



El Estado presente, el Estado ausente...

¿quién es el Estado?

"En la década de los '90 se produjo un proceso de transformación institucional del sector agua potable y saneamiento argentino, fuertemente promovido por el Estado Nacional, que consistió en traspasar el gerenciamiento y administración de los servicios al sector privado, de modo de superar las ineficiencias en el manejo, por parte de la administración estatal. En este modelo, al Estado le correspondió el papel fundamental de ser el responsable de la formulación de las políticas sectoriales, la regulación y el control de las concesiones, tareas que no fueron cumplidas en su totalidad, motivado probablemente, en la urgencia de concretar el traspaso de los servicios, sin considerar un tiempo necesario para la planificación y estructuración de los mecanismos de regulación y control apropiados. Entre 1991 y 1998 se produjo un incremento de las coberturas de agua potable y desagües cloacales para las áreas urbanas y rurales concentradas del 6,77% y 14,13% respectivamente. El porcentaje de inversiones realizadas en el sector en relación con el total de inversión del gobierno durante el período

1990-1998 alcanza al 4,83%, lo cual demuestra el fuerte requerimiento de financiamiento, que se traspasó al sector privado por parte del Estado, en ese período".¹

El agua es un bien de dominio público que es administrado por el Estado en representación de sus habitantes. La gestión de un bien público puede ser hecha por el mismo

Estado o bien concesionado por éste a manos privadas o sociales, pero siempre bajo su potestad. La gestión del bien público agua incluye los recursos hídricos superficiales y subterráneos y los lechos que encauzan las aguas superficiales, de acuerdo con el alcance dado en el Código Civil. Los particulares sólo pueden acceder al derecho del uso de las aguas públicas, no a su propiedad. La sociedad, a través de sus autoridades hídricas, otorga derechos de uso del agua y vertido de efluentes con la condición de que su aprovechamiento resulte beneficioso en términos del interés público.²

Además, los servicios de agua potable



Fotografías de apertura: Griselda Lancoman.

1- "Evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento 2000 en las Américas: Argentina", informe analítico elaborado por el Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS) de la OMS/OPS, www.cepis.ops-oms.org, última actualización noviembre de 2000.

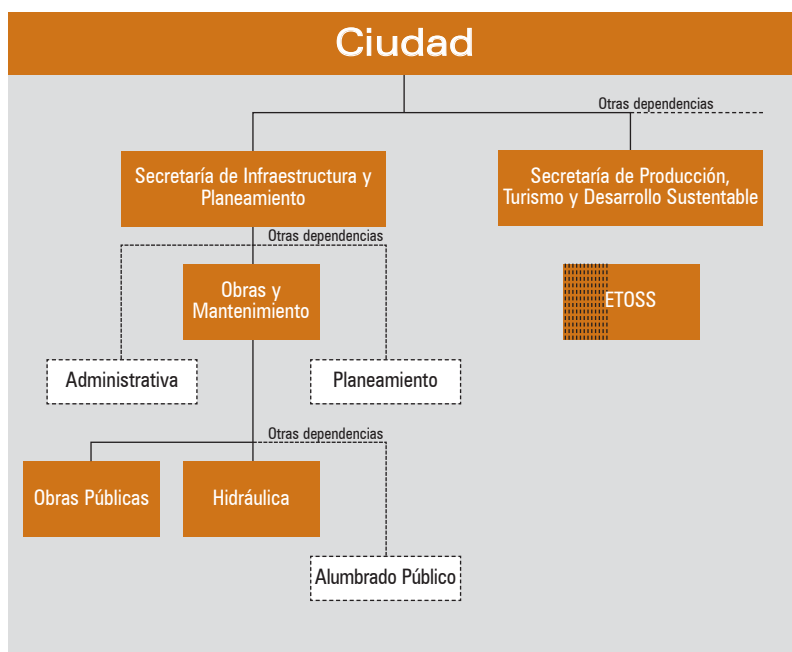
2- "Principios rectores de política hídrica de la República Argentina", Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, Ciudad de Buenos Aires, agosto de 2003.

