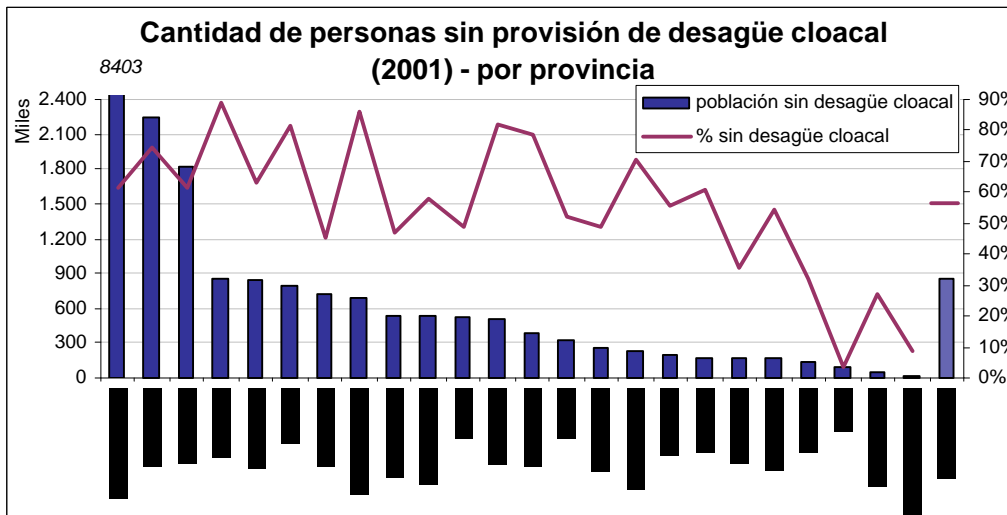


Gráfico 3



Fuente: elaboración propia en base a datos de ENOHSa y SPIDES

Gráfico 4



Fuente: elaboración propia en base a datos de ENOHSa y SPIDES

Gráfico 5

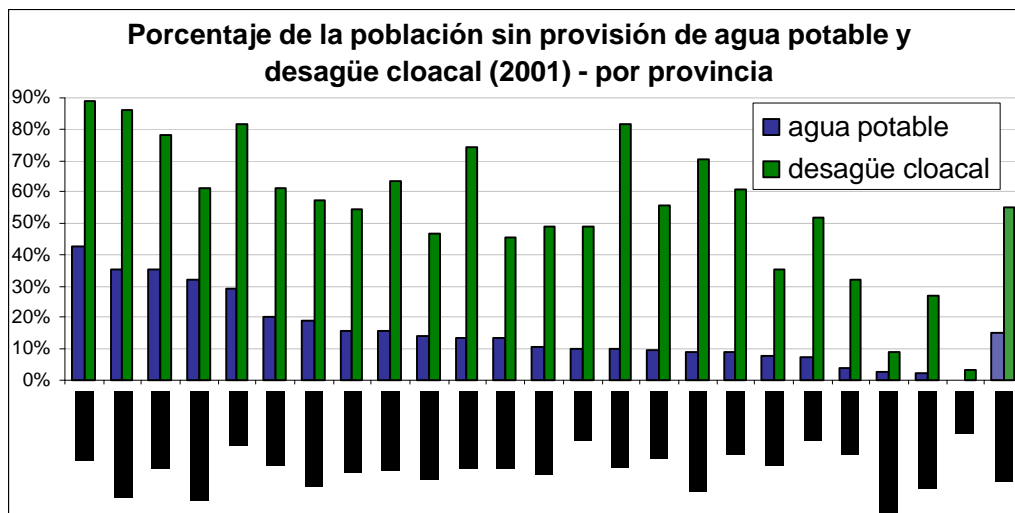
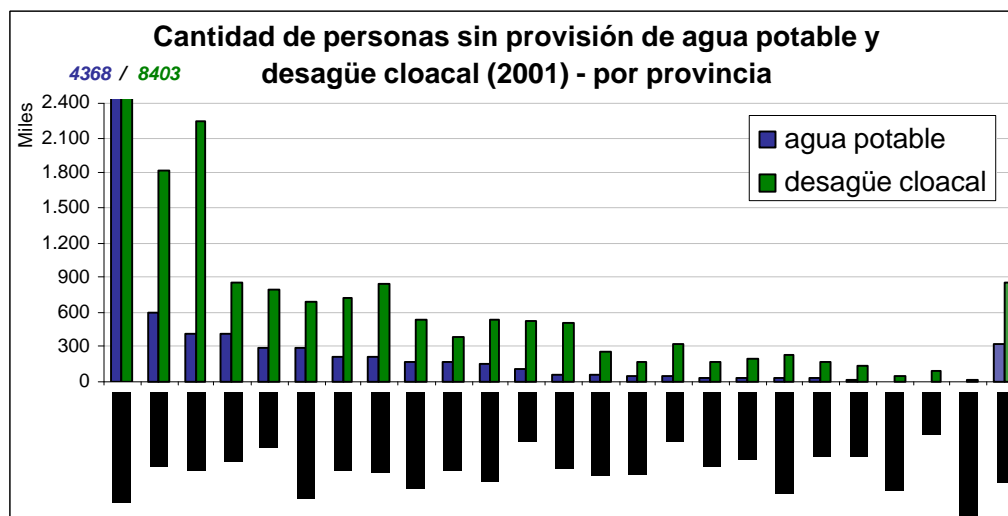


Gráfico 6



Fuente: elaboración propia en base a datos de ENOHS y SPIDES

En conclusión, existen disparidades significativas en los niveles de cobertura de agua potable y desagües cloacales entre provincias. Esto implica que *toda política demandará una metodología clara para definir intervenciones diferenciales entre provincias.*

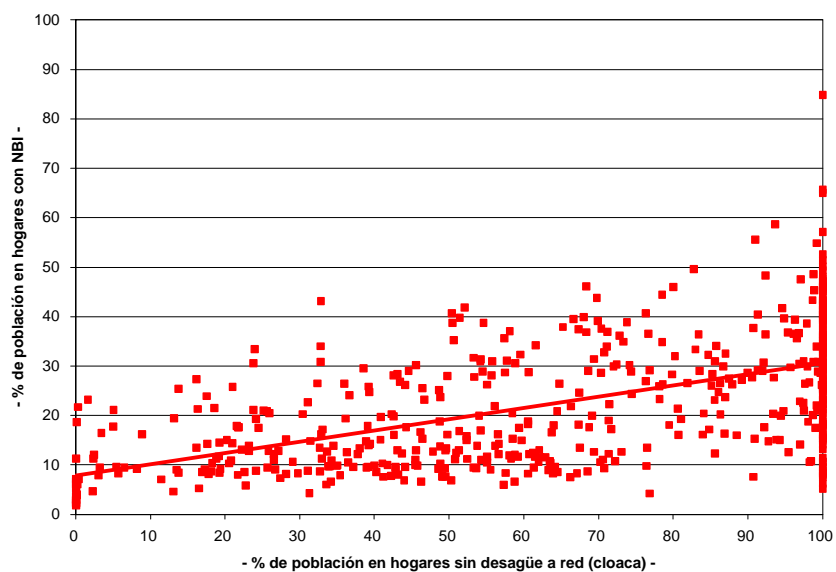
II.3. Cobertura del servicio de agua potable y desagües cloacales: heterogeneidad intraprovincial

La heterogeneidad que se evidencia entre provincias en la cobertura de los servicios se repite hacia el interior de cada una de ellas. Se puede comprobar que hacia el interior de cada provincia se repiten los patrones nacionales en relación con la heterogeneidad de situaciones: la mayor cobertura de agua que de desagües y cierta correlación entre la falta de cobertura y pobreza, además de la mayor cobertura en las zonas urbanas, como se señaló en el apartado anterior.

Con el objeto de ilustrar la estrecha relación entre cobertura y pobreza se presentan los gráficos 7 y 8 que muestran esa relación para desagües y provisión de agua por departamento. Asimismo, se ofrecen los resultados de la correlación entre esas variables (cuadro 3), mostrando, no solo una importante correlación positiva sino también las diferencias por región. Surge una mayor correlación entre pobreza y falta de desagües que entre pobreza y falta de agua de red. En el primero de los casos la mayor correlación se da en la región patagónica y las provincias grandes. En cambio, para la provisión de agua, la correlación más fuerte se presenta en las provincias del Noroeste y nuevamente las patagónicas.

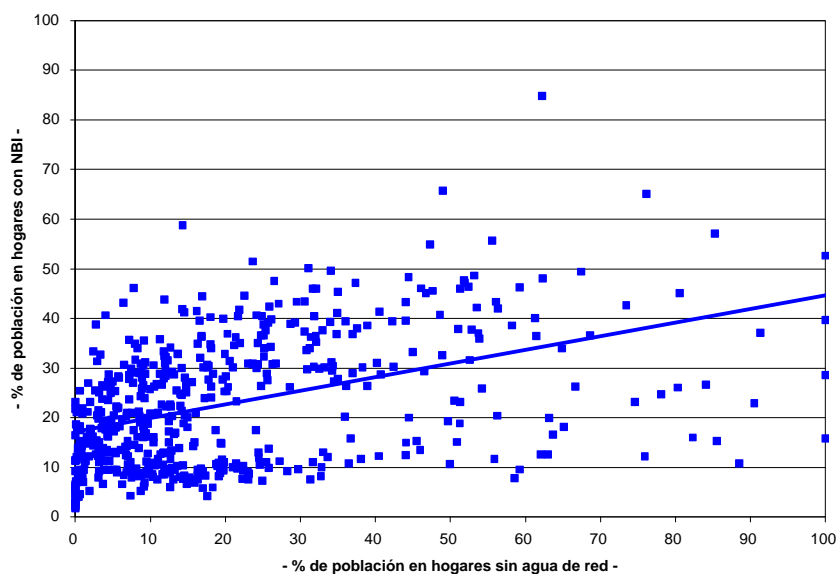
En resumen, la heterogeneidad se evidencia al interior de cada provincia, existiendo una correlación positiva entre pobreza y población sin cobertura. Por ello, *toda política demandará una definición de prioridades diferenciales hacia el interior de cada provincia, así como el establecimiento de los incentivos para su cumplimiento.*

Gráfico 7
Relación entre NBI y población sin desagüe a red (cloaca) por departamento



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (Censo 2001)

Gráfico 8
Relación entre NBI y población sin agua de red por departamento



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (Censo 2001)

Cuadro 3
Coeficientes de correlación entre variables, según regiones geográficas y total país 2001

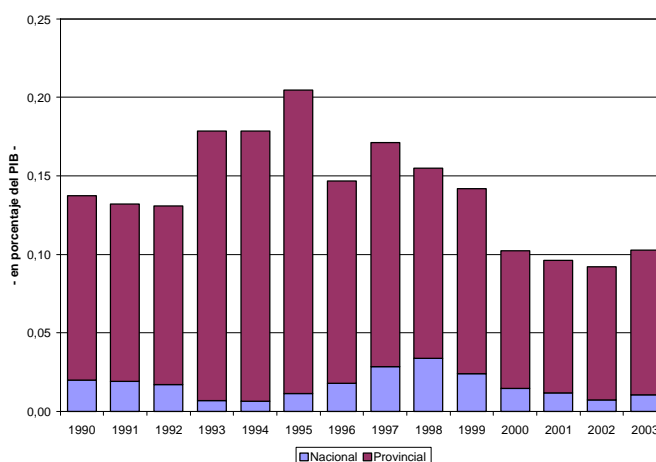
Variables \ Regiones	Grandes	NOA	NEA	Patagónicas	TOTAL
% de pob. en hog. con NBI y % de pob. en hog. sin cloaca	0,57271	0,39456	0,45260	0,63156	0,56173
% de pob. en hog. con NBI y % de pob. en hog. sin agua de red	0,35428	0,67122	0,35646	0,79132	0,43373
% de pob. en hog. sin cloaca y % de pob. en hog. sin agua de red	0,53755	0,53955	0,48961	0,58374	0,45738

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (Censo 2001)

III – GASTO Y FINANCIAMIENTO PÚBLICOS EN AGUA Y SANEAMIENTO EN ARGENTINA

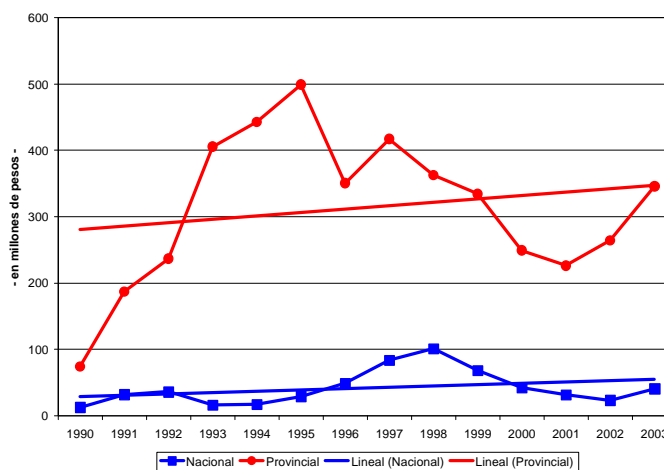
Durante los últimos años, el gasto público consolidado (nacional y provincial) en agua y alcantarillado⁶ se ubicó en el entorno de 0,10% del PIB, siendo la participación de la Nación cercana al 17% del total. Medida la evolución del gasto como porcentaje del producto (gráfico 9) y en moneda corriente (gráfico 10) se aprecia un marcado comportamiento procíclico más acentuado para el componente provincial. Ello motiva que durante el estancamiento de fines de los años noventa, al presentar una menor elasticidad producto, el gasto nacional alcanzó a representar más del 28% del gasto consolidado.

Gráfico 9
Gasto nacional y provincial en agua potable y alcantarillado 1990 – 2003 (en % del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica

Gráfico 10
Gasto nacional y provincial en agua potable y alcantarillado 1990 – 2003 (millones de \$)

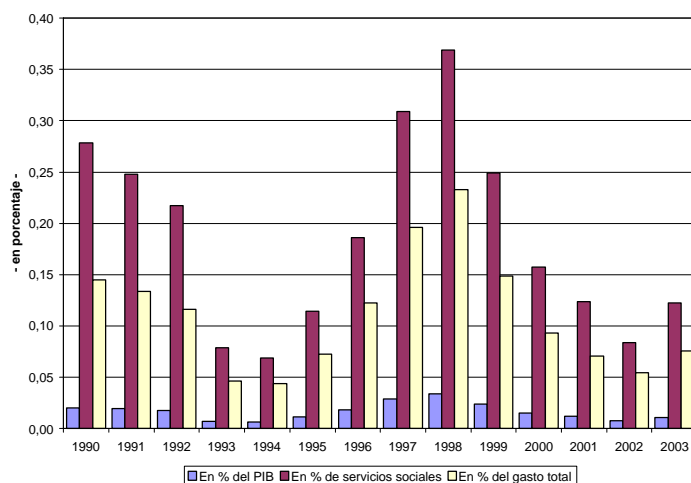


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica

⁶ Esta información, que proviene de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados del Ministerio de Economía agrupa los programas correspondientes a la Formulación y Ejecución de la Política de Recursos Hídricos, el ENOHSA y Desarrollo Ambiental. No se cuenta con estas series para Agua y Saneamiento exclusivamente.

Tampoco es significativa la participación del gasto en el sector dentro del total de gasto social. Mientras el gasto provincial consolidado en agua potable y alcantarillado representa, en promedio del período 1993-2004, el 1.57% del gasto en servicios sociales, el gasto nacional representa, en promedio, para el mismo período, el 0.31%. En el gráfico 11 se puede observar la evolución del gasto nacional en agua y alcantarillado medido como porcentaje del gasto total, del gasto social y del PIB. Es claro que la participación de los programas nacionales es irrelevante en términos presupuestarios.

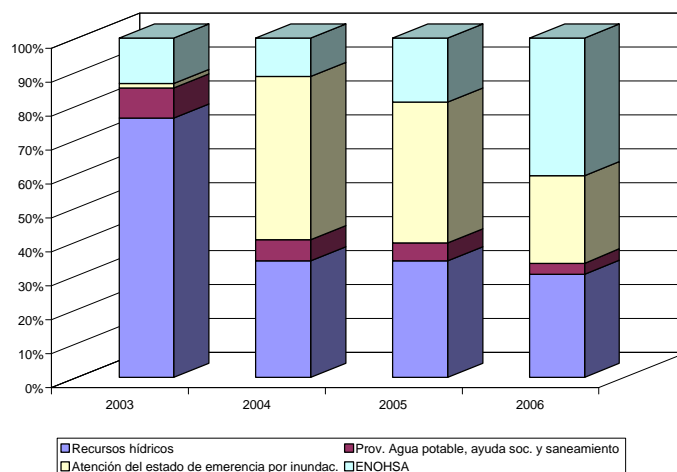
Gráfico 11
Gasto nacional en agua potable y alcantarillado 1990 - 2003



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica y CEPAL (Oficina en Buenos Aires)

En el gráfico 12, por su parte, se ofrece la evolución reciente de la estructura de gasto nacional en agua potable y alcantarillado, hasta incluir los montos presupuestados para el año 2006. En el período 1993-2002 el Gobierno Nacional destinó en promedio un 0.03% del PBI a la función Agua Potable y Alcantarillado y un 0.17%, en promedio, del gasto nacional consolidado.

Gráfico 12
Estructura % del gasto nacional en agua potable y alcantarillado por prog. (2003-2006)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda

Considerando los presupuestos nacionales del trienio 2003-2005, y el proyecto de presupuesto para el período 2006, se observa un incremento importante (+167%) de los montos destinados a los mencionados programas, aunque la composición de los mismos muestra un comportamiento disímil.