y saneamiento constituyen un servicio público. Los servicios públicos son los que satisfacen necesidades básicas de la sociedad, entendiendo por necesidades básicas aquellas cuyo costo de exclusión (para los que no tienen acceso) es muy alto, en cuanto a las desventajas sociales que conlleva.³

Siguiendo a la autora del párrafo anterior, María Elena Corrales, la modernización de los servicios públicos por redes (agua potable, electricidad y telecomunicaciones) en América Latina ha tenido un lugar protagónico dentro de las reformas económicas impulsadas por los organismos multilaterales de financiamiento. Al modernizar los servicios, se buscó introducir y restablecer la dinámica de mercado y reorientar la gestión empresarial bajo criterios mercantiles. *"Los elementos centrales de la transformación son: la desintegración de las funciones asociadas al servicio con el fin de propiciar la competencia, la privatización de las empresas operadoras, la implantación de un nuevo marco regulatorio y la búsqueda del equilibrio económico y financiero de las empresas, lo cual implica una redefinición de la política en tarifas y de subsidios a las poblaciones de bajos ingresos"*, sostiene la autora. Estos principios fueron tomados de la experiencia de países desarrollados, cuya prestación de servicios presenta altos estándares en términos de gestión, calidad y cobertura de redes, además de sistemas institucionales fuertes y un elevado nivel técnico. *"Muy poca atención se ha prestado a la naturaleza específica del proceso de transición en un contexto estructuralmente diferente como lo es el latinoamericano"*, sostiene Corrales.

Según la autora, uno de los retos más importantes en la modernización de los servicios de América Latina es poder lograr arreglos institucionales coherentes, de acuerdo a la situación real del servicio y las especificidades y debilidades institucionales que caracterizan a las administraciones públicas de la región. En estos nuevos acuerdos/arreglos, Corrales identifica tres categorías: las características técnico-económicas de la industria, los modelos de gestión de los servicios y las nuevas tareas que debe abordar el Estado. Dentro de la RMBA, en lo relativo a la prestación del servicio de agua potable y saneamiento intervienen tres jurisdicciones. En el ámbito nacional -desde la última reforma realizada por el actual presidente Néstor Kirchner- la administración pública que entiende el tema del agua está concentrada en la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, como lo muestra el organigrama ubicado en la pág. 58. Del

Ministerio depende la Secretaría de Obras Públicas, que tiene bajo su órbita la Subsecretaría de Recursos Hídricos, la Subsecretaría de Obras Públicas y el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA). De la Subsecretaría de Recursos Hídricos depende el Instituto Nacional del Agua (INA), único organismo exclusivamente técnico que realiza estudios, investigaciones y desarrollo tecnológico en lo relativo a los recursos hídricos. Cabe destacar el trabajo del ENOHSA, dado que la administración nacional actual le ha dado más importancia. Este organismo se creó en la década del '60 y sufrió varias modificaciones. En sus inicios se llamó SNAP, y funcionaba como unidad ejecutora del Programa Nacional de Agua



Fuente: www.buenosaires.gov.ar

Potable promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo. En los '90, pasó a ser el Consejo Federal de Agua y Saneamiento y quedó como organismo del entonces Ministerio de Obras públicas. Se le agregaron funciones y fue el encargado de monitorear, auspiciar y promover las privatizaciones. *"Y hoy, desde la gestión Kirchner, es el organismo que pretende ser el rector del sector donde se incorpora la faceta de ejecutar obras por sí, no a través de un prestador o jurisdicción territorial. Ahora tenemos las primeras obras, el presupuesto es nacional y la ejecución por el ENOHSA"*, detalla su titular, Cdr. Edgardo Bortolozzi, durante la entrevista con **La Gran Ciudad**. Consultado sobre cómo trabajan, el funcionario responde que *"en saneamiento vamos a sostener las líneas que conduzcan a que las inversiones inéditas en el sector sean sustentables y eficientes en el tiempo. Tenemos que desarrollar una política particular para cada provincia, adaptándonos a la modalidad constitucional de cada una y medimos si es eficiente o no. Si es eficiente, financiamos la expansión del servicio*

3- "La regulación en períodos de transición: el caso de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina" por María Elena Corrales, tomado de "¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina", CLAD - EUDEBA, Ciudad de Buenos Aires, 1998.

y mejoras. Si no hay eficiencia, actuamos en forma combinada para hacer las correcciones necesarias".