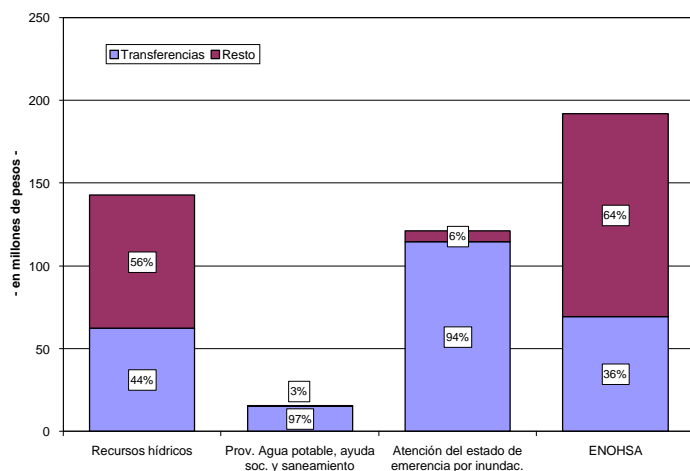
Mientras que los programas Recursos Hídricos, y Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento, mantienen el nivel de gasto entre 2003-2006, el programa destinado a Emergencia por Inundaciones crece en el 2004, producto de los desastres naturales ocasionados en 2003 en varias provincias, y se mantiene en los años siguientes. Por último, el ENOHSA se duplica en el ejercicio 2005, respecto a lo presupuestado en los dos años anteriores, y se contempla para el año siguiente incrementar el gasto un 244%, producto, principalmente, de la presupuestación de nuevas obras (Optimización Acueducto Trelew-Puerto Madryn; Colectores Cloacales y Estaciones Elevadoras – Merlo, BsAs; Construcción de Nueva Cloaca Máxima y Planta Depuradora – La Rioja; Optimización y Rehabilitación Planta de Tratamiento de desagües cloacales – Córdoba; Construcción acueducto Centro Oeste Santa Fe; etcétera).

Del análisis de la estructura de gasto por programa, se observan algunas particularidades:

- **Recursos Hídricos:** mientras que en el período 2003 un 27% del presupuesto corresponde a construcciones (bienes de uso) y, aproximadamente, un 70% a transferencias a provincias y municipios, en los dos años siguientes esa relación se revierte, presupuestándose para transferencias solamente a los gobiernos subnacionales un 25%, en promedio, y el 75% restante a gastos del gobierno nacional (gastos corrientes y de capital). En el ejercicio 2006 se proyecta equiparar el monto destinado al gobierno nacional del transferido a los gobiernos provinciales y municipales.
- **Provisión de Agua potable:** dado que corresponde a un programa destinado a los gobiernos municipales, el 97% del presupuesto se destina a transferencias, porcentaje que se mantiene casi inalterable durante el período 2003-2006. Dichas transferencias representan un recurso para los municipios, en promedio, de \$13 millones anuales.
- **Atención al estado de emergencia por inundaciones:** entre 2004-2006, el 94% del gasto presupuestado corresponde a transferencias a las provincias afectadas por las recientes inundaciones (Formosa, Misiones, Chaco, Santiago del Estero, Entre Ríos, Corrientes, Córdoba, Santa Fe, La Pampa y Chubut).
- **ENOHSA:** entre 2005-2006 se intenta modificar la estructura del presupuesto del programa, disminuyendo considerablemente los gastos de consumo presupuestados en los dos años anteriores (pasando de un 40% y 32%, entre 2003 y 2004, a un 12% y 5% entre 2005-2006), y destinando en promedio alrededor del 50% al presupuesto para construcciones. Además se reorientarían las transferencias, pasando de otras instituciones y/o entes, a los gobiernos subnacionales.

De lo anterior, entonces, se puede comprobar la importancia de las transferencias en el presupuesto de cada programa. En especial, los programas de Provisión de agua potable, ayuda social y saneamiento y de Atención del estado de emergencia por inundaciones son básicamente programas de transferencias a gobiernos subnacionales, como se observa en el gráfico 13.

Gráfico 13
Participación de las transferencias en agua potable y alcantarillado por programa (2006)

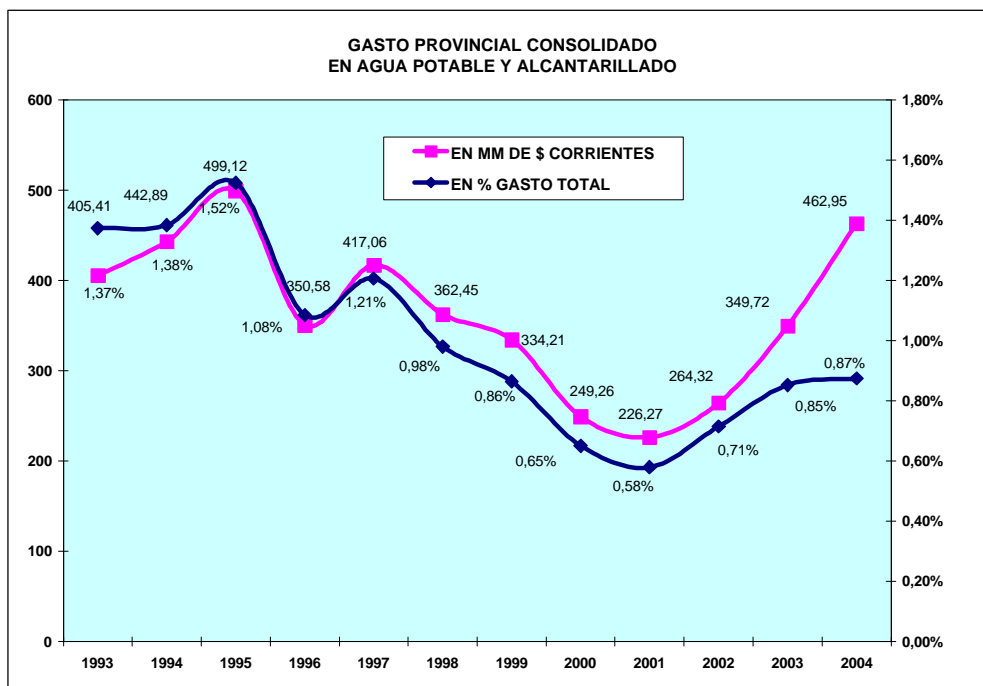


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda

En términos nominales, el gasto provincial (financiado tanto por transferencias como por recursos propios) en Agua Potable y Alcantarillado muestra un comportamiento oscilante entre 1993-2004 (gráfico 14), pasando de un gasto ejecutado promedio de \$ 401 millones entre 1993-1999, a un gasto promedio ejecutado de \$268 millones, entre 2000-2003. En el ejercicio 2004, el gasto alcanza niveles cercanos a los más altos de la serie (1995), en términos nominales, equivalentes a la mitad en términos reales. A su vez, el gasto de la función representa, en promedio de la serie 1993-2004, el 1% del gasto total y el 1,57% del gasto de la finalidad Servicios Sociales, alcanzando el nivel más bajo en el ejercicio 2001.

Gráfico 14

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica



- Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

Con el objeto de ilustrar la heterogeneidad de situaciones hacia el interior del territorio argentino, evitando la presentación de veinticuatro diferentes comportamientos, se ha decidido ofrecer la evolución del gasto público por regiones (cuadro 4 y gráfico 15). La división por regiones es la tradicional y contempla: Noroeste (Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y La Rioja), Noreste (Chaco, Formosa, Misiones, Corrientes y Entre Ríos), Cuyo (Mendoza, San Juan, San Luis), Centro (Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) y Patagonia (La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego). Allí se comprueba que:

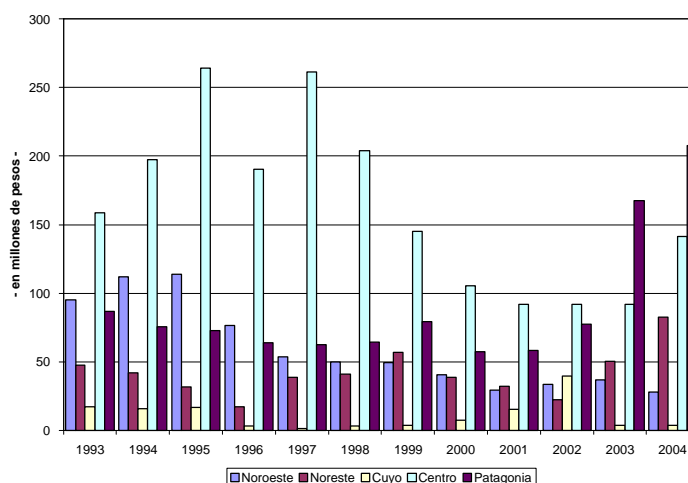
- La región **Centro** es la que concentra el mayor gasto durante el período 1993-2004, observándose períodos de fuertes bajas entre 2000-2003, y recomponiéndose en 2004. El gasto promedio de la región en Agua Potable y Alcantarillado representa el 44% del gasto provincial consolidado en dicha función. Dentro de la región, la Provincia de Buenos Aires representa el 70% del gasto en el sector.
- Las regiones **Noreste y Cuyo** se mantienen en los niveles casi constantes, observándose un pico importante del gasto en la región de Cuyo en el año 2002 y en la región Noreste en el ejercicio 2004. La participación del gasto de cada región en Agua Potable y Alcantarillado sobre el gasto provincial consolidado de la función, representa el 11,7% y el 3,4%, respectivamente. En el último bienio de la serie analizada, la Provincia de Misiones absorbe el 65% del gasto de la región.
- La región **Noroeste** participa, en promedio, con el 16% del gasto en Agua Potable y Alcantarillado.
- La región **Patagonia** muestra el mayor crecimiento de los últimos dos años. El promedio de gasto en Agua y Alcantarillado de la región, en el período 1993-2004, es del 25% del gasto provincial consolidado de la función. La Provincia de La Pampa en el último bienio absorbió el 65% del gasto de la región, básicamente por la ejecución de la Obra Acueducto Río Colorado, llamada por las autoridades provinciales “la obra del siglo”.

Cuadro 4
Gasto provincial en agua potable y alcantarillado por región 1993 – 2004
(en millones de pesos)

Años	Noroeste	Noreste	Cuyo	Centro	Patagonia	Total
1993	95,10	47,54	17,29	158,80	86,68	405,41
1994	111,84	42,02	15,97	197,41	75,64	442,89
1995	113,63	31,78	16,94	263,98	72,79	499,12
1996	76,26	17,21	3,24	190,17	63,71	350,58
1997	53,55	38,48	1,09	261,49	62,44	417,06
1998	49,93	41,08	3,15	203,95	64,35	362,45
1999	49,58	56,71	3,80	144,99	79,12	334,21
2000	40,36	38,73	7,44	105,57	57,16	249,26
2001	29,46	31,85	15,20	91,78	57,99	226,27
2002	33,34	22,48	39,43	91,61	77,47	264,32
2003	36,65	50,23	3,39	91,75	167,70	349,72
2004	27,81	82,46	3,56	141,31	207,82	462,95

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica

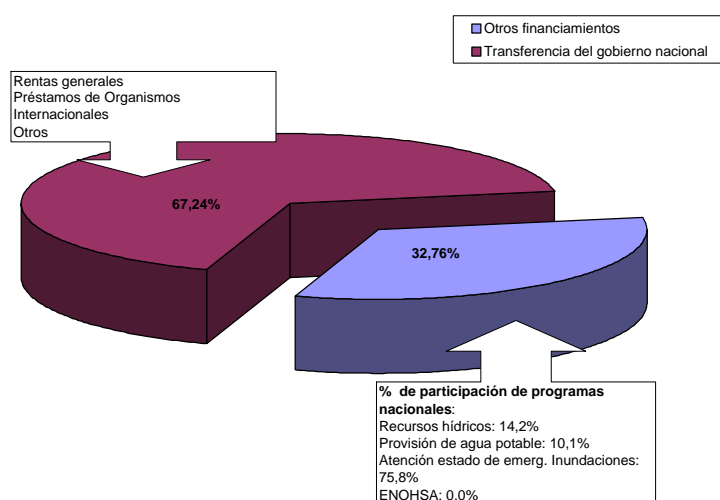
Gráfico 15
Gasto provincial en agua potable y alcantarillado por región
1993–2004 (en millones de pesos)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica

Como contraparte de la estructura del gasto nacional que, como se vio, tiene un alto componente de transferencias a gobiernos subnacionales, al analizar el financiamiento del gasto provincial en agua potable y alcantarillado se nota que, durante el bienio 2003-2004, el gasto provincial consolidado en Agua Potable y Alcantarillado se financió en una proporción superior a los dos tercios con transferencias del gobierno nacional y sólo el 32% con recursos provinciales (gráfico 16). La composición de las transferencias nacionales varió de un año a otro, destacándose en el 2003 las transferencias correspondientes al Programa Nacional Recursos Hídricos, y en el 2004, el Programa Nacional Atención al Estado de Emergencia por Inundaciones.

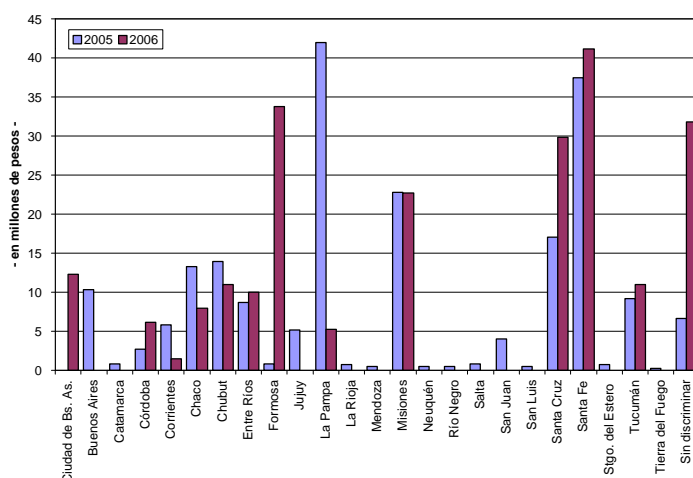
Gráfico 16
Financiamiento gasto provincial en agua potable y alcantarillado. Año 2004



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica

Con el objeto de presentar el destino de las transferencias desde la Nación, en los cuadros 5 y 6 y en el gráfico 17 se presenta su desagregación por programa y región para los presupuestos de los años 2005 y 2006, así como los destinos provinciales del agregado para esos mismos años.

Gráfico 17
Transferencias nacionales a provincias y municipios para
agua y alcantarillado (en millones de \$) 2005-2006



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda

Por último, debe señalarse que Argentina recibe apoyo financiero proveniente de préstamos otorgados por organismos multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, con el objetivo de financiar proyectos que permitan el desarrollo sectorial en todo el ámbito nacional y que son administrados por el ENOHSA. A su vez, la Corporación Financiera Internacional (CFI) ha otorgado créditos directamente a Operadores privados de la Argentina (Aguas Argentinas S.A. y Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.).

En resumen, el panorama del gasto y financiamiento de agua en la Argentina, hoy nos muestra cuatro características centrales, que deben ser consideradas:

- El gasto sectorial tiene un impacto no significativo en las cuentas públicas de la Nación y las provincias.
- La evolución del gasto público durante los últimos quince años muestra un alto componente cíclico.
- El gasto de la Nación muestra una elevada participación de transferencias a los gobiernos subnacionales.
- El gasto de las provincias está fundamentalmente sustentado (dos tercios) en transferencias recibidas desde la Nación.

Estas características cobran particular relevancia al relacionarlas con los niveles de necesidad y las metas del milenio para la provisión de agua y saneamiento, perseguidas por Argentina (a las que se hizo referencia en el capítulo previo). Los cálculos sobre el nivel de inversión necesario para el alcance de las metas varían, según la fuente y demostrando serios problemas de información y metodológicos, de u\$s 9.000, a u\$s 11.115 y llegando hasta los u\$s 13.229 millones. La evolución histórica del gasto y la inversión en agua y saneamiento en la Argentina, más allá de los incrementos que se observan a partir de 2003, es baja en relación con los estándares internacionales y se encuentra por debajo de los niveles necesarios para dar cumplimiento a las metas del milenio y permitir la reposición del capital de los activos fijos del sector (Poggi, 2006a).

En conclusión, el apartado evidencia que el alcance de las metas del milenio demanda una inversión equivalente al 0,5% del PBI en el periodo 2006-2015. Si bien esta cifra es muy relevante en términos de esfuerzo sectorial, no lo es tanto en términos del Presupuesto nacional y de las jurisdicciones subnacionales, por lo que la introducción de una política más agresiva para enfrentar las necesidades en la provisión de agua y saneamiento se presenta

más como un problema de definición de prioridades que de solvencia fiscal. En este contexto, entonces se destaca, a) el peso estratégico de los aspectos institucionales y políticos de la solución a los problemas de agua; y b) que sigue siendo determinante la participación de la Nación en esta solución, más allá de la descentralización existente.

Es a partir de estas conclusiones que centramos ahora el foco en las características del cuadro político-institucional de la gestión y la política de agua en la Argentina.

IV – CUADRO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN Y LA POLÍTICA DE AGUA EN ARGENTINA

En este capítulo describimos las características principales de las instituciones y los actores que dan forma a la gestión de la provisión y regulación del agua en el país. Esto nos lleva, como primer paso, a contextualizar la política y gestión del agua en el marco del Estado argentino. El segundo apartado del capítulo centra su análisis en los actores y las reglas que operan tanto en el nivel nacional como en las jurisdicciones subnacionales. En un tercer apartado construimos el mapa institucional de la toma de decisiones relativas al diseño e implementación de la política hídrica a nivel nacional. El análisis de las capacidades institucionales que existen en los distintos niveles jurisdiccionales nos permite, en el cuarto apartado, hacer un diagnóstico político-institucional del sector de agua en la Argentina.

IV.1 El contexto institucional de la gestión y la política de agua: el Estado argentino⁷

El rasgo central que ha caracterizado al Estado argentino durante la segunda mitad del siglo XX ha sido la reiterada inestabilidad institucional y el movimiento pendular entre regímenes constitucionales y autoritarios, en una creciente espiral de violencia. En este contexto, la imagen del Estado argentino como un cementerio de proyectos parece pertinente y nos sugiere que, si todo Estado debe ser considerado como una estructura relativamente desarticulada, no consistente y ni unificada, la particularidad del Estado argentino es que, en general, muestra una mal articulada estructura de capas casi geológicas de distintas reformas que pretendían alcanzar objetivos de largo plazo y, con suerte, duraron meses o quizás algunos años.

Esta imagen del Estado como cementerio de proyectos, coloca el acento de los problemas estatales en la inestabilidad política. La causa de esta inestabilidad es en realidad triple: en primer lugar, lo ya señalado en relación con los sistemáticos y violentos cambios de régimen político, que afectaban a las políticas e institucionalidad estatal. En segundo lugar, en períodos que se observó relativa estabilidad del régimen político, se verifican profundos cambios político-institucionales entre los diversos gobiernos, tanto dentro de contextos autoritarios como democráticos. En tercer lugar, también se observan períodos en los que el gobierno es estable pero, sin embargo, hay radicales cambios de políticas y en la forma de organizar los niveles de ministerios, secretarías y subsecretarías. En cuarto lugar, se suma el problema de escasez de recursos del Estado que, acentuado por la incapacidad estatal de planificar y administrar eficientemente con los que cuenta, resulta históricamente en una producción de políticas públicas oscura, contradictoria, desarticulada, discontinua y excluyente. Junto con ello, los sucesivos ajustes en las remuneraciones de los funcionarios estatales como resultado de la crisis económica en general y fiscal en particular, en especial del personal más jerarquizado, ha atentado contra la consolidación de un servicio civil estable e idóneo capaz de diseñar e instrumentar políticas públicas⁸.

Una sociedad en permanente refundación institucional no puede sino sufrir devastación en sus capacidades estatales y de diseño e implementación de políticas públicas. Cada intento de

⁷ Síntesis basada en Acuña (2005b).

⁸ Ver Cetrángolo (1997).

cambio conllevó una redefinición del papel del Estado y la necesidad de reformular la lógica organizacional del mismo. La dinámica de inestabilidad arriba descrita resultó en un Estado cuyas estructuras apenas articulan los restos de las reiteradas y contradictorias reformas frustradas a poco de su inicio. Las consecuencias de este contexto son previsibles: la inexistencia de una clara división de trabajo entre las áreas ejecutivas y la duplicación funcional y estructural de objetivos.

Este cuadro histórico hoy muestra algunos importantes cambios en algunos aspectos. Fundamentalmente, a partir de 1983 Argentina muestra el surgimiento de una democracia estable, que no enfrentó un riesgo de quiebre ni en momentos tan críticos como durante los levantamientos militares del periodo 1987-1990 o la profunda crisis de los años 2001-2002. Sin embargo, el proceso democrático también nos ha mostrado que estabilidad democrática no necesariamente implica contar con instituciones que nos ofrezcan ni buen gobierno ni estabilidad institucional. Claramente esta estabilidad del régimen se presenta como condición necesaria del fortalecimiento institucional, y particularmente del estatal, pero no como condición suficiente. Esta estabilidad democrática ha ido de la mano de sólo un Presidente completando sus mandatos, debacles gubernamentales, con profundos cambios en la dirección de las políticas públicas, de la institucionalidad estatal y de su relación con los mercados y la sociedad civil, así como de la mano del mantenimiento de una alta rotación de ministros, secretarios y subsecretarios. En síntesis, nos encontramos que el avance hacia la estabilidad democrática todavía no ha resultado en la estabilidad de las instituciones de gobierno y de la gestión pública.

Dado el débil papel jugado por el Parlamento en la ejecución y control del diseño e implementación de políticas públicas por parte de los aparatos estatales, el Poder Ejecutivo ha quedado históricamente colocado en una posición dominante y estratégica con relación a estas políticas, por ejemplo las de índole social. En este sentido, el conflicto de poder más significativo suele concentrarse al interior del Ejecutivo. Este juego político, común a la gran mayoría de los países de América Latina, se enmarca en constreñimientos estructurales también relativamente similares en la región, según sus características político-institucionales y socioeconómicas. Respecto a las primeras, la inestabilidad de muchos regímenes políticos conlleva importantes cambios en el Poder Judicial así como ha derivado en cíclicos cierres/aperturas de los Parlamentos, lo cual ha colocado al Poder Ejecutivo como el único poder de gobierno de presencia permanente a través de los cambios de regímenes acontecidos; por ello, las lógicas institucionales y el juego de los actores, llevan a desarrollar tecnologías de gestión preponderantemente ligadas al Ejecutivo, por lo que el resultado tiende a mostrar no sólo gobiernos con predominancia de este poder, sino sociedades civiles organizadas en función de intentar influir sobre el Ejecutivo. Esta combinación de lógica de gobierno y lógica de organización de la sociedad civil resulta en un fuerte equilibrio pro Ejecutivo con relación a los otros poderes de gobierno.

Estas características estructurales implican que al momento de intentar influir sobre la política pública, cualquier estrategia podía sobrellevar el costo de la falta de capacidad para influir en el Poder Legislativo, pero no contaba con margen para desestimar priorizar su influencia sobre el Ejecutivo. En forma paralela a este proceso, cabe destacar también el papel jugado por el sistema de partidos, toda vez que el mismo, víctima de la inestabilidad institucional, tiende a resolver sus debilidades también priorizando el control de los recursos del Ejecutivo a efectos de su propia supervivencia. Esta dependencia de la sociedad civil y el sistema partidario del aparato estatal expresa, por otro lado, la capacidad del Ejecutivo para moldear la demanda social y política.

Por otra parte, las transformaciones estructurales que se han llevado adelante en la década de los años noventa no han alcanzado a afectar favorablemente el entramado de políticas públicas, en una dirección de que éstas puedan reducir los problemas sociales más importantes. Las estrategias de descentralización, privatización-desregulación y focalización llevadas adelante en

la década anterior han visto limitados sus efectos de cambio institucional, por causas variadas. Entre estas se destaca el hecho de que las reglas más globales del juego político han permanecido más o menos invariables en lo que respecta a la gestión de las políticas sociales: la ya mencionada preponderancia del Ejecutivo con la consiguiente debilidad partidaria y social, así como los problemas de coordinación intra, intersectorial e interjurisdiccional que minan la calidad de las políticas sociales y de la política pública en general.

Finalmente, es de destacar la conflictiva trama que caracterizó históricamente el reparto de responsabilidades entre niveles de gobierno en la Argentina. Desde los conflictos por las rentas aduaneras que marcaron los primeros años de la organización nacional hasta las más recientes disputas por los fondos de coparticipación federal, la potestad y el reparto de los tributos han estado en el centro del debate entre los diferentes niveles de gobierno. La organización federal de Argentina se caracteriza por descansar sobre un fuerte predominio provincial. De acuerdo con la Constitución Nacional las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Este es el contexto político-estructural en el que se inserta la especificidad de los diversos problemas de coordinación en los que se ven inmersos el diseño e implementación de la política de agua.

IV.2. Instituciones y actores de la gestión sectorial (provisión y regulación del agua)

Los servicios de agua potable y/o saneamiento son operados por un total de 1.651 empresas u organismos, de los cuales el 64,6 % son entes privados (empresas privadas, cooperativas, asociaciones vecinales) y el restante 35,4 % organismos públicos. Más del 70 % de la población urbana, recibe servicios provistos por operadores privados, incluyendo las Cooperativas (gráfico 18). Revisaremos a continuación los rasgos salientes de la institucionalidad de la provisión y regulación del agua en las diferentes regiones del país, lo que se ilustra sintéticamente en los mapas 2 y 3.⁹

En relación con la provisión se destaca que:

- Los servicios de las ciudades de Buenos Aires y Córdoba y de las localidades de más de 10.000 habitantes de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Corrientes, Salta, Formosa, Santiago del Estero, Misiones y Córdoba (que representan aproximadamente el 70,6 % de los habitantes de estas localidades) son brindados por Sociedades Anónimas de Capital Privado a través de un Contrato de Concesión.
- En el Gran Buenos Aires y en 10 provincias (Catamarca, Corrientes, Formosa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Santa Fe y, parcialmente, Santiago del Estero, Buenos Aires y Córdoba) se han concesionado a empresas privadas la prestación de los servicios para las principales localidades urbanas. En el resto de las localidades urbanas y rurales los servicios son prestados por cooperativas (privadas) u organismos provinciales o municipales.
- En 8 provincias (Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego) los servicios están a cargo de entes provinciales y, en menor medida, de entes municipales y cooperativas.
- En Salta se ha concesionado a una empresa privada la prestación de los servicios en todo el ámbito provincial.
- En Jujuy se ha concesionado a una sociedad anónima de capital provincial la prestación de los servicios en todo el ámbito provincial.
- En Entre Ríos los principales servicios son prestados por organismos municipales.
- En Chubut todos los servicios están a cargo de cooperativas.

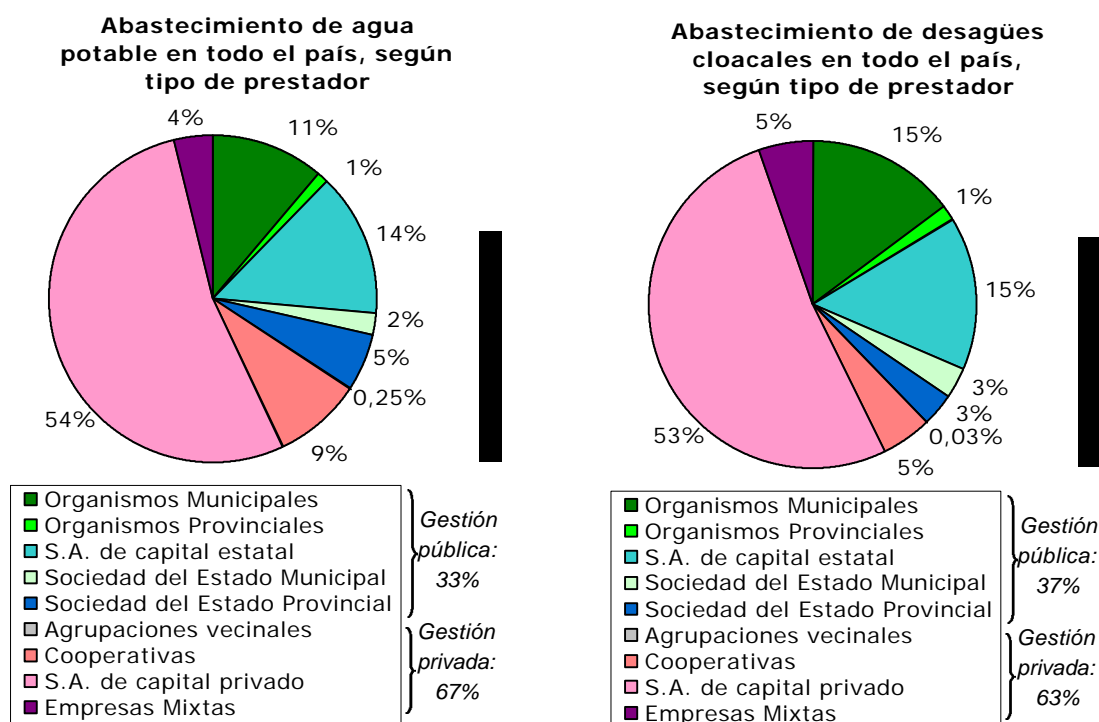
⁹ Esta caracterización sigue la presentada por AIDIS (2004).

- En una provincia (Tucumán) el servicio fue prestado por un organismo provincial gerenciado (temporalmente) por el gobierno nacional a través del ENOHSA (fracaso de la concesión a una empresa privada en 1998).

En relación con la regulación:

- En el Gran Buenos Aires y en 14 provincias (Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Formosa, La Rioja, Jujuy, Mendoza, Misiones, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán) se han creado Entes de Regulación y Control.
- Estos entes cumplen, en general, sólo acciones de control de la gestión de las empresas concesionarias y no disponen de autonomía para el ajuste y la eventual revisión de los términos contractuales, los que han quedado como prerrogativas del estado nacional y de los estados provinciales, según el caso.
- Sólo en algunas provincias estos entes controlan en forma efectiva la prestación de los servicios por municipios y cooperativas.
- En algunas provincias existen entes provinciales que regulan el uso del agua (pero no la gestión) de los prestadores de servicios que son provinciales.
- En algunos casos existen entes de regulación de contratos de concesión a empresas privadas en el ámbito municipal (Balcarce, Campana, Pilar, Juana Koslay, Trelew, etc.).

Gráfico 18

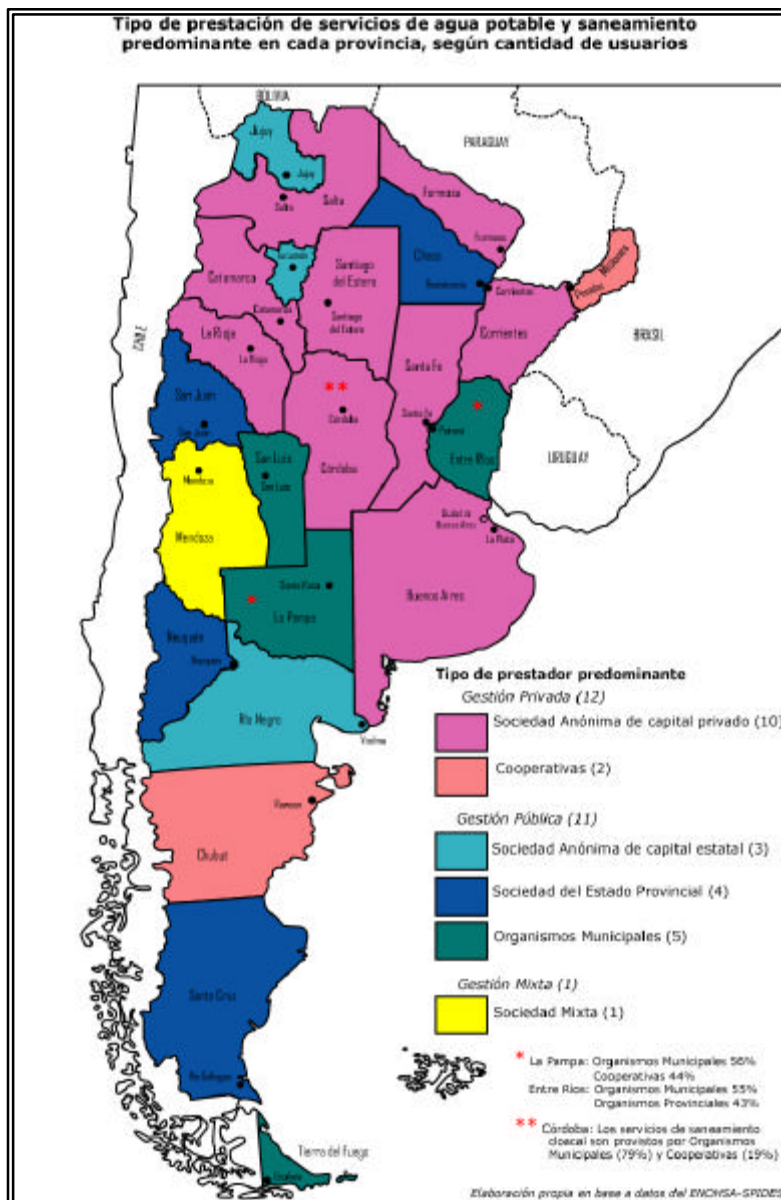


El panorama que ofrecen las instituciones y los actores de la gestión sectorial en la Argentina, de manera similar a lo observado en el capítulo anterior, hoy nos muestra cinco características centrales:

- Heterogeneidad en la provisión de agua
- Heterogeneidad en la institucionalidad de la regulación
- Debilidad y vacíos normativos
- Debilidad institucional en materia de participación social y rendición de cuentas
- Insuficiente capacidad de inversión del sector proveedor

Por ello, una aproximación pragmática permite concluir que, *dada la magnitud y generalización de la heterogeneidad y debilidades existentes, en el corto plazo sólo es factible operar asesorando e influyendo para resolver las ausencias y debilidades de los marcos normativos nacional y provinciales, así como las que hacen a la participación social y la rendición de cuentas, por lo que una política nacional de agua debería tomar distancia del objetivo de recomponer en el corto plazo sustancial y globalmente la ingeniería institucional que caracteriza hoy al sector. En este sentido, la magnitud y profundidad del problema a abordar demanda una estrategia consensuada y sustentable de mediano plazo.*

Mapa 2



Por último, y específicamente, con respecto a la normativas ligadas al agua, su calidad e impacto ambiental, existe consenso en el sentido de que:

- Las normativas provinciales son genéricas con baja aplicación e incumplimiento generalizado
- La temática de la calidad del agua muestra ausencia de pautas generales, metodología común de evaluación y reglas de sanción
- Existe un vacío normativo relacionado con la evaluación del impacto ambiental (EIA)

En este contexto, vale acentuar que *estas debilidades y ausencias no hacen sólo a la eficacia y eficiencia del funcionamiento del sector sino que muestran un impacto diferencial sobre la población (población materno infantil pobre).*

IV.3. Estructura político-institucional de la toma de decisiones en el sector

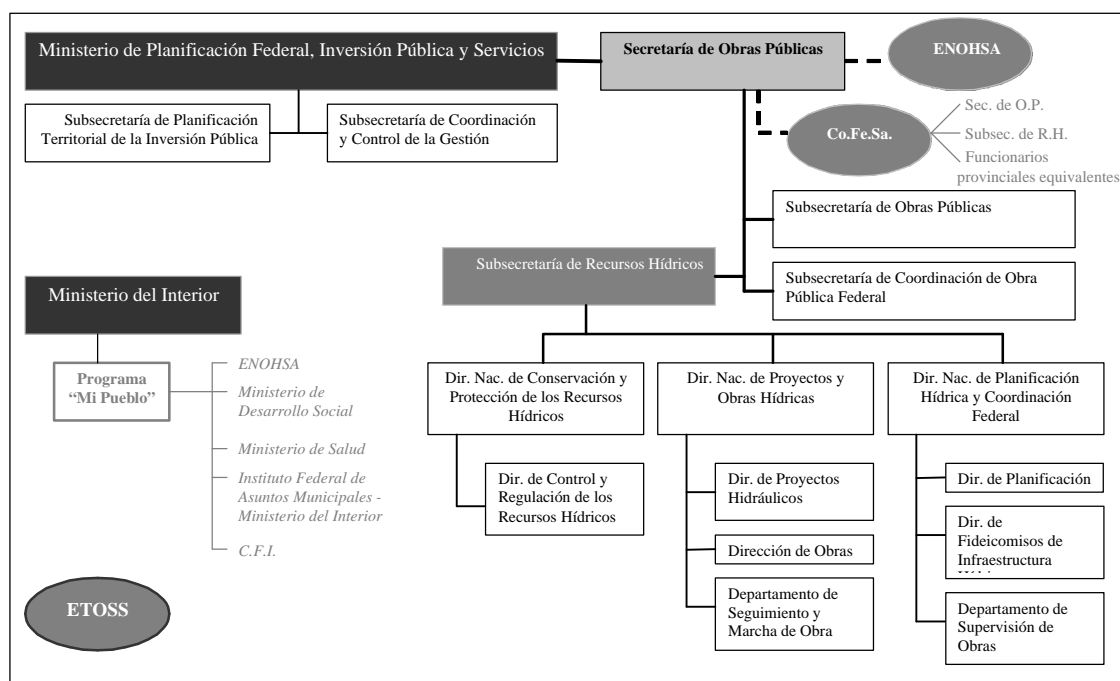
IV.3.1 Propiedades y capacidades del Poder Ejecutivo Nacional

Más allá de identificar las características y debilidades estructurales (esto es, históricas e ineludiblemente vigentes) que caracterizan a este ámbito sectorial en el plano nacional, es de destacar como fortaleza que el actual gobierno nacional, con la intención de centralizar la definición estratégica de los lineamientos y prioridades para el diseño de políticas y programas vinculados a los recursos hídricos, reunió en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS) todas las funciones vinculadas a la formulación de la política del sector agua potable y saneamiento, incluyendo el financiamiento de la infraestructura relacionada con estos servicios (Diagrama 1). Estas políticas están impulsando importantes acciones para acelerar y consolidar la transformación del sector en diversas provincias, fundamentalmente a partir de la movilización de recursos de líneas de crédito internacionales condicionados a la ejecución de programas de transformación, a la incorporación de capital privado, a la creación de agencias de regulación y control, etcétera.