Además del Plan Agua + Trabajo, el ENOHTSA está involucrado en otros cuatro programas: dos con financiamiento de organismos multilaterales: BID VI (el sexto crédito del Banco Interamericano de Desarrollo) y BIRF (Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento); y otros dos con financiación nacional: PROARSA (Programa de Asistencia Áreas en Riesgos Sanitario) y PROME (Programa de Obras Menores).

Como la mayoría de los servicios sanitarios están concesionados, existen diversos organismos de control que regulan la prestación del servicio. Las funciones de regulación y control de las concesiones son ejercidas por los Estados concedentes. De acuerdo a la Constitución Nacional que establece el sistema federal de gobierno, las provincias tienen autonomía para reservarse todos los poderes y atribuciones que no hayan sido delegados expresamente en el gobierno federal, por tanto tienen la potestad de establecer sus propias normas y organizaciones en lo referente a los servicios sanitarios.

La regulación por parte de los Estados concedentes es ejercida a través de dos tipos de instrumentos: los marcos regulatorios y, cuando éstos no existen, las disposiciones regulatorias específicas en los contratos de concesión.

Sin embargo, y a partir de diferentes experiencias como la concesión de una parte del servicio del GBA a la empresa Azurix o la concesión a Aguas Argentinas, el espacio relativo a la regulación y control está transitando un período de redefinición, al igual que la concesión misma de los servicios. Vale mencionar entre las nuevas herramientas la contabilidad regulatoria y el *benchmarking* (base de indicadores de gestión).

Según el informe analítico CEPIS-OMS Argentina 2000, "El marco jurídico del sector no cubre la totalidad de los aspectos que hacen al mejoramiento de la calidad, cobertura y eficiencia de los servicios, a la protección ambiental, a la ejecución y financia-

miento de inversiones, a la aplicación de regímenes tarifarios eficientes y sistemas de subsidios equitativos y eficaces que consideren objetivos sociales. Los entes reguladores, en general, focalizan su acción en el control de los contratos, en desmedro de la regulación del servicio a través de incentivos, es decir, que controlan los medios más que los objetivos de la regulación (...) cabe agregar que no se aprecia igual actitud ante los aspectos que hacen a la prestación de los servicios, en particular a la calidad y continuidad de los mismos. Este aspecto debería ser perfeccionado".⁴

El organismo de control de la Nación es el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, un organismo interjurisdiccional que comparte con la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad (cada jurisdicción puede nombrar 1/3 del directorio).

El ETOSS fue creado el 1 de mayo de 1993, cuando se realizó la privatización del servicio de agua potable y saneamiento, de acuerdo a la ley 23.696 de reforma del Estado y el decreto 999/92. La privatización de la Ciudad de Buenos Aires y los 17 municipios que integran parte de la RMBA es considerado el sistema de saneamiento más grande del mundo. El Ente ejerce el poder de policía, de regulación, de control de prestación del servicio público y contaminación hídrica. El marco regulatorio establece que el servicio debe ser prestado obligatoriamente asegurando la continuidad, regularidad, calidad y generalidad. Son funciones del ETOSS:

- . Realizar el seguimiento de los estándares de calidad del producto, los planes de mejora y expansión, la inversión, operación y mantenimiento.
 - . Controlar el cumplimiento del régimen tarifario, verificando la procedencia de revisiones y ajustes.
 - . Informar y asesorar a los usuarios sobre sus derechos.
 - . Publicar sus decisiones y toda información útil sobre la prestación del servicio de agua y cloacas.
 - . Atender los reclamos y denuncias de los usuarios.
 - . Sancionar al concesionario si incumple sus obligaciones.
- Distintas acciones ha realizado el ETOSS en sus doce años



Fuente: www.mosp.gba.gov.ar

4- "Evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento 2000 en las Américas: Argentina", informe analítico elaborado por el Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS) de la OMS/OPS, www.cepis.ops-oms.org, última actualización noviembre de 2000.