En el nivel nacional la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SRH), en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas (SOP) del MPFIPS, es el organismo encargado de asistir a la SOP en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional. Por su parte, la política sobre los recursos naturales y el medio ambiente es fijada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en el ámbito del Ministerio de Salud y Ambiente. Otras áreas del gobierno nacional tienen injerencia en cuestiones sectoriales de uso y control de los recursos hídricos.

El **MPFIPS** centraliza la definición estratégica de los lineamientos y prioridades para el diseño de políticas y programas nacionales vinculados con los recursos hídricos. Dentro de ese marco estratégico, la **SOP**, asistida por la **SRH**, elabora la política hídrica nacional, la propone al MPFIPS para su aprobación, y, conjuntamente con la SRH y el ENOHSA, se encarga de su ejecución.

Diagrama 1
Cuadro político-institucional nacional del sistema hídrico en la Argentina



El **Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA)**, organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del MPFIPS, es el responsable de la gestión de financiamiento interno y externo; conceder créditos por asistencia técnica y financiar proyectos, en particular de reformas estructurales del sector en las provincias y municipios.

El gobierno nacional adquirió mayor protagonismo en la ejecución de proyectos de infraestructura hídrica en 2004, cuando el ENOHSA asumió un rol más amplio y activo al adquirir facultades para contratar y ejecutar en forma directa los proyectos de construcción, mantenimiento, operación y/o reposición de infraestructura hídrica. No obstante, **los Estados Provinciales mantienen su responsabilidad sobre el dictado de las políticas y las normas del sector en cada jurisdicción**. Por su parte, como se señaló, las normas de calidad del agua son establecidas por el **Ministerio de Salud**. En resumen, se presenta a continuación un listado de los actores “intra” y “metasectoriales”

- Actores intrasectoriales
 - El **Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios** centraliza la definición estratégica de los lineamientos y prioridades para el diseño de políticas y programas vinculados a los recursos hídricos.
 - La **Secretaría de Obras Públicas** elabora y ejecuta la política de agua a nivel nacional.
 - La **Subsecretaría de Recursos Hídricos** asiste en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional .
 - El **Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA)** concentra las funciones de gestión del financiamiento y ejecución directa de los proyectos de construcción, mantenimiento, operación y reposición de infraestructura de provisión de agua y saneamiento.
- Actores “metasectoriales”
 - Las normas de calidad del agua son establecidas por el **Ministerio de Salud**.

- Otras áreas vinculadas con proyectos hídricos:
 - **Ministerio del Interior**
 - **Ministerio de Desarrollo Social**
 - **Ministerio de Economía**

El Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento

El ENOHSA, creado en 1995 (Ley 24.583), es un organismo descentralizado que se desenvuelve en el ámbito de la **SOP del MPFIPS**.¹⁰ Hasta 2004 (Dec. 1173/04) se desempeñaba exclusivamente como agencia financiera del sector. La ejecución de los programas de infraestructura administrados por el ENOHSA, en cambio, recaía en las provincias, municipios y operadores de los servicios involucrados. A partir de 2004, el ENOHSA asume un rol más amplio y activo al adquirir facultades para contratar y ejecutar en forma directa los proyectos de construcción, mantenimiento, operación y/o reposición de infraestructura hídrica.¹¹ Con respecto a su rol financiero, el ENOHSA está habilitado para recibir subsidios y contraer créditos o endeudamiento de cualquier naturaleza con entidades o personas públicas o privadas, nacionales o internacionales. Esos recursos son destinados a las provincias y municipios (a nivel de sus órganos centralizados, descentralizados, autárquicos, y/o empresas y sociedades), y otras entidades¹² que participan de la explotación, expansión, regulación y control de los servicios de agua potable y saneamiento.

La misión del ENOHSA está directamente vinculada a la expansión de la provisión de agua potable y desagües cloacales, aumentar la calidad de la prestación de esos servicios, y promover el funcionamiento eficiente de los entes prestadores y reguladores (en términos de la equidad de las tarifas y la protección de los recursos hídricos y el medio ambiente). En particular, la prioridad del ENOHSA es financiar el abastecimiento de agua potable y cloacas en las poblaciones más pequeñas que, debido a su baja rentabilidad, no captan el interés de las empresas privadas. No obstante, las deficiencias institucionales que implican altos costos de transacción hacen fundamental un canal de financiamiento público también en núcleos urbanos de alta rentabilidad. En este sentido, ante la ausencia de instituciones eficientes los compromisos intertemporales entre el inversor y el Estado regulador son difíciles de forjar¹³, pero imprescindibles cuando se trata de inversiones en el sector.¹⁴

¹⁰ Originalmente el ENOHSA estaba bajo la jurisdicción de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Ley 24.583, art. 1º). Al comienzo del gobierno de Néstor Kirchner el ENOHSA fue puesto bajo la órbita de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Dec. 27/03).

¹¹ Observando los lineamientos generales de la Secretaría de Obras Públicas, el ENOHSA “tiene el rol de ejecutar obras y de proveer equipamiento y asistencia técnica y financiera a los sistemas prestacionales y de regulación de las provincias, municipios y localidades diseminadas en el Territorio Argentino” (Dec. 1173/04, art. 2º). El ENOHSA “ejecutará las políticas formuladas por la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para el desarrollo de los servicios de provisión de agua potable y de saneamiento en general, a través de la contratación y ejecución de construcciones, trabajos o servicios y de la adquisición de materiales, maquinarias, mobiliario y elementos, y brindando asistencia técnica y financiera con destino a la construcción, mantenimiento, operación y reposición de infraestructura, provisión de equipamiento y la operatividad y regulación de los sistemas prestacionales.” (Dec. 1173/04, art. 3º)

¹² Entidades comunales, cooperativas, asociaciones civiles, personas jurídicas privadas o de integración social mixta o de otra naturaleza jurídica. (Dec. 107/97, art. 7º)

¹³ Existen dos alternativas para resolver este problema: mejorar las instituciones (aumentando la credibilidad de los compromisos intertemporales) o hacer que el inversor y el Estado regulador sean el mismo (aumentando la prescindencia de los compromisos intertemporales).

¹⁴ “...por el hecho de que la mayor parte de los costos de proveer agua viene determinada por las inversiones fijas que deben realizarse para llegar con el producto a los usuarios, y una vez realizadas estas inversiones, no tienen para el operador otro posible uso alternativo y por ello éste está dispuesto a mantenerse en la prestación del servicio, aún cuando las reglas de juego originales sean modificadas,

En el proceso de transformación institucional el Estado se ha reservado las funciones de formulación de las políticas sectoriales, la regulación y el control de las concesiones:

- El modelo de regulación adoptado es de tipo integral, teniendo en cuenta aspectos técnicos, económicos, financieros, legales y ambientales.
- El Plan de Inversiones propuesto compromete al **concesionario** a concretar el mejoramiento, expansión y rehabilitación de los servicios.
- Los **Entes Reguladores** son organismos autárquicos con funciones exclusivas de regulación y control, financiados a través del canon de concesión pagado por los concesionarios o por las tasas de regulación pagadas por los usuarios como un porcentaje de la facturación.

La modalidad de gestión de los servicios es descentralizada en jurisdicciones regionales, provinciales y municipales, con distintos tipos de estructura organizacional para la prestación de los servicios, destacándose la participación de **empresas privadas** concesionarias de servicios, **cooperativas** y **organismos públicos**.

IV.3.2 Propiedades y capacidades de las provincias

La administración de los recursos hídricos en las provincias, que ostentan el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, adquiere características diversas según los principales intereses y conflictos que devienen de la oferta y demanda del agua. Más allá de la estructura institucional adoptada, los organismos competentes tienen serias dificultades técnicas y operativas que limitan la capacidad de los mismos de instrumentar políticas, desarrollar una gestión eficiente y ejercer el poder de policía.

En general, las capacidades técnicas en las provincias son insuficientes. También a nivel institucional las provincias muestran una gran heterogeneidad: nueve provincias cuentan con entes especializados en la gestión de los recursos hídricos, las otras cuentan con dependencias ministeriales de distintos grados de especialización.

La modalidad de participación privada adoptada por las provincias consiste en transferir integralmente los riesgos de la actividad al sector privado. La permanencia de los activos en poder del Estado aumenta la confiabilidad de la comunidad en el proceso.

El sistema de regulación del servicio de agua potable y saneamiento presenta serias debilidades institucionales y operativas que requieren de acciones que posibiliten que el modelo sea sustentable en el largo plazo y se logren los objetivos de mejorar los niveles de eficiencia social en la prestación de los servicios, entre ellas se han identificado:¹⁵

- i) Debilidad institucional e injerencia política en los Entes;
- ii) Debilidad de formación técnica y profesional;
- iii) Ausencia de sistemas tarifarios eficientes;
- iv) Ausencia de sistemas de información y participación de usuarios;
- v) Ausencia de incentivos al cumplimiento de metas y compromisos;

mientras el precio cubra sus costos variables. En general la empresa regulada no desconoce este riesgo y por ello asume normalmente la actitud estratégica de retacear la inversión, con lo cual se genera un círculo vicioso de conflictos y reclamos mutuos cuyas consecuencias impactan en la cantidad y calidad del servicio que reciben los usuarios. [En otras palabras...] dado que las reducciones de precios no implicarán la salida de la empresa, los políticos tendrán fuertes incentivos para bajar (o al menos no aumentar) las tarifas [una vez hechas las inversiones]. Ello genera reticencias de los operadores a invertir". (Saltiel, Gustavo, 2001, "La problemática de la expansión de los servicios de agua potable y saneamiento – Un análisis institucional de la concesión del agua en Buenos Aires", Tesis de Maestría, pág. 167).

¹⁵ Entre varios trabajos, ver Saltiel (2001).

- vi) Tendencia a regular sólo al operador privado o principal;
- vii) Asimetría de información en la acción regulatoria.

Los Operadores de servicios presentan notables diferencias de gestión entre los que han desarrollado una estructura empresarial, sin tener en cuenta su constitución institucional y aquellos en los que subsiste una gestión administrativa y técnica burocrática propia de los organismos públicos tanto provinciales como municipales.

V - SÍNTESIS DE LOS PROBLEMAS DE LA INSTITUCIONALIDAD LIGADA AL AGUA EN LA ARGENTINA

V. 1. La complejidad de la institucionalidad ligada al agua¹⁶

La gobernabilidad del agua es “la capacidad de un sistema social para movilizar energías en forma coherente para alcanzar el desarrollo sostenible de los recursos hídricos. La coherencia implica tener capacidad de articular los elementos que intervienen en un sistema complejo” (Rogers, 2002, citado en Dourojeanni, 2002, p. 12).

Este complejo sistema es el conjunto de instituciones, actores y prácticas (público estatales, no estatales y privadas) encaminadas al cuidado, administración y provisión del agua en una sociedad. En este sentido los límites del sistema colocan el acento en el objetivo o la intencionalidad de influir sobre la temática de agua en una nación. La implicancia de este principio es que instituciones, actores y comportamientos que afectan, aún sin proponérselo, al agua y su provisión en un país, constituyen el entorno del sistema. Vale recordar que la dinámica del entorno no es neutra con respecto a la dinámica sistémica, como se ve con claridad al reconocer que, por ejemplo, políticas macroeconómicas domésticas o extranjeras que, sin contemplar al agua entre sus objetivos, pueden generar efectos positivos o negativos de tremenda contundencia sobre este recurso y/o su provisión doméstica.

Por otra parte, los conjuntos de instituciones, actores y comportamientos que reconocen nuevas reglas de inclusión/exclusión dentro de los más abarcativos del sistema nacional (nuevos límites como por ejemplo los que fijan los agregados “subnacionales”, “de la sociedad civil”, etc.), constituyen los subsistemas que conforman el sistema de agua de una sociedad.

El orden de prioridad para encarar los problemas de la institucionalidad nacional y la provincial no es similar. Es necesario destacar la centralidad –y prioridad- del gobierno/coordiación del sistema nacional de provisión de agua y saneamiento. La precondition política-institucional de la existencia e implementación de una política de agua y saneamiento es el cumplimiento de las funciones de gobierno y coordinación de los diversos subsistemas que constituyen al sistema (subsistemas intrasectorial e intersectorial nacionales, subnacionales, de la sociedad civil, de los organismos multilaterales de desarrollo, etc.), dado que estas funciones son las que producen la cohesión en una lógica colectiva. Vamos a identificar como “subsistema de gobierno/coordiación”, al organismo, conjunto de organismos o área nacional a cargo del cumplimiento de estas funciones.

Debe quedar clara la diferencia entre la función de gobierno y la de coordinación propias de este subsistema. La diferencia parte del hecho de que el gobierno es el ejercicio de la autoridad sobre actores o espacios institucionales que dependen funcionalmente del organismo en cuestión. Por otra parte, la coordinación es la relación entre actores sobre los que no

¹⁶ Varios de los contenidos de esta sección surgen de planteos desarrollados en Acuña y Repetto (2005).

necesariamente rigen relaciones de autoridad¹⁷ sino, idealmente, liderazgo en una división de tareas y responsabilidades enmarcada en una dirección estratégica común.

Como “subsistema de gobierno/coordinación” del sistema de provisión de agua y saneamiento, este organismo o conjunto de organismos enfrenta una serie de problemas para ejercer sus funciones. La resolución de estos problemas no sólo hace a un más eficiente y eficaz uso del conjunto de recursos públicos para la provisión del bien. Fundamentalmente, la capacidad de gobierno y coordinación del sistema hace a la existencia y naturaleza de la política de provisión de agua en una sociedad. En este sentido, por la relevancia de su papel como “pivote” o “núcleo” de las fortalezas y debilidades que caracterizan al sistema político-institucional de provisión de agua y saneamiento, lo que denominamos el “subsistema de gobierno/coordinación” a cargo de las políticas y acciones nacionales tendientes a la provisión de estos bienes, debe constituir nuestro punto de partida.

Es el carácter nuclear de la función gubernamental de este organismo en la producción de cohesión y la acción coordinada del sistema, lo que justifica su identificación como primer paso del análisis. Por otra parte, este carácter nuclear o pivotal también conlleva consecuencias políticas: no hay posibilidades de gobierno o coordinación entre los muy diversos actores e instituciones que participan en la provisión de agua y saneamiento, sin que primero no se hayan resuelto los problemas de gobierno y coordinación al interior del organismo o conjunto de organismos que actúan como ente de gobierno y coordinación nacional del sistema. Sin suficiente autonomía, cohesión y capacidad de acción colectiva en el cumplimiento de sus funciones por parte de este subsistema, no existe posibilidad de que el sistema pueda generar y sostener estrategias nacionales eficientes y eficaces para resolver los problemas de provisión de agua y saneamiento. Por ello es que tanto desde el punto de vista metodológico como desde el punto de vista político institucional, *el subsistema de gobierno/coordinación nacional constituye el punto de partida del análisis y debería constituir también el punto de partida del fortalecimiento político-institucional y organizacional del conjunto del sistema de provisión de agua y saneamiento.*

La opción por una política de agua sobre otra es el resultado de los procesos políticos dentro del sistema de relaciones entre los diversos poderes públicos e intereses y actores de la sociedad civil y el mercado. Estos procesos seleccionan los asuntos que ingresan en la agenda del gobierno (representando las preferencias de ciertos actores y excluyendo las de otros) y determinan el modo en que se deciden, implementan y evalúan las políticas de agua.

La composición de la agenda, la formulación de alternativas de acción, las decisiones de gobierno, la implementación de esas decisiones y su evaluación posterior son objeto de disputas de las que participan distintos actores. Cada uno de esos actores tiene distintos intereses y está dotado de ciertos recursos de poder. La interacción entre estos actores está sujeta a reglas. Las variables político-institucionales dan cuenta del marco de distribución de poder y reglas en que tiene lugar la disputa entre los actores que inciden sobre el gobierno de las políticas de agua. Por tanto, la disputa política sobre la política de agua debe ser explicada en función del sistema de instituciones políticas que organizan el gobierno de esta política y las estrategias de los de actores involucrados, determinadas por sus percepciones, sus intereses y sus capacidades.

V. 2. Las características de la institucionalidad ligada al agua en la Argentina

La institucionalidad de la política y gestión del agua en la Argentina, nos muestra tres tipos de problemas: los contextuales (que colocan a la problemática del agua en el marco amplio de la

¹⁷ Como entre autoridades ministeriales o entre las de jurisdicciones subnacionales, así como con organizaciones de la sociedad civil, organismos multilaterales de desarrollo, etcétera.

política e institucionalidad argentina); los específicos de gobierno/coordinación del sector; y los ligados a las debilidades de capacidad de planificación y gestión sectoriales.

- Variables de contexto. Inestabilidad y poco reconocimiento del agua en la agenda pública:
 - Histórica baja prioridad política otorgada por los diversos gobiernos (nacional y provinciales) al problema del agua y saneamiento
 - Inestabilidad de las políticas por:
 - Inestabilidad propia de la macroeconomía
 - Alta rotación de los equipos técnicos con los cambios de las autoridades nacionales
- Problemas de gobierno y coordinación del sector:
 - Problemas de coordinación y superposición de funciones **intrasectoriales**
 - Problemas de coordinación y superposición de funciones **intersectoriales**
 - Problemas de coordinación y superposición de funciones **interjurisdiccionales**
 - Nación-provincias
 - Provincias-provincias
 - Provincias-municipios
- Problemas de capacidad de planificación y gestión (en los niveles nacional, provincial y los espacios de articulación interjurisdiccional):
 - Debilidad en la definición de prioridades estratégicas y diseños de caminos críticos (lo que lleva a priorización resultante de actores con mayor capacidad de imponer sus intereses)
 - Insuficiencia de recursos para el cumplimiento de funciones (materiales, humanos y organizacionales)
 - Falta de claridad en la división de funciones y estructuras organizacionales
 - Recursos humanos insuficientemente calificados y mal remunerados
 - Debilidades de los organismos y sistemas de información para su sistematización y evaluación

En otras palabras, y retomando el corte nacional/subnacional, las **debilidades del cuadro institucional nacional** muestran que no existe una ley marco de agua y saneamiento que fije políticas y criterios comunes con validez en todo el territorio nacional. Esto, junto con una significativa fragmentación sectorial e institucional, desincentivan la conformación de un sistema hídrico integral que articule las distintas jurisdicciones (nación-provincias-municipios).

Por otra parte, el rol de la Secretaría de Obras Públicas, como organismo de gobierno y coordinación que encabeza el sistema de agua, al encorsetar la problemática del agua restringiéndola a un criterio de “obras” y colocarla como parte de un diverso conjunto de temáticas de construcción (de vivienda, viales y pública en general), desdibuja la especificidad público-política del agua, reduciendo la capacidad sistémica de coordinar el accionar de la Subsecretaría de Recursos Hídricos y el ENOHSA, así como de ser reconocida pública y políticamente como prioridad con entidad propia.

En este contexto, tampoco se desarrollan actividades de planeamiento del sector de saneamiento en forma sistemática e institucionalizada. Las únicas acciones de planificación las constituyen los contratos de concesiones y, eventualmente, algunos planes de acción acordados entre los Municipios y las cooperativas.

Las características **del cuadro institucional provincial** muestran un nivel de eficacia en la aplicación y control de la legislación, en general, muy bajo, lo que resulta en su incumplimiento generalizado. Al interior de las provincias y entre ellas, se evidencia una fuerte fragmentación sectorial y falta de articulación interinstitucional e interjurisdiccional.

Finalmente, los organismos competentes tienen serias dificultades técnicas y operativas que limitan la capacidad de los mismos de instrumentar políticas, desarrollar una gestión eficiente y ejercer el poder de policía.

Más allá de que algunos de estos problemas que afectan la política y gestión del agua se observen en gran parte de América Latina,¹⁸ la intensidad y articulación de los mismos en el caso argentino, torna la problemática del fortalecimiento político-institucional prioritaria como precondition para contar con una política de agua que responda con eficacia, eficiencia y sustentabilidad intertemporal a las necesidades de la sociedad, particularmente a las de los grupos más vulnerables.

VI – UNA APROXIMACIÓN AL DISEÑO DE UNA POLÍTICA DE AGUA EN ARGENTINA

En este capítulo proponemos un camino hacia el mejoramiento del diseño de la política de agua en Argentina. En el primer apartado detallamos las restricciones generales que enfrenta la política de provisión de agua potable y saneamiento. En un segundo apartado definimos los criterios que deben guiar el avance hacia la optimización de la política de agua. Finalmente, en el tercer y último apartado explicitamos nuestras recomendaciones para el proceso de fortalecimiento institucional y estructura de financiamiento sustentable, poniendo particular énfasis en la secuencia de las reformas propuestas y en los presupuestos de las mismas.

VI.1. Restricciones para una política de provisión de agua en Argentina (los límites para la política)

Tan relevante como la definición de una política es el previo reconocimiento de los límites de factibilidad que enfrenta. Estas restricciones al accionar público no son inamovibles, sino que se presentan como variables cuya modificación o bien trasciende al sector responsable de la política en cuestión (lo que torna al problema de una complejidad tal que excede los límites de lo alcanzable desde políticas sectoriales, por lo que sugerimos tomar estas cuestiones como límites “dados”), o bien son de una naturaleza estructural (institucional y/o económica) cuya modificación muestra horizontes temporales de tal extensión que quedan colocadas fuera de esta etapa histórica de política nacional.

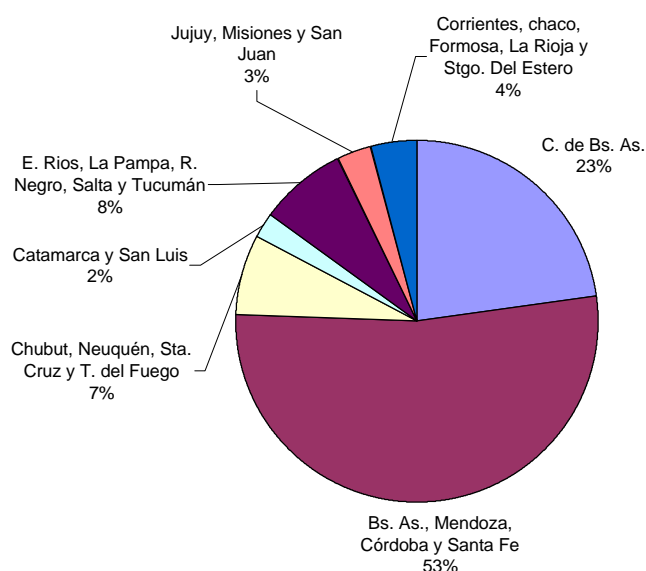
Aquí vamos a destacar seis restricciones económicas e institucionales y sus elementos constitutivos: a) las dadas por la estructura productiva regional; b) las fiscales (límites del gasto); c) los problemas del Estado; d) las de coordinación/gobierno interjurisdiccionales; e) las relativas a la distribución de recursos y capacidades entre jurisdicciones, y f) las impuestas por la distribución actual de recursos tributarios.

¹⁸ Dourojeanni (2002) cita como problemas generalizados a, a) la debilidad y escasa jerarquía institucional de las autoridades de agua frente a “los estamentos de desarrollo económico y social”; b) que la gestión del agua siga a cargo de organismos sectoriales como el agrícola o el de energía; c) la poca independencia efectiva de las autoridades de agua para ejercer capacidad operativa, ya sea por fragmentación de la autoridad, incapacidades técnicas o peso de influencias políticas; d) falta de coordinación y articulación a nivel sectorial; e) problemas de coordinación y articulación a nivel de cuencas (pp. 6-8). Para un análisis sobre cómo la sociedad civil coadyuva en la coordinación entre autoridades locales, estatales y federales en Estados Unidos, ver Born y Genskow (2001). Para análisis de las modificaciones de la regulación y gobierno del agua en América Latina en la década de los noventa ver Corrales (1998a y 1998b).

VI.1.1. Estructura económica regional

Cualquier iniciativa de política pública que se proponga trabajar en las diferentes regiones de la Argentina debe tomar nota de un rasgo distintivo del federalismo argentino y se relaciona con la alta concentración territorial del producto. Como se puede comprobar en el gráfico 19 las cinco jurisdicciones de mayor envergadura (Ciudad y Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé y Mendoza) dan cuenta de aproximadamente las tres cuartas partes del producto total. Las provincias con estructuras productivas basadas en el uso intensivo de recursos naturales (Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego) explican el 7% del producto. Catamarca y San Luis, dos casos especiales de nuevo desarrollo económico, explican el 2% del total. Cinco jurisdicciones de desarrollo intermedio de base agroalimentaria (Entre Ríos, La Pampa, Río Negro, Salta y Tucumán) dan cuenta del 8% del producto total. Jujuy, Misiones y San Juan, tres provincias de desarrollo intermedio que muestran serias rigideces explican el 3% y, finalmente, las cinco jurisdicciones que muestran el mayor atraso empresarial y productivo (Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja y Santiago del Estero) apenas representan el 4% del producto bruto geográfico.¹⁹

Gráfico 19
Estructura económica regional: PBG por grupo de provincias
(en % del total)



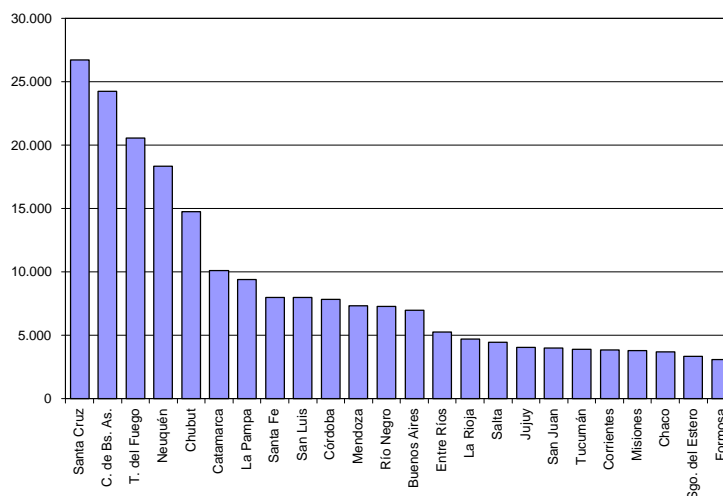
Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL (Oficina en Buenos Aires)

Al considerar el Producto Bruto Geográfico por habitante (gráfico 20) se observa la espectacular brecha entre las de mayor desarrollo y las patagónicas por un lado y las provincias de menor desarrollo relativo, de manera que el PBG por habitante de Santa Cruz resulta ser 8.7 veces el correspondiente a Formosa. Estos datos hacen desestimar cualquier intento de avanzar decididamente en proyectos de corresponsabilidad fiscal (sin por ello desconocer la necesidad de transferir algunas potestades tributarias vinculadas con la imposición a la riqueza hacia las provincias).

Gráfico 20

¹⁹ Esta clasificación sigue la presentada en PNUD (2002) y Gatto y Cetrángolo (2003).

Estructura económica regional: PBG por habitante. Año 2002 (en pesos)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL (Oficina en Buenos Aires) y Ministerio del Interior

VI.1.2. Fiscales (límites del gasto)

En el año 2004 el resultado fiscal del sector público nacional fue superavitario en 11,657.8 millones de pesos, equivalentes a 2.6% del producto y se estima uno mayor para el 2005 (3.5% del PIB). Este dato muestra la espectacular mejora en las cuentas públicas luego de la crisis del 2001-2002. La situación está estrechamente relacionada con los precios relativos de la economía: en el año inicial (2002) la mejora se debió a una caída del gasto como proporción del producto en mayor proporción que la de los recursos. A partir de entonces la mejora se correspondió al crecimiento de los ingresos tributarios a un ritmo mayor que el de las erogaciones. Adicionalmente, si contemplamos el resultado consolidado (incluyendo el de los gobiernos provinciales) el superávit fue de 3.5% para 2004.

Los gobiernos de la Nación y provincias han manifestado su compromiso de consolidar esta situación superavitaria como requisito para profundizar la recuperación de la economía y evitar recaer en los problemas fiscales propios de los años ochenta y noventa²⁰. La propuesta deberá contemplar (y tomar como dados) los límites impuestos por las metas de gasto establecidas a nivel macro fiscal para el gobierno nacional, y la legislación de responsabilidad fiscal y Programas de Financiamiento Ordenado acordados entre cada una de las provincias y la Nación. Por supuesto, ello resulta consistente con la idea antes presentada de que el esfuerzo fiscal necesario para cumplir con el programa que aquí se propone es factible y de una magnitud que, por si solo, no pone en riesgo la situación fiscal de los diferentes niveles de gobierno.

VI.1.3. Institucionales (problemas del Estado argentino en sus diferentes niveles de gobierno)

La institucionalidad ligada al agua en la Argentina presenta problemas de gobierno, coordinación y superposición de funciones intrasectoriales, intersectoriales e interjurisdiccionales, así como problemas de capacidad de planificación y gestión en los diferentes niveles de gobierno.

²⁰ Véase Cetrángolo y Jiménez (2003)

Las propuestas que aquí se plantean no involucran la modificación drástica de estos rasgos estructurales del sector público argentino sino trabajar de manera pragmática sobre los márgenes de acción que puedan ser aprovechados en el corto plazo.

Otra restricción institucional es la ligada a la alta heterogeneidad de reglas y actores en la provisión del servicio, así como de la regulación. Se tomará como un dato la primera de esas restricciones y se tratará con criterio pragmático (solo cuando es factible e ineludible) la segunda.

Finalmente, en relación con las restricciones institucionales de la provisión y regulación del servicio, se debe tener en cuenta la insuficiente capacidad de financiamiento para la inversión de los actores (públicos y privados) actualmente a cargo de la provisión del servicio.

VI.1.4. Institucionales interjurisdiccionales impuestas por la relación Nación-Provincias²¹

Durante las últimas décadas, a las tensiones político institucionales propias del federalismo argentino (a las que se hizo referencia en el apartado IV.1) se han sumado otros dos condicionantes de estos conflictos: la propia crisis macroeconómica y, muy importante, la presión que sobre las cuentas públicas en general pero, en especial, sobre el régimen de coparticipación ejerció la crisis y reforma previsional.²² Este último período se caracterizó, además, por la emergencia de pactos y acuerdos transitorios que intentaron establecer reglas temporarias y, en algunos casos, sentar las bases de acuerdo para futuros regímenes. Este escenario general no ha sido impermeable a la crisis de fines de 2001 y el posterior cambio de régimen macroeconómico. El tratamiento que han tenido algunos aspectos de la crisis en materia fiscal y en lo atinente a la relación entre los diferentes niveles de gobierno podrá involucrar un cambio sustancial en el manejo futuro de esta problemática. No obstante, aún cuando este replanteo pudiera involucrar modificaciones en el financiamiento del sector aquí estudiado, en el presente documento no se especula con su impacto ya que la historia reciente muestra lo difícil e inútil de esa tarea.

VI.1.5. Institucionales relativas a la distribución de recursos y capacidades²³

A diferencia de otros países, en Argentina los procesos de devolución o descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales no pueden ser entendidos como un avance de estos gobiernos sobre el poder central. Si bien por un lado se observa que con cada nueva instancia legislativa los coeficientes de reparto a favor de los gobiernos provinciales han aumentado, por otro lado, los procesos de descentralización del gasto, al no haber sido acompañados por cambios simétricos en los recursos, han requerido de gobiernos centrales fuertes (militares o civiles) y una desigual capacidad de negociación.

Los procesos de descentralización fiscal que han dominado las reformas en las áreas educativa, sanitaria y otros servicios sociales (incluyendo la provisión de agua y saneamiento) tanto a fines de los años setenta como a principios de los noventa tuvieron como motivación excluyente la decisión del gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y municipios. Es así que no se han contemplado recursos específicos para atender el

²¹ La presentación de este tema sigue a Cetrángolo y Jiménez (2004).

²² Véase Cetrángolo y Grushka (2004).

²³ Esta sección está tomada de Cetrángolo y Jiménez (2004). Sobre las especificidades de la economía política de la descentralización y la desregulación de políticas sociales en el caso argentino puede consultarse, asimismo, Bisang y Cetrángolo (1997), Carciofi, Cetrángolo y Larrañaga (1996), Repetto y Alonso (2004), así como Potenza (2005) para la referida puntualmente al funcionamiento, fortalezas y debilidades de los Consejos Federales de Educación y Salud como organismos coordinadores de políticas entre la Nación y las Provincias.

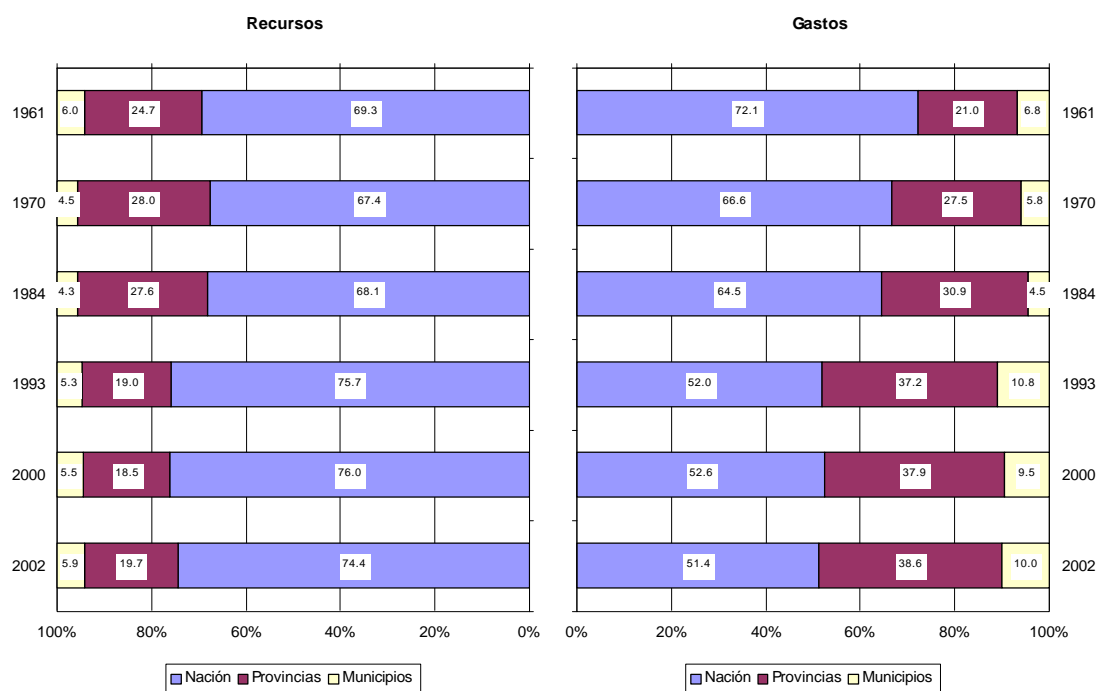
financiamiento de los servicios descentralizados ni se han diseñado mecanismos compensatorios con anterioridad a las transferencias.