de vida. Y la mayoría se produjeron en los últimos años, cuando empezó a tener un rol más activo y acorde a su misión. Desde 1999 funciona la Comisión de Usuarios, que agrupa a 15 organizaciones civiles.⁵ En 2002 instituyó el programa de Tarifa Social, que se describe en pág. 32. En 2003 se creó un fondo de fideicomiso y en 2004 se prorrogó el contrato (la forma en que funciona y cuáles son las obras que abarca se describen en el insert que acompaña esta edición). Si bien siempre tuvo la capacidad de multar a la empresa, comenzó a hacer uso de ella en el último tiempo. La página de Internet evidencia el cambio en el organismo; por ejemplo, es sumamente difícil encontrar información des-

agregada anterior a 2002. Esta percepción en cuanto al cambio en la línea de trabajo del ETOSS es compartida por todos los actores que **La Gran Ciudad** consultó para elaborar esta edición. Desde las organizaciones de base hasta los directores mismos, coinciden.

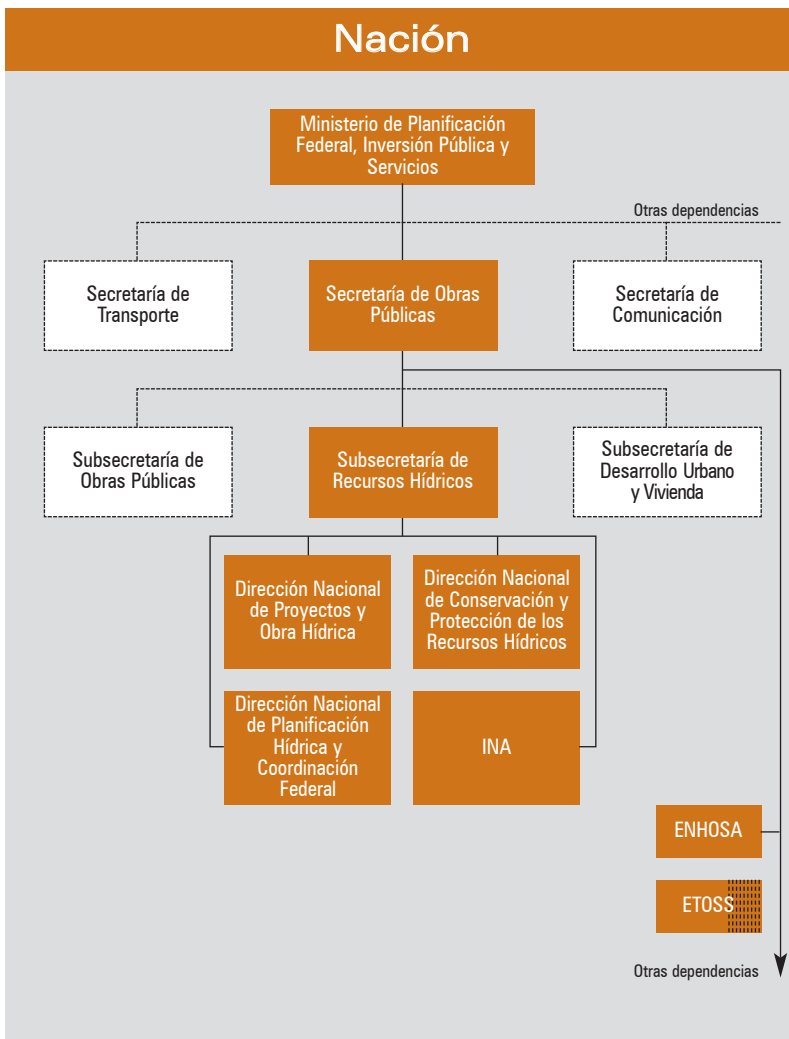
Graciela Gerola, presidente de AIDIS, comentó que *"aparentemente ha habido un ente regulador muy político, creo que sus directores son nombrados políticamente y no sé si es lo mejor. Quizá se necesite una profesionalización, gente que conozca verdaderamente y esto no quiere decir que vengan ingenieros, profesionales o técnicos, pero gente que conozca el negocio porque esto es un negocio y pueda decir lo que hay que regular, lo que hay que exigir y*

normalizar. Ahora, si ponés al amigo del gobernador de turno, del presidente de turno, eso no funciona. Ha habido dentro del ETOSS gente que ha hecho las cosas muy bien y muy mal".

Carolina Fairstein, abogada del CELS, consultada sobre el trabajo del ETOSS, analizó que *"la nueva gestión es muy peleadora, está vinculada a la forma que adoptó el gobierno nacional. Y pelean, y ponen multas. Esa es mi experiencia. Igualmente no termino de tener una percepción acabada, estos entes quedaron afuera de la renegociación, pueden poner multas pero todo está determinado a que la empresa renegocie su contrato. Pero no sé, por un lado no les creo mucho y por otro creo que no pueden hacer mucho"*.

Los integrantes del Foro Hídrico de Lomas de Zamora opinan que hasta 2002 los funcionarios de ETOSS eran *"parte del aparato de relaciones públicas de Aguas Argentinas"*. Sobre la actualidad, Juan Walter dice que *"han cambiado las autoridades del ETOSS, han empezado a hacer un control, pero en este momento están sin capacidad porque detenida la renegociación, no tienen capacidad de exigencia"*.

Para conocer la perspectiva del propio ente, **La Gran Ciudad** entrevistó al Lic. Miguel Saiegh, director designado por la Provincia de Buenos Aires, y lo consultó sobre el cambio de política que se evidencia en los últimos dos años. *"Se debe a que fue modificándose su directorio. No es un momento exacto, no es que de un día para el otro cambió todo el directorio, fue cambiando progresivamente. En ese cambio fue cambiando la actitud del ETOSS en cuanto a tener un organismo de control mucho más estricto. Es una óptica distinta, no de confrontación con el concesionario pero sí de ser más estricta en la exigencia de cumplimientos, no condonar multas o cajonearlas y asumir un rol activo, no esperar a que ocurran los hechos sino anticiparse. El fideicomiso es un ejemplo, por una fuerte presión del Ente sobre el concesionario, se incluyó la participación del ETOSS en cuanto a dónde se invierte"*.



Fuente: www.minplan.gov.ar

5- Son: Acción Del Consumidor (Adelco), Protección Consumidores Del Mercado Común Del Sur (Proconsumer), Asociación Vecinal Belgrano "C" - Consumidores Activos, Unión De Usuarios Y Consumidores, Asociación De Consumidores Y Usuarios De La Argentina (Adecua), Consumidores Argentinos, Asociación Civil Cruzada Cívica Para La Defensa De Consumidores Y Usuarios De Servicios Públicos, Consumidores Libres Cooperativa Limitada De Provisión De Servicios De Acción Comunitaria, Centro De Educación Al Consumidor (Cec), Unión De Consumidores De Argentina (Uca), Defensa Usuarios Y Consumidores Asociación Civil (De.U.Co.), Asociación Coordinadora De Usuarios, Consumidores Y Contribuyentes (Acucc), Protección A Los Consumidores Y Usuarios De La República Argentina (Procurar), Asociación Civil Liga De Consumidores (Li.De.Co.), Prevención, Asesoramiento Y Defensa Del Consumidor (Padec).

En el mismo sentido, **La Gran Ciudad** pidió al Dr. Diego Sarciat, director del ETOSS dispuesto por la Ciudad de Buenos Aires, un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) del organismo. *"Lo negativo: la filosofía de control heredada, que no es la más feliz, control 'ex post', por auditor pagado por la empresa, con un organismo que no se mueve. No parece la solución más adecuada a la realidad del contrato. Una segunda es que a partir del resultado de ese control más el desvío de inversiones, no contamos con un consenso relativo entre quienes trabajan este tema. En algunos casos tuvo la culpa el Ente, en otros no. Tenemos un problema grave de coordinación por ausencia de autoridad de cuenta y necesitamos un organismo de coordinación que debiéramos ser nosotros. Otro problema es la renegociación, que no está terminada. La ventaja: su experiencia multijurisdiccional. Muchos dicen que es nuestra debilidad, por mi experiencia es nuestra mayor fortaleza. Si la conducción política, el gobierno nacional, dice vayan para allá, el organismo se alinea y va. El personal que tenemos es altamente calificado y otra ventaja es que no integramos la administración central. Nuestro trabajo es de tipo estratégico, nuestro análisis no es de tipo coyuntural. Es un organismo apto para ejecutar el planeamiento estratégico que nace del Poder Ejecutivo".*