La política de descentralización instrumentada ha derivado en serios costos en materia de “cohesión social”. Se pueden identificar una multiplicidad de respuestas locales, en lo referido tanto a la forma en que adopta el proceso como a sus resultados en términos de equidad y eficiencia. La ausencia de coordinación desde el nivel central permitió una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal que responde, a grandes rasgos, a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar, como respuesta al propio proceso descentralizador. Estas respuestas, a su vez, están estrechamente condicionadas por la restricción financiera que opera de manera muy diversa en cada jurisdicción. Las posibilidades de mejorar los servicios sociales descentralizados están delimitadas por el grado de desarrollo económico-social, productivo y la capacidad de financiamiento de cada jurisdicción. A su vez, las potencialidades de desarrollo de cada una de ellas están determinadas, en buena parte, por el estado y nivel de su capital humano y cultural, lo cual está directamente vinculado con las posibilidades que tenga su población de acceder a buenos niveles de educación y sanitarios.

Por su parte, debido a la concentración de recaudación en manos de la Nación (una parte de ella es la que forma la masa coparticipada), las provincias se han quedado con cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), que les permiten recaudar, en promedio, el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento. Este desbalance financiero interjurisdiccional debe ser también considerado como un elemento que agregó conflictividad a las relaciones entre la Nación y las provincias. Como se observa en el gráfico 21, los desbalances entre las estructuras jurisdiccionales de gastos y recursos tributarios y no tributarios eran muy poco significativos hasta la década de los años ochenta²⁴. Desde entonces, la mayor concentración de recursos bajo administración de la Nación y la descentralización de erogaciones generaron una fuerte presión sobre los sistemas de reparto de tributos al concentrarse en la Nación las tres cuartas partes de los recursos y cerca de la mitad de las erogaciones consolidados. Antes de la descentralización de escuelas y hospitales ocurrida a fines de los años setenta, la Nación recaudaba y gastaba una proporción bastante similar del total. Esta, entonces, es otra de las razones que explican la mayor conflictividad interjurisdiccional durante las últimas dos décadas.

²⁴. Lamentablemente, no es una tarea sencilla la reconstrucción de estadísticas fiscales de largo plazo en Argentina. Para la construcción del gráfico referido se utilizaron diferentes publicaciones de la Secretaría de Hacienda que, a lo largo del tiempo, presentaron la información con diversa metodología. Para mayor detalle ver Cetrángolo y Jménez (2004^a).

Gráfico 21
Restricción originada en la asimetría creciente entre recursos y gastos por nivel de gobierno



Fuente: Cetrángolo y Jiménez (2004^a)

VI.1.6. Restricción impuesta por la distribución actual de recursos tributarios: Situación post crisis

Como resultado de los aspectos antes señalados el financiamiento de las diferentes provincias es altamente dependiente del sistema de transferencias de recursos desde la Nación. En relación con éste hay numerosas razones que lo califican como poco transparente y carente de eficiencia²⁵. A partir de la sanción de la ley 23548 el régimen fue haciéndose crecientemente complejo debido a la presión que han ejercido las demandas de financiamiento de la Nación, en especial motivadas por el sistema previsional, derivando en numerosas modificaciones de los mecanismos de distribución, multiplicándose los canales por los cuales los recursos son derivados a sus destinos finales en las provincias. En algunos casos, esos mecanismos han obedecido a pactos y acuerdos de alcance general; en otros, a su vez, se ha tratado de modificaciones en la asignación de impuestos específicos, en especial (como se anticipó) para financiar la previsión social.

Adicionalmente, el sistema perdió transparencia como resultado de acuerdos bilaterales y arreglos “ad hoc”, entre los que se cuenta la modalidad adoptada en la distribución del Fondo de Aportes de Tesoro de la Nación. poco transparentes y superpuestos (actas, distribución de ATN). Ello, sumado a la existencia de una elevada sobrerrepresentación de minorías (actores de veto), característica del federalismo argentino²⁶, derivó en una particular y poco eficiente modalidad de negociación parlamentaria.

En síntesis, todo diseño de política debe partir de la identificación de las restricciones económicas e institucionales que limitan su factibilidad y afectan su probabilidad de éxito. Se ha visto en los últimos apartados que las características y magnitud de esas restricciones en el caso argentino, derivadas de la particular conformación económica regional e institucional, en

²⁵ Con respecto a este punto y el siguiente, ver Cetrángolo (2004).

²⁶ Cf. Calvo y Abal Medina (h) (2001) y Calvo y Escolar (2005).

especial en lo relacionado con el funcionamiento del federalismo, son un serio límite en el diseño de la política futura de aguas, según será tratado a continuación.

VI.2. Criterios específicos para la definición de prioridades

La definición de prioridades para el diseño e implementación de una política, se despliega en dos planos o dimensiones de similar importancia. Por un lado, están las prioridades determinadas por los objetivos y metas perseguidas, o prioridades de impacto. Por el otro lado, la identificación de los pasos y acciones para el alcance de objetivos. En este sentido, la definición de qué acciones son precondición para el desarrollo de otras acciones implica definir prioridades en términos del orden que debe caracterizar a las acciones estratégicas, esto es, en términos del camino crítico que llevará a los resultados perseguidos.

En el capítulo I definimos una serie de criterios generales en relación a metodologías de acción deseables y funciones de cumplimiento ineludible para el alcance de objetivos en el sistema de agua. En este apartado centramos el foco en los criterios específicos que deben complementar los generales, al definir las prioridades y modalidad de intervención para el caso argentino.

La definición de prioridades y grado de impacto así como la modalidad de intervención (esto es, grado de subsidio a la inversión y de asistencia técnica y/o fortalecimiento institucional) diferencial por jurisdicción subnacional, deberá contemplar variaciones en el grado de necesidad, en capacidades económicas, de decisión y gestión, existentes a los niveles nacional, provinciales y regionales.

VI.2.1. Prioridades por grado de necesidad

En el capítulo II vimos que existen disparidades significativas en los niveles de cobertura de agua potable y saneamiento entre provincias (heterogeneidad interprovincial). Esto implica que *toda política demandará una metodología clara para definir intervenciones diferenciales entre provincias*. Por otra parte, y con respecto a las heterogeneidades intraprovinciales, éstas se evidencian con intensidad al interior de cada provincia, existiendo una correlación positiva entre pobreza y población sin cobertura. Por ello, *toda política demandará una definición de prioridades diferenciales hacia el interior de cada provincia, así como los incentivos para su cumplimiento*.

Los indicadores de necesidad utilizados son:

- Falta de cobertura absoluta
- Falta de cobertura relativa
- Pobreza

VI.2.2. Capacidades económicas

Como capacidad económica se identifica a la capacidad productiva y fiscal. En relación con el financiamiento y las capacidades económico-productivas, el capítulo III mostró que *si bien el esfuerzo es relevante en términos del sector, no lo es tanto en términos del Presupuesto nacional y de las jurisdicciones subnacionales, por lo que la introducción de una política más agresiva para enfrentar las necesidades en la provisión de agua y saneamiento se presenta más como un problema de definición de prioridades que de solvencia fiscal. Es en este contexto que se destacó, a) el peso estratégico de los aspectos institucionales y políticos de la solución a los problemas de agua; y b) que sigue siendo determinante la participación de la Nación en esta solución, más allá de la descentralización existente*.

VI.2.3. Capacidades de decisión y gestión

En términos de capacidades político-institucionales y de gestión, a partir del análisis del capítulo IV, se destacó que el panorama que ofrecen las instituciones y los actores de la gestión sectorial en la Argentina hoy nos muestra una serie de características centrales,²⁷ que permiten concluir que, *dada la magnitud y generalización de la heterogeneidad y debilidades existentes, en el corto plazo sólo es factible operar asesorando e influyendo para resolver las ausencias y debilidades de los marcos normativos nacional y provinciales, así como las que hacen a la participación social y la rendición de cuentas, por lo que una política nacional de agua debería tomar distancia del objetivo de recomponer en el corto plazo sustancial y globalmente la ingeniería institucional que caracteriza hoy al sector. En este sentido, la magnitud y profundidad del problema a abordar demanda una estrategia consensuada y sustentable de mediano plazo.*

Por otra parte, en relación a las debilidades y vacíos normativos, también se identificó con respecto a la normativas ligadas al agua, su calidad e impacto ambiental, que las normativas provinciales son genéricas con baja aplicación e incumplimiento generalizado, que la temática de la calidad del agua muestra ausencia de pautas generales y de una metodología común de evaluación y reglas de sanción, así como que existe un vacío normativo relacionado con la evaluación del impacto ambiental (EIA). En este contexto, el criterio a acentuar es el reconocimiento de que *estas debilidades y ausencias no hacen sólo a la eficacia y eficiencia del funcionamiento del sector sino que muestran un impacto diferencial sobre la población (población materno infantil pobre).*

VII - RECOMENDACIONES DE POLÍTICA Y FINANCIAMIENTO: EL SENDERO DE REFORMAS PROPUESTO

VII.1. Recomendaciones para el proceso de fortalecimiento institucional y estructura de financiamiento sustentable

Los pasos futuros requeridos para alcanzar los objetivos generales de (i) expansión de cobertura hacia los sectores de menores recursos y (ii) modernización de infraestructura, se relacionan con tres ejes principales:

- Capacidad de gobierno-coordinación
- Capacidad de gestión
- Capacidad de financiamiento

Por ello, los objetivos específicos perseguidos por estas propuestas son:

- Alcanzar consenso intertemporal y peso político de la temática
- Asegurar la resolución de problemas de gobierno / coordinación
- Asegurar la capacidad de gestión de la política de agua
- Asegurar el financiamiento de esta política, con un esquema de esfuerzos interjurisdiccionales justo, pragmático y ajustado a las heterogeneidades de necesidades y capacidades que caracteriza a la sociedad argentina. Como se señaló anteriormente, este esfuerzo es de una magnitud significativa en relación con la historia reciente pero, asimismo, se asume que es factible sin afectar los necesarios equilibrios macrofiscales.

Por supuesto, es deseable que se cumpla en el corto plazo con la Constitución Nacional y sea sancionado un nuevo régimen legal para el sector. Si ello resulta difícil de lograr en lo inmediato, se debe avanzar con un **sendero de reformas posibles**. Ese sendero alternativo,

²⁷ Como se vio más arriba, heterogeneidad en la provisión de agua; heterogeneidad en la institucionalidad de la regulación; debilidad y vacíos normativos; debilidad institucional en materia de participación social y rendición de cuentas; e insuficiente capacidad de inversión del sector proveedor.

consistente en una serie de acuerdos o pactos específicos, deberá servir para sentar las bases de un futuro reordenamiento general que, efectivamente, asegure el alcance de objetivos cumpliendo con la normativa constitucional.

El objetivo fundamental de los acuerdos Nación–provincias que integren la política propuesta debe ser el de fijar las condiciones y metas generales que orienten la estrategia nacional/federal, tomando como base los avances existentes en el seno del gobierno. Antes de presentar el sendero de reformas propuesto, se señalarán algunos presupuestos que definen el foco de la propuesta.

VII. 2. Presupuestos que definen el foco de la propuesta

Dados:

- el mosaico heterogéneo de actores operadores de los servicios y de la lógica regulatoria
- la insuficiente capacidad de inversión por parte de los operadores privados y gran parte de los públicos
- la incertidumbre que caracterizan los contratos con proveedores claves del sector privado
- las características del federalismo argentino que impiden las relaciones directas entre el gobierno nacional y los municipios
- la falta de autonomía financiera de los municipios de la mayor parte de las provincias argentinas, en especial las de menor desarrollo relativo.

Se asume que:

- la relación con los proveedores y con los actores responsables de la regulación será considerada sólo cuando sea ineludible fortalecer su capacidad de gestión
- el esfuerzo requerido para la ampliación de cobertura y mantenimiento de infraestructura será público e interjurisdiccional. Ello implica que cada provincia podrá pactar la participación del sector privado en el financiamiento o la renegociación de las condiciones de contratos existentes.
- los acuerdos que logre la Nación serán exclusivamente con los gobiernos provinciales
- como se verá más adelante, serán las propias provincias las que definirán el margen del esfuerzo que dentro de la jurisdicción le podrá o no caber a cada municipio.

VII.3. Los cinco pasos del sendero de reformas propuesto: Las etapas de diseño e implementación de una estrategia federal de APS (“Plan Maestro”)

Paso 1. Resolución de los problemas de gobierno y coordinación del sistema de APS – Identificación del curso de acción conveniente e implementación

Este primer paso se relaciona con la necesidad de resolución de problemas de gobierno y coordinación intrasectorial dentro del Estado, evitando superposición de funciones y estableciendo una adecuada división de tareas y jerarquía. Para ello, se debe definir la estructura político-institucional que constituye el equilibrio de mediano plazo para asegurar el alcance de los objetivos generales y específicos arriba propuestos. Desde nuestro punto de vista, tres son los escenarios a evaluar en esta instancia de la planificación y que deberían ser objeto de decisión política. Por otra parte, queremos destacar que los mismos no son necesariamente excluyentes. Dependiendo de la forma en que se implementen las acciones y reformas, es

factible considerar a estos escenarios como alternativas de creciente complejidad en un único camino de fortalecimiento institucional:²⁸

Primer escenario: El fortalecimiento de la actual Subsecretaría de Recursos Hídricos y el ENOHSa (coincidiendo con un papel más activo de la Secretaría de Obras Públicas y el MPFIPS en posicionar la temática del agua como prioritaria)

El mayor beneficio que ofrece este escenario es que, más allá de las complejidades ineludibles implícitas en las acciones que se destacan más abajo, resulta el camino de menor complejidad y factibilidad política.

Ya se argumentó el rol prioritario que le cabe al fortalecimiento del subsistema de gobierno/coordinación nacional de la política de agua como precondition para el fortalecimiento de la estructura político-institucional del sistema que sostiene al conjunto de políticas, programas y acciones (nacionales, subnacionales, públicas y privadas, etc.) encaminadas a una más eficiente y eficaz provisión de agua y saneamiento. La debilidad institucional, y los problemas de gobierno y coordinación que enfrenta el diseño e implementación de la política de agua -a los que hicimos referencia también en el capítulo anterior- refuerzan los argumentos a favor de la necesidad de encarar en el corto plazo, y tanto como parte de este escenario como de cualquiera de los otros dos, las siguientes acciones previas a la instrumentación de la estrategia:

- Fortalecer y jerarquizar a la Subsecretaría de Recursos Hídricos como organismo político rector.
- Fortalecer y jerarquizar al ENOHSa como organismo técnico de planificación y gestión del financiamiento y del fortalecimiento institucional a los gobiernos subnacionales, evaluando la posibilidad de otorgarle funciones de coordinación y fortalecimiento del mosaico de entes de regulación provinciales.
- Sentar las bases para la resolución de problemas de coordinación intrasectorial con el sector privado y la sociedad civil.
- Dotar al poder central de recursos técnicos necesarios para el cumplimiento de las nuevas funciones, reconociendo como paso prioritario el fortalecimiento de la capacidad para generar información, evaluaciones y estudios.
- Resolución de problemas de coordinación intersectorial (con Ministerios de Interior, Salud, etc.).
- Análisis e implementación de acciones para resolver las ausencias y debilidades de las normativas nacional y provinciales que debilitan la política y regulación del sector.
- Asistencia técnica y capacitación de contrapartes provinciales, cuando y como hiciera falta (actores de toma de decisiones o responsables de la gestión, la regulación y la provisión del servicio –públicos o privados-) para la elaboración de la estrategia jurisdiccional, la negociación con la Nación y posterior implementación.

Segundo escenario: El avance hacia la creación de una Secretaría de Recursos Hídricos, Agua Potable y Saneamiento (SRHAPS)

Este proceso colocaría a esta Secretaría en la posición de organismo político rector del sector. Muestra como beneficio inmediato facilitar el reconocimiento socio-político de la especificidad y valor de la problemática de agua en sus aspectos integrales (económicos, ecológicos, sociales), evitando quedar reducida a la noción de “obra pública” entrelazada (y muchas veces

²⁸ El desarrollo puntual del diseño y especificidad organizacional de cada uno de estos escenarios, sólo surge como necesario adoptada la decisión política sobre la meta más conveniente a perseguir.

compitiendo por recursos) con otro tipo de obras. Esta especificidad organizacional también facilitaría enormemente la resolución de problemas de gobierno y coordinación sistémica (intra, intersectorial e interjurisdiccional).

Por otra parte, como necesidad de operar en base a la especificidad que diferencia cuestiones como grandes obras hídricas o problemas relacionados a las cuencas hídricas con respecto a la provisión de agua potable y saneamiento, este sendero demandaría mantener la Subsecretaría de Recursos Hídricos y la creación de la Subsecretaría de Provisión de Agua Potable y Saneamiento (esta última, en base al actual ENOHSA).