Otra de las acciones positivas que el Ente ha realizado es la creación de un área especializada para resolver el problema de los desvinculados, y también la forma en que trabaja con los municipios. En la órbita del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Pcia. de Bs. As. funciona un foro de Secretarios de Obras Públicas del Conurbano, donde cada distrito plantea sus demandas y opiniones. Si bien no es un ámbito formal que dependa del ETOSS, el Ente tiene en cuenta las opiniones del foro en el momento de decidir acciones sobre el área de concesión de AASA, por ejemplo para asignar obras a realizarse con los fondos del fideicomiso.

Con respecto al ámbito provincial, es el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos el que se ocupa de la materia. Como lo especifica el organigrama ubicado en la pág. 57, depende de este Ministerio la Subsecretaría de Servicios Públicos, y la Subsecretaría de Obras Públicas. De la Subsecretaría dependen la Autoridad del Agua (ADA), el Servicio Provincial de Agua y Saneamiento Rural (SPAR), el Organismo Regulador de Aguas Bonaerenses (ORAB), y Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA) y un tercio del directorio del ETOSS.

Además la Provincia cuenta con el Profide, un fondo fiduciario provincial para desarrollar el plan provincial de infraestructura. Este fondo fue creado por la ley 12.511 de 2000 (modificada por las leyes 12.874 y 13.002) que fue reglamentada por el decreto 4269. La ley también creó el plan de infraestructura provincial, que prevé inversiones por un monto inicial de \$1.000 millones hasta 2010 en obras vinculadas a educación, salud, seguridad vial, sanea-

miento, hidráulica, etc. Según su página web⁶: *"El concepto en que se basa la creación del Fondo Fiduciario consiste en fomentar y promover la participación del sector privado (empresas constructoras e instituciones financieras) en el desarrollo y realización de obras de interés público".*

En el terreno de la regulación y control, la Provincia intenta cambiar de paradigma. En 2003 emitió el decreto 878, que reemplazó a la ley 11.820, por considerar que *"la realidad ha demostrado que la gestión privada de los servicios públicos no es la única vía apta y eficiente para su prestación"*.⁷ El 878, más el decreto 2231/03 y el artículo 33 de la Ley 13.154 forman el nuevo marco regulatorio provincial. Esta nueva regulación tiene como ámbito de aplicación toda la provincia y prevé un lapso de dos años para que los municipios se adhieran. Lamentablemente el decreto 878 aún no ha sido reglamentado. Igualmente **La Gran Ciudad** consultó al Subsecretario de Servicios Públicos, Cdr. Luis Sanguinetti, acerca de cómo están respondiendo los municipios: *"Estamos adecuando varios contratos, aunque no hemos tenido a la fecha un cierre total. En este sentido hemos visto con satisfacción que el Banco Mundial requiriera de los municipios beneficiarios del programa una adhesión al marco regulatorio y a los principios allí contenidos. Hay municipios de los cuales tenemos una adhesión expresa, en otros casos estamos invitando a*

Contabilidad regulatoria

Definición I: Es una mirada exhaustiva sobre la contabilidad patrimonial de los concesionarios que deben establecer un sistema de cuentas analítico y desagregado que permita analizar la razonabilidad de los costos de cada función. Es una manera de salvar la asimetría de información que tantas dificultades genera a los entes reguladores para realizar su trabajo.

Definición del Cdr. Luis Sanguinetti, Subsecretario de Servicios Públicos de la Pcia. de Bs. As.

Definición II: Es fijar un plan de cuentas para saber que está en cada lugar y poder encontrarlo. Un plan de cuentas que va a permitir saber qué se compró y a quién y qué establece el plan de reglas básicas al detalle mínimo. Es un profundo cambio de mentalidad del sector público que impone al controlado llevar cuentas conforme a una metodología que se convino y que se impuso. Responde justamente al objeto a controlar.

Definición del Dr. Diego Sarciat, Director del ETOSS designado por la Ciudad de Buenos Aires.

6- www.profide.com.ar

7- Decreto 878 tomado de www.fedecoba.com.ar/legynorm/htm

otros a que se adhieran y algunos ya tienen convenios firmados con el organismo de control".

Además, el 878 establece que podrán ser prestadores del servicio tanto el Estado provincial como las municipalidades (directa o indirectamente), personas jurídicas bajo el régimen de concesiones y usuarios bajo la forma de cooperativas. También se expresa con respecto a la planificación, la sustentabilidad, la calidad, el control y la regulación, la gestión e información, el régimen de concesiones y las tarifas. A priori, resulta más completa que las regulaciones anteriores, ya que se expide sobre mayor cantidad de aspectos y no deja tantos espacios en blanco o agujeros negros.

Con respecto a la planificación, establece el diseño de un Plan Director a cargo del Estado provincial que define pautas generales de inversión y expansión del servicio. El Plan Director tiene una duración de cinco años. Y especifica que la senda de inversión la define la vulnerabilidad sanitaria. La Provincia con la UNLP elaboró un índice que le permite determinar el grado de vulnerabilidad sanitaria por distrito. Define que el servicio debe ser sustentable, entendiendo como tal el equilibrio del sistema entre la oferta y la demanda, teniendo en cuenta los usuarios presentes y futuros. Con respecto a la calidad del servicio, hace hincapié en la definición de agua potable y agua corriente.

Y con respecto al control y la regulación, establece una diferencia importante con respecto al pasado: el control está a cargo del Organismo de Control del Agua en Buenos Aires (OCABA) y la regulación en manos del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos. Además el MISVP designa a los dos directores por la Provincia en el ETOSS.

De esta manera, el OCABA reemplaza al anterior ORAB, organismo que centralizaba las dos funciones (control y regulación). "*La función de regulación es una política pública que tutela el bien social frente al ejercicio monopólico, dictando normas que luego el ente de control debe verificar que se cumplan*", definió Sanguinetti consultado por **La Gran Ciudad**. Para desarrollar sus facultades de control, establece la forma "ex-ante" (a través de normas de funcionamiento) y "ex-post" a través de parámetros técnicos (*benchmarking*) y contabilidad regulatoria.

La estructura del OCABA está integrada por un directorio de cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo Provincial, uno de ellos a propuesta del Sindicato Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires y otro de las asociaciones de usuarios más representativas. Cada directorio gestionará cuatro años, pudiendo renovarse un período

La privatización del servicio sanitario de la Ciudad de Buenos Aires y 17 partidos del Gran Buenos Aires es considerada el sistema de saneamiento más grande del mundo.

más. El Ejecutivo Provincial puede removerlos de sus cargos.

El desarrollo de distintas estructuras podría plantear riesgos de superposición de funciones. Al respecto, Sanguinetti fue determinante: "*No hay superposición, porque expresamente se establecen cuáles son las de regulación y cuáles las de control. También existe en la Provincia la Autoridad del Agua, un organismo de control sobre el recurso hídrico, mientras que el OCABA controla el servicio sanitario por redes. Así funciona en la*

Provincia".

Además del OCABA y el MIVSP, existe en la Provincia la Autoridad del Agua (ADA) un organismo autárquico que tiene injerencia en las políticas que rigen los recursos hídricos provinciales.

En la Ciudad, la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento administra el servicio de agua potable y saneamiento y es responsable de nombrar a los directores del ETOSS. La Subsecretaría de Obras y Mantenimiento y la Dirección de Hidráulica dependen de ella. (Ver organigrama pág. 56).

Actores sociales en el sector saneamiento

Además de las estructuras gubernamentales, existe en el país una cantidad de actores ligados al sector de saneamiento. Además de las organizaciones de base, directamente afectadas por la falta de aguas y cloacas (algunas se detallan en la segunda parte de esta edición) existen instituciones que nuclean a distintos actores del sector.

AIDIS, la Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente es una de las instituciones con mayor prestigio. Esta ONG se constituyó en 1948, como miembro de la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, a la que representa en el país. La Asociación