Esta estructura muestra mayores capacidades de enfrentar los problemas de integralidad sistémica que enfrenta el sector y su constitución demandaría trasladar a la nueva Secretaría de Recursos Hídricos, Agua Potable y Saneamiento las responsabilidades y funciones de la Secretaría de Obras públicas ligadas a las cuestiones hídricas y de APS. Además, se deberían cumplir pasos de fortalecimiento institucional similares a los contemplados en el primer escenario, esto es:

- Fortalecer y jerarquizar al ENOHSA para cumplir las funciones de Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento, organismo técnico de planificación y gestión del financiamiento y del fortalecimiento institucional a los gobiernos subnacionales, evaluando la posibilidad de otorgarle funciones de coordinación y fortalecimiento del mosaico de entes de regulación provinciales.
- Sentar las bases para la resolución de problemas de coordinación intrasectorial con el sector privado y la sociedad civil.
- Dotar al poder central (ahora, Secretaría y Subsecretarías) de recursos técnicos necesarios para el cumplimiento de las nuevas funciones, reconociendo como paso prioritario el fortalecimiento de la capacidad para generar información, evaluaciones y estudios.
- Resolución de problemas de coordinación intersectorial (con Ministerios de Interior, Salud, etc.).
- Análisis e implementación de acciones para resolver las ausencias y debilidades de las normativas nacional y provinciales que debilitan la política y regulación del sector.
- Asistencia técnica y capacitación de contrapartes provinciales, cuando y como hiciera falta (actores de toma de decisiones o responsables de la gestión, la regulación y la provisión del servicio –públicos o privados-) para la elaboración de la estrategia jurisdiccional con respecto al Plan Federal en gestación, la negociación con la Nación y su posterior implementación.

Los riesgos más obvios se refieren a la potencial pérdida de integralidad en la mirada de la inversión pública, así como en la resistencia de los sectores político-burocráticos que se verían debilitados por este tipo de estrategia de fortalecimiento institucional.

Este escenario de reforma institucional parece factible de encarar como decisión/acuerdo del Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el Secretario de Obras Públicas de la Nación.

Tercer escenario: La creación de una Comisión Nacional de Agua

Al estilo de los casos mexicano y brasileño, este tipo de institucionalidad tiene como beneficio la estabilidad de estrategias sistémicas en base a grandes consensos intertemporales entre la comunidad de expertos, organizaciones de usuarios y de proveedores del servicio, así como de los actores políticos nacionales y subnacionales centrales. Recursos técnicos de calidad y autoridad para resolver los problemas de coordinación intra e intersectorial así como

interjurisdiccional, le darían a este tipo de organismo las capacidades necesarias para asegurar una clara visibilidad y valoración socio-política de la problemática y de diseño e implementación de una política sustentable en el largo plazo.

Esta Comisión no necesariamente debería reemplazar a una potencial Secretaría de Recursos Hídricos, Agua Potable y Saneamiento como organismo político rector,²⁹ sino que podría actuar como espacio articulador de la diversidad de intereses y actores hoy dispersos y en tensión (dentro y fuera del Estado, a nivel nacional y subnacional), con la función central de coordinar y procesar sus intereses en la definición de prioridades y propuestas de cursos de acción nacionales consensuados.

Los costos de este escenario son fundamentalmente dos: a) el esfuerzo en términos de recursos políticos, institucionales y económicos de la organización de una estructura compleja a nivel nacional; y b) el esfuerzo de neutralizar a actores políticos que, con poder de veto, pueden ver su capacidad política reducida a manos de este nuevo organismo (usualmente ministerios nacionales y poderes subnacionales).

En este sentido, esta estrategia de fortalecimiento institucional sólo parece factible en situaciones como la de la Argentina, si la problemática del APS y la constitución de esta Comisión Nacional surgen como objetivo distintivo de la política presidencial y cuenta con el acuerdo de los gobiernos provinciales.

* * *

En síntesis, si bien el primer escenario muestra los rasgos ineludibles para enfrentar los problemas político-institucionales de la provisión de APS y el tercer escenario ilustra un profundo rearmado de la institucionalidad que enmarca tanto el uso y cuidado de los recursos hídricos nacionales como el de APS, consideramos al segundo como el curso de acción más eficiente y eficaz para el alcance de un equilibrio estable dados los recursos político-institucionales con los que se cuenta y los objetivos perseguidos para responder a las necesidades propias de la Argentina.

²⁹ Como sí es el caso en otros países latinoamericanos. Por ejemplo, en México la Comisión Nacional de Agua absorbe varias de las funciones que en este trabajo se proponen para la Secretaría de Recursos Hídricos, Agua Potable y Saneamiento, la Subsecretaría de Recursos Hídricos y la Subsecretaría de Provisión de Agua Potable y Saneamiento. Entre sus funciones se destacan: 1) formular el programa nacional hidráulico; 2) fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento, los de riego y drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones; 3) administrar y custodiar las aguas nacionales y preservar y controlar la calidad de las mismas; 4) programar, estudiar, construir, operar y mantener las obras hidráulicas federales; 5) expedir los títulos de concesión, asignación o permiso de aprovechamiento de las aguas nacionales y llevar el Registro Público de Derechos de Agua; y 6) promover el uso eficiente del agua y su conservación. La CNA en México también está encargada de conciliar y actuar a petición de los usuarios, como árbitro en la solución de los conflictos relacionados con el agua, así como de expedir las normas en materia hidráulica y promover y realizar la investigación científica y el desarrollo tecnológico en materia de agua. De esta forma, la CNA ha realizado funciones normativas, financieras, operativas, de construcción y de promoción del desarrollo hidráulico, desde una estructura conformada de acuerdo con la división política del país. En este contexto, si bien la CNA es parte del sector público cubierto por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT), actúa como órgano descentralizado que coloca al titular de la SEMARNAT como Presidente del Consejo Técnico asesor de la CNA.

Paso 2. Resolución de los problemas de financiamiento nacional para una política federal de APS: La creación de un Fondo Fiduciario

Con respecto a este punto, se deben definir dos temas estrechamente vinculados con la ejecución de la estrategia propuesta y que se refieren al financiamiento y a la prioridad del tema en la agenda pública: se requiere o no asignación específica de recursos a esta finalidad y es o no necesaria la constitución de un fondo fiduciario.

En el primero de los aspectos, se explicó en el apartado VI.1 que la puja por establecer prioridades de gasto dentro del presupuesto público ha derivado en un esquema muy complejo e ineficiente de asignaciones específicas. Teniendo en cuenta esta peculiaridad, resulta difícil, desde el punto de vista de la organización presupuestaria ideal, defender la creación de nuevos destinos específicos de recursos fiscales. No obstante, desde el punto de vista sectorial, en la medida en que esta lógica de distribución de fondos y asignación de prioridades sea mantenida,³⁰ parece necesaria la asignación específica con el objeto de asegurar el financiamiento del programa de inversiones que se propone.

En segundo término, la necesidad de constituir un Fondo Fiduciario específico debe responder a la misma lógica. Desde la constitución de los Fondos Fiduciarios para el Desarrollo Provincial y Capitalización Bancaria para hacer frente a los efectos de la crisis del Tequila, hacia mediados de la década de los años noventa, han proliferado este tipo de instituciones. Hoy suman dieciséis y tienen ingresos superiores a los 4000 millones de pesos según consta en el Mensaje de Presupuesto de la Administración Nacional de 2006³¹. Entre los mismos se encuentra uno destinado al desarrollo de obras hídricas (de recuperación de tierras productivas y mitigación de inundaciones en zonas rurales, entre otras) financiado con una tasa de infraestructura hídrica creada en 2001.

La formación de una fiducia se justifica cuando se debe hacer frente a una necesidad prioritaria que no pueda atenderse bajo el régimen general de los presupuestos y requiere la existencia de un patrimonio que sea posible aislar con tal fin. Eventualmente, el flujo de recursos asignados a tal fin y préstamos de organismos multilaterales de crédito pueden cumplir esta función. Nuevamente, la decisión o no de formar Fondos Fiduciarios se relaciona con la elección de la mejor manera de definir la prioridad de este tema. Es obvio que la decisión que se tome al respecto es política y supera los límites de los argumentos técnicos aquí presentados; no obstante, merece ser señalado que la historia reciente en materia de definición de prioridades presupuestarias brinda muchos ejemplos que abonarían una decisión en el sentido de considerar a esta alternativa como un costo necesario para contar con una política de APS exitosa y sustentable.³²

Finalmente, y con respecto a la ubicación institucional de este Fondo, dada la mencionada existencia del Fondo para la Infraestructura Hídrica, este Fondo con su foco en la provisión de APS debería, de mantenerse la estructura institucional actual (escenario 1 en este trabajo), caer bajo la jurisdicción de un ente como el ENOHSA. Sin embargo, de emprenderse el camino de fortalecimiento institucional identificado más arriba como escenario 2, el Fondo debería actuar como recurso de las políticas y acciones de la nueva Subsecretaría de Provisión de Agua Potable y Saneamiento, permitiéndole a la eventual Secretaría de Recursos Hídricos, Agua Potable y

³⁰ La reciente sanción de la Ley Federal Educativa así lo sugiere.

³¹ Los fondos fiduciarios allí contemplados son: para el Desarrollo Provincial, para la Reconstrucción de Empresas, de Infraestructura Regional, de Capital Social, para la Promoción Científica y Tecnológica, para el Transporte Eléctrico Federal, Sistema de Infraestructura de Transporte, de Infraestructura Hídrica, para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, de Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa, para la Promoción de la Ganadería Ovina, Secretaría de Hacienda – BICE, para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas, para la Refinanciación Hipotecaria, de Promoción de la Industria del Software, y Programa de Fideicomisos.

³² Esto está en línea con lo planteado en varios análisis sectoriales, entre los que se cuenta Poggi (2006b).

Saneamiento contar con dos Fondos (uno a cargo de cada una de sus Subsecretarías) que aseguren el cumplimiento de metas en el mediano-largo plazo.

Paso 3. Llevar a cabo negociaciones y consecuentes acuerdos con las Provincias

Definidas, a) la estrategia de fortalecimiento institucional y técnico de la estructura de gobierno/coordiación del sistema de provisión de agua y saneamiento, y b) las propiedades de la estructura de financiamiento que sostendrá intertemporalmente las acciones necesarias, surge como próximo paso necesario un acuerdo Nación-provincias para la implementación de la nueva política de APS. El acuerdo general marco entre la Nación y las provincias (puede o no ser aprobado por ley nacional o convenio) incluye dos aspectos centrales:

- Definición de las necesidades a partir de la sumatoria de las primeras aproximaciones a los planes provinciales negociados con la Nación
- Regla de cofinanciamiento y distribución de responsabilidades

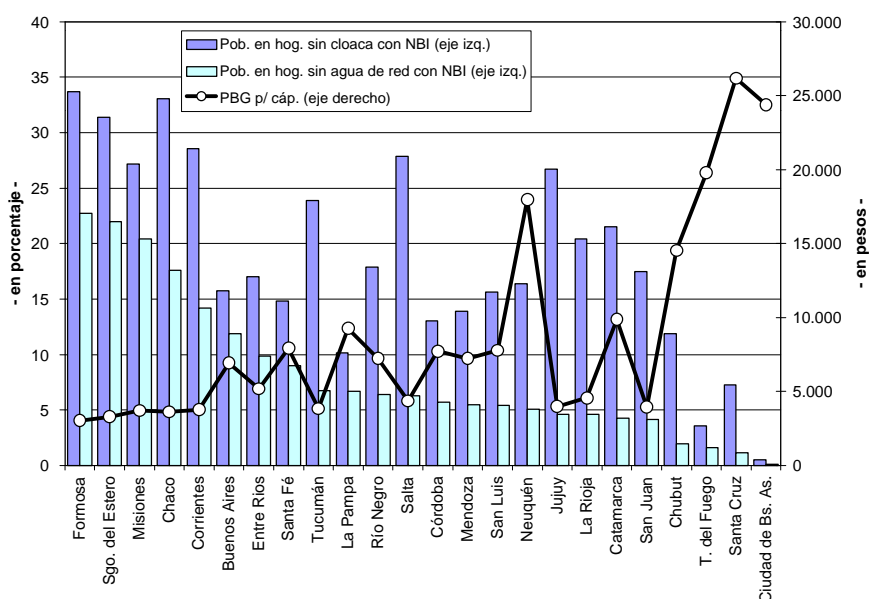
Como una primera aproximación a las prioridades de asistencia por provincia se han detectado cuatro dimensiones y las respectivas variables que las definen:

- Necesidad relativa: Se ha tomado la proporción de hogares pobres sin agua y desagües sobre el total de hogares de la provincia, como se muestra en el gráfico 22.
- Necesidad absoluta: A partir de la proporción de hogares pobres sin agua y desagües sobre el total de hogares pobres del país, de acuerdo con los gráficos 23 y 24.³³
- Capacidades económicas: definidas de manera sintética a partir del Producto Bruto Geográfico por habitante anteriormente presentado.
- Capacidades gubernamentales: Clasificación PNUD presentada en el estudio de Competitividad de las Provincias, del Informe de Desarrollo Humano 2002³⁴.

³³ Este último repite el anterior pero sin los datos de la Provincia de Buenos Aires para poder apreciar en una mayor escala las restantes situaciones provinciales.

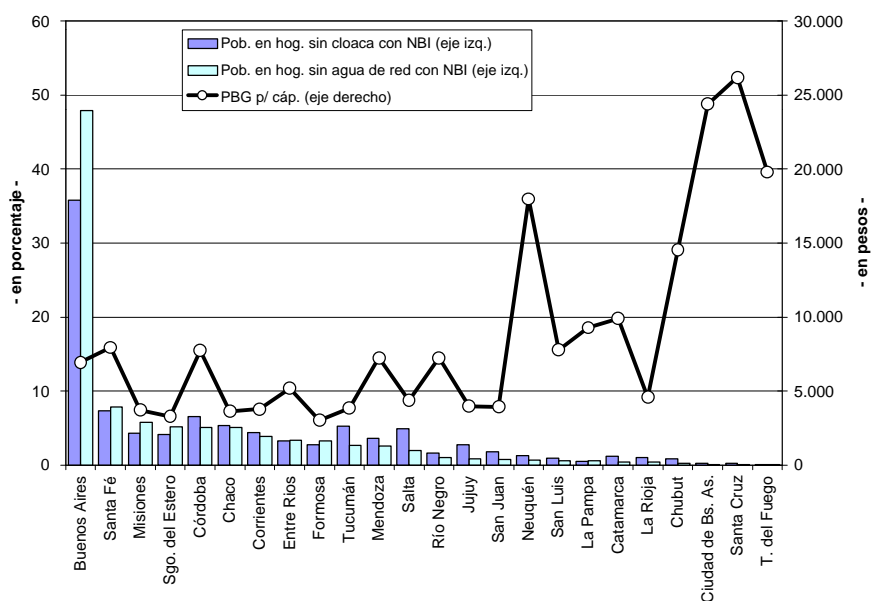
³⁴ PNUD (2002).

Gráfico 22
Necesidad relativa: proporción de población sin cobertura de agua y
desagües cloacales con NBI por provincia y PBG



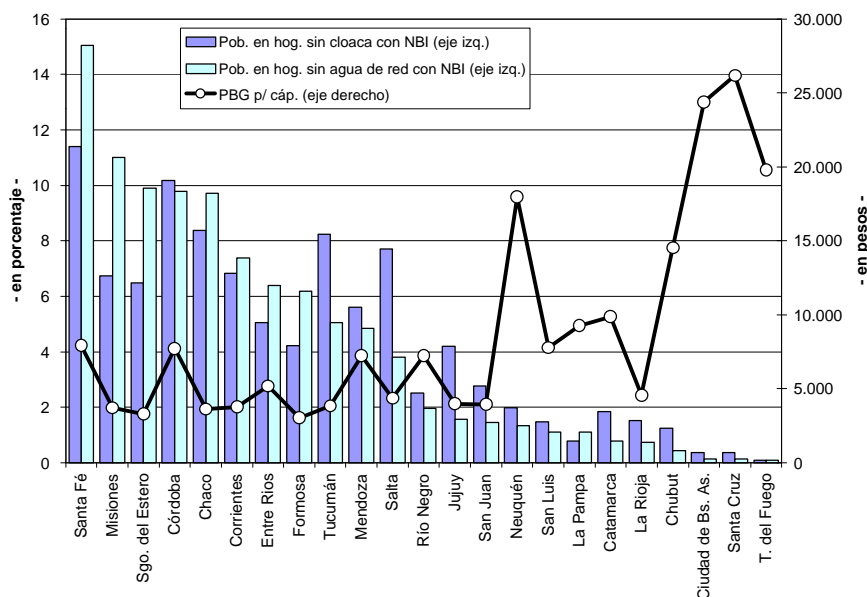
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (Censo 2001)

Gráfico 23
Necesidad absoluta 1: proporción de población sin cobertura de agua y
desagües cloacales con NBI en el total nacional y PBG



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (Censo 2001)

Gráfico 24
Necesidad absoluta 2: proporción de población sin cobertura de agua y
desagües cloacales con NBI en el total nacional y PBG, excluida Buenos Aires



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (Censo 2001)

Con el objeto de hacer un ejercicio de aplicación de esos criterios y utilizando la información presentada en el informe se presenta un intento preliminar de clasificación de provincias de acuerdo con las prioridades según las cuatro dimensiones antes mencionadas que se traducen en seis variables al incorporar las correspondientes a las necesidades de servicios de agua y desagües. El resultado de ese ejercicio se ofrece en el cuadro 7.

En función de lo anterior se pueden establecer cinco grupos de prioridades, de acuerdo con los criterios que a continuación se presentan (incluyendo puntuaciones para valorar grado de prioridad, de 1 a 4):

- Grupo A: Provincias con mayor proporción de pobres sin cobertura de agua y desagües (1-2) y menor desarrollo económico-institucional (1-2)
- Grupo B: Provincias con gran incidencia en el total de pobres sin cobertura de agua y desagües del país (1-2) y relativamente alta capacidad económica e institucional (3-4)
- Grupo C: Provincias con mayor proporción de pobres sin cobertura de desagües (1-2), relativamente bajo desarrollo económico (1-2) y capacidades institucionales variadas (1-3)
- Grupo D: Provincias con relativa baja proporción de pobres sin cobertura de agua (3-4) y sin mayor incidencia en el total del país (3-4), con capacidades económicas relativamente altas (3-4) e institucionales variadas (1-4)
- Grupo E: Provincias con menor proporción de pobres sin cobertura de agua (3-4) y altas capacidades institucionales (3-4)

Cuadro 7
Prioridades por tipo de variable

JURISDICCION	Proporción de hogares pobres sin agua en		Proporción de hogares pobres sin desagües en		Capacidades	
	Total pcia.	Total pobres	Total pcia.	Total pobres	Económicas	Gubernam.
Buenos Aires	2	1	2	1	3	3
Catamarca	3	4	2	4	3	2
Chaco	1	2	1	2	1	1
Chubut	4	4	3	4	4	3
Cdad. Bs. As.	4	4	4	4	4	4
Córdoba	3	2	3	2	3	4
Corrientes	1	3	1	3	1	2
Entre Ríos	2	3	2	3	2	2
Formosa	1	3	1	3	1	1
Jujuy	3	4	1	3	1	1
La Pampa	3	4	3	4	3	4
La Rioja	3	4	2	4	2	1
Mendoza	3	3	3	3	3	3
Misiones	1	2	1	3	1	1
Neuquén	3	4	2	4	4	4
Rio Negro	3	4	2	4	3	2
Salta	3	3	1	2	2	3
San Juan	3	4	2	4	1	1
San Luis	3	4	2	4	3	3
Santa Cruz	4	4	4	4	4	4
Santa Fe	2	2	3	2	3	4
Sgo. Estero	1	2	1	3	1	2
T. del Fuego	4	4	4	4	4	3
Tucumán	3	3	2	2	1	2

A partir del acuerdo general se debe dar lugar a negociaciones bilaterales (Nación y cada provincia) para definir la estrategia y compromisos de cada parte en la estrategia provincial específica, respetando las buenas prácticas y restricciones señaladas. Esas negociaciones deben estar orientadas a la definición de diferentes alternativas de asistencia por grupo de provincias, que debiera estar condicionada al compromiso de cada una de ellas de replicar procedimientos similares para identificar prioridades y establecer la participación del financiamiento local en cada uno de los municipios de cada provincia.

Tan solo a título de ejemplo se propone una posible combinación de financiamiento compartido y de necesidad de asistencia técnica y fortalecimiento institucional por cada grupo (cuadro 8) Se debe resaltar que los porcentajes incorporados en el cuadro ilustran una idea de prioridades relativas y no deben ser considerados con la rigidez propia de una propuesta discreta³⁵. Asimismo, deberá revisarse con cuidado las provincias que integran cada grupo de prioridad.³⁶

³⁵ Estos porcentajes corresponden al subsidio de la Nación. Eventualmente, también se podría contemplar que el Fondo Fiduciario otorgue préstamos a las jurisdicciones que lo requieran, bajo la normativa tradicional de este tipo de fondos.

³⁶ También con el solo efecto de ilustrar la metodología se puede anticipar las provincias que, a priori, podrían integrar cada uno de esos grupos. Grupo A: Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones, Santiago del Estero; Grupo B: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe; Grupo C: Jujuy, Tucumán y Salta; Grupo D: Catamarca, Entre Ríos, La Rioja, Río Negro, San Juan, La Pampa, Mendoza, San Luis, y Grupo E: Chubut, Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego.

Cuadro 8

Grupos de prioridades y propuesta de asistencia			
Grupo	Provincias	Financiamiento	Asist. Téc. Fort. Instit.
A	Provincias con mayor proporción de pobres sin cobertura de agua y desagües, y menor desarrollo económico-institucional	90% Nación (agua y desagües)	SI
B	Provincias con gran incidencia en el total de pobres sin cobertura de agua y desagües del país y relativamente alta capacidad económica e institucional	50% Nación (agua y desagües)	NO
C	Provincias con mayor proporción de pobres sin cobertura de desagües, relativamente bajo desarrollo económico y capacidades institucionales variadas	50% (desagües) y 25% (aguas) Nación	SI/NO (según el caso)
D	Provincias con relativa baja proporción de pobres sin cobertura de agua y sin mayor incidencia en el total del país, con capacidades económicas relativamente altas e institucionales variadas	25% Nación (agua y desagües)	SI/NO (según el caso)
E	Provincias con menor proporción de pobres sin cobertura de agua y altas capacidades institucionales	5% Nación (agua y desagües)	NO

Paso 4. Formalización del Plan Federal de APS

Incluye tres tipos de actividades:

- Definición del formato definitivo del Plan Federal (o “Maestro”)
- Aprobación del Plan Federal por Ley Nacional y ratificación por legislaturas provinciales
- Incorporación de las partidas necesarias para asegurar el financiamiento de la estrategia en los presupuestos plurianuales de cada jurisdicción

Paso 5. Ejecución del Plan Federal de APS

Este último paso implica la ejecución de la estrategia en cada provincia y negociación con cada municipio. El funcionamiento del federalismo argentino deviene de una particular historia en donde un grupo de estados provinciales autónomos con anterioridad a la formación de la federación deciden este tipo de organización en donde las atribuciones y poderes de la Nación son aquellas expresamente conferidas por las provincias. Este rasgo diferencia al argentino de otros federalismos e implica que el estado nacional solo se relaciona con los gobiernos locales a través de las provincias. Se debe recordar que las funciones que cumplen los municipios en cada una de los estados provinciales de Argentina no son necesariamente las mismas y que al igual que las potestades tributarias están definidas en las constituciones de cada una de las provincias. En relación con las potestades tributarias, en el ZZZZV se puede observar el diferente grado de descentralización tributaria en cada provincia y la importancia de los recursos tributarios propios en los ingresos municipales.

Respetando las particularidades normativas del caso argentino, aquí se propone que la Nación condicione la asistencia a cada estado provincial a que este se comprometa a diseñar un mecanismo mediante el cual traslade el subsidio recibido hacia sus propios municipios siguiendo un esquema de prioridades basado en criterios de necesidad y prioridad similares a los empleados por la Nación. Lamentablemente, Argentina carece de información sobre producto e

ingreso municipales (de hecho la información provincial es bastante precaria) y estudios sobre capacidades locales. No obstante, se puede utilizar la información censal para a portar indicadores de necesidades absolutas y relativas en materia de agua y desagües cloacales, así como de hogares con necesidades básicas insatisfechas.

COMENTARIOS DE CIERRE

Como se dijo al principio, la naturaleza de este trabajo no apuntó al desarrollo de una propuesta cerrada o rígida. Tanto nuestro análisis como recomendaciones constituyen ejercicios para la planificación de una política de agua que responda a las necesidades de la sociedad argentina. Esto, como muestra el análisis, no es algo simple de alcanzar en el contexto político-institucional y económico propio de la Argentina. En este sentido, nuestra intención fue aportar elementos centrales en el debate para la identificación de necesidades, el reconocimiento pragmático de restricciones y la definición de prioridades, el punto de llegada y el camino crítico para su alcance. Más que una propuesta detallada, a esta altura se busca colocar las piezas necesarias para contar con una dirección política de agua factible, justa, sustentable, eficiente y eficaz en el mediano-largo plazo.

La evolución histórica del gasto y la inversión en agua y saneamiento en la Argentina, más allá de los incrementos que se observan a partir de 2003, no alcanza a responder a las necesidades de la sociedad, es baja en relación a los estándares internacionales y se encuentra por debajo de los niveles necesarios para dar cumplimiento a las metas del milenio y permitir la reposición del capital de los activos fijos del sector. El alcance de las metas del milenio demanda una inversión equivalente al 0,5% del PBI en el periodo 2006-2015. Si bien esta cifra es relevante en términos de esfuerzo sectorial, no lo es tanto en términos del Presupuesto nacional y de las jurisdicciones subnacionales, por lo que la introducción de una política más agresiva para enfrentar las necesidades en la provisión de agua y saneamiento se presenta más como un problema de definición de prioridades que de solvencia fiscal. En este contexto, entonces se destaca, a) el peso estratégico de los aspectos institucionales y políticos de la solución a los problemas de agua; y b) que sigue siendo determinante la participación de la Nación en esta solución, más allá de la descentralización existente.

El esfuerzo del financiamiento y fortalecimiento institucional deberá, por tanto, recaer preponderantemente en el Estado Nacional, contemplando un esquema de coordinación que encuentra a las Provincias como principal contraparte.

Los problemas de la institucionalidad ligada a la política de APS en la Argentina son de gobierno, coordinación y superposición de funciones intrasectoriales, intersectoriales e interjurisdiccionales, así como problemas de capacidad de planificación y gestión en los diferentes niveles de gobierno. Es más, esta institucionalidad muestra una alta heterogeneidad de reglas y actores en la provisión del servicio, así como de la regulación. Es de esta forma, que el núcleo de la insuficiente capacidad de generación de una política sustentable y eficaz para responder a las necesidades socio-económicas de APS en la Argentina, están en el plano de la integridad sistémica. Hasta hoy, las prioridades de acción se fijan en gran medida en función de la mayor o menor capacidad de presión que muestran diversos actores sobre el Ejecutivo nacional, más que en función de una visión de mediano-largo plazo focalizada en las necesidades y prioridades objetivas que muestra la provisión de agua potable y el saneamiento.

Este trabajo plantea escenarios de cofinanciamiento del esfuerzo necesario y de senderos alternativos de fortalecimiento institucional. Más allá de las especificidades de nuestro aporte, cualquiera sea la decisión política sobre el curso de acción más conveniente para solucionar los problemas de la política de APS en la Argentina, resulta claro, en primer lugar, que el contenido del esfuerzo de financiamiento compartido deberá contemplar la alta heterogeneidad inter e intraprovincial que caracteriza tanto a las capacidades económico-institucionales subnacionales

como al problema de APS en la Argentina. Y, en segundo lugar, que el primer paso de cualquier fortalecimiento institucional y mejoramiento de las capacidades de planificación y gestión, se encuentra en la recomposición de las capacidades de gobierno y coordinación propias del Estado nacional. Sin ello, una política de agua potable y saneamiento, justa, sustentable, eficiente y eficaz en el mediano-largo plazo cae, simplemente, fuera de lo factible.

* * *

Bibliografía

- Acuña, Carlos H., (2005a) “Notas sobre la metodología para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina”, presentado en el X Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública – CLAD, Santiago de Chile, 18 – 21 de Octubre y publicado como Documento de Trabajo, Fundación PENT, Buenos Aires, Noviembre.
- Acuña, Carlos H., (2005b) “Los problemas de coordinación del Estado argentino como contexto (ineludible) de la coordinación de políticas laborales y económicas”, presentado en la Conferencia Internacional: La Globalización y el Desarrollo Nacional: Hacia una mayor coherencia entre políticas económicas y laborales”, OIT-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 08 – 11 de Agosto.
- Acuña, Carlos H. y Fabián Repetto, (2006) “La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe”, Informe para la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Marzo.
- Acuña, Carlos H. y Mariano Tommasi, (2000) “Some Reflections on the Institutional Reforms Required in Latin America”, en Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America, The Yale Center for International and Area Studies, Working Papers Series, New Haven.
- AIDIS Argentina, (2004) “Perspectivas y soluciones para la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento en la Argentina”, Documento AIDIS, Buenos Aires.
- BID (1996) “El proceso de transformación del Sector de Agua Potable y Saneamiento en Argentina”, Washington.
- Bisang, R. y Cetrángolo, O. (1997), “Descentralización de los servicios de salud en la Argentina”, Serie Reformas de Política Pública 47, CEPAL, Santiago de Chile.
- Born, Stephen y Kenneth Genskow, (2001) “Toward understanding new watershed initiatives”, University of Wisconsin-Madison (en internet, <http://clean-water.uwex.edu/initiatives/watershed.pdf>).
- Botana, N. (1993), “El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930”, en Carmagnani, M. (coordinador) *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, El Colegio de México – Fideicomiso Historia de las Américas – Fondo de Cultura Económica, México.
- Calcagno, A., Mendiburo, N., Gaviño Novillo, M. (2000) Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina, World Water Vision.
- Calvo, Ernesto y Juan M. Abal Medina (h), (2001) El Federalismo Electoral Argentino, EUDEBA, Buenos Aires.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar, (2005): La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral, Prometeo – Pent Fundación para la Integración de la Argentina en el Mundo, Buenos Aires.
- Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. (1996), Desafíos de la descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004), “Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma”, Serie financiamiento del desarrollo N° 151, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2003), “Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”, Serie gestión pública N° 35, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2004a), “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”, Serie gestión pública N° 47, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2004b), “Las relaciones entre diferentes niveles de gobierno en Argentina”, Revista de la CEPAL N° 84, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. (1997), “Structural Adjustment and Public Sector Pay in Argentina” en Colclough, C. *Public-Sector Pay and Adjustment*, Routledge Studies in Development Economics, Londres.
- Corrales, María Elena, (1998b) La regulación en periodos de transición: El caso de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina, EUDEBA, Buenos Aires.

- Corrales, María Elena, (1998a) El reto del agua. Cambios institucionales en los servicios públicos por redes, Galac, Caracas.
- Corrales, M. E. “Gobernabilidad de los servicios de Agua Potable y Saneamiento en América Latina”, mimeo.
- Dourojeanni, Axel, (2002) “¿Quién gobierna a quién en la gestión del agua?”, mimeo, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago.
- Dourojeanni, Axel y Andrei Jouravlev, “Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua”, CEPAL.
- Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) y Sistema Permanente de Información de Saneamiento (SPIDES), varios años: Informes varios, Buenos Aires.
- Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), (2004) “Plan Estratégico 2005-2010”, ENOHSA, Buenos Aires.
- Falleti, Tulia, (2005) “A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective”, APSR, 99, 3, Agosto, pp. 327-346.
- Foster, Vivienne, (2003a) “Hacia una Política Social para los Sectores de Infraestructura en Argentina: Evaluando el Pasado y Explorando el Futuro”, Documento de Trabajo, # 10/03, Banco Mundial, Buenos Aires, Diciembre.
- Foster, Vivienne, (2003b) “Impacto Social de la Crisis Argentina en los Sectores de Infraestructura”, Documento de Trabajo, # 5/03, Banco Mundial, Buenos Aires, Abril.
- Galiani, S., P. Gertler y E. Schargrotsky, (2005) “Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Supply on Child Mortality”, Journal of Political Economy, 113, pp. 83-120.
- Gatto, F. y Cetrángolo, O. (2003), “Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa, Serie estudios y perspectivas N° 14, CEPAL, Buenos Aires.
- Hearne, Robert y Guillermo Donoso, (2005) “Water institutional reforms in Chile”, Water Policy, 7, 1, pp. 53-69.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), varios años: Informes varios, Buenos Aires.
- Inter-American Development Bank, (2005) The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America – 2006 Report, IDB-Rockefeller Center, Harvard University, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Jouravlev, Andrei, (2001) “Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI”. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.
- Jouravlev, Andrei, (2004) “Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI”. Santiago de Chile: CEPAL.
- Livingston, Marie Leigh, (2005) “Evaluating changes in water institutions: methodological issues at the micro and meso levels”, Water Policy, 7, 1, pp. 21-34.
- Peña, Humberto y Miguel Solanes, (2002) “La gobernabilidad del agua en las Américas. Una tarea inconclusa”, trabajo presentado en el Foro del Agua para las Américas en el Siglo XXI, México, 08 – 11 de Octubre.
- Poggi, Luis, (2006a) “APS: Una Visión Retrospectiva”, Presentación en el encuentro sobre Infraestructura en la Argentina, Banco Mundial, Buenos Aires, 16 de Febrero.
- Poggi, Luis, (2006b) “Fondo Nacional de APS”, Presentación en el encuentro sobre Infraestructura en la Argentina, Banco Mundial, Buenos Aires, 16 de Febrero.
- Potenza, Fernanda, (2005) “Federalismo y Políticas Sociales. Una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de Ecuación y Salud”, Documento de Trabajo, Fundación PENT, Buenos Aires, Abril.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2002) “Competitividad de las provincias”, Aportes para el desarrollo humano de la Argentina / 2002, PNUD
- Protego Asesores, (2005) “Infrastructure Public Expenditure Review: Public and Private Financial Mechanisms for Public Infrastructure in Mexico”, Informe preparado para el Banco Mundial, Marzo.
- Repetto, Fabián, (2004) “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina”, Documento de Trabajo del INDES, BID, Washington, Julio.
- Repetto, Fabián y Guillermo Alonso, (2004) “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”, Serie Políticas Sociales, # 97, CEPAL, Santiago, Octubre.
- Rogers, Peter, (2002) “Water Governance”, Informe presentado en la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, Fortaleza, Brasil, 7 de Marzo.
- Saleth, R. María y Ariel Dinar, (2005) “Water institutional reforms: theory and practice”, Water Policy, 7, 1, pp. 1-19.

- Saltiel, Gustavo, (2001) La problemática de la expansión de los servicios de agua potable y saneamiento. Un análisis institucional de la concesión de agua en Buenos Aires, Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Seillant, Horacio, (2005) “Instrumentos financieros y tarifarios utilizados en la renegociación de la concesión del agua en Buenos Aires”, trabajo presentado en el Seminario sobre esquemas de Financiamiento del Sector Agua en México: Lecciones de la experiencia nacional e internacional”, México, 18 de Noviembre.
- Solanes, Miguel y David Getches, (1998) “Prácticas recomendables para la elaboración de Leyes y Regulaciones relacionadas con el recurso hídrico”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- World Bank, (1993) “Staff Appraisal Report: Mexico - Second Water Supply and Sanitation Project – September 24, 1993”.
- World Bank, (2005) “Mexico: Infrastructure Public Expenditure Review (IPER)”, Report 33483-MX, Washington, Septiembre.
- Yepes, Guillermo, (s/f) “Regulation of Water Supply and Sanitation Services: A Review of Experience in Selected Countries in Latin America”, mimeo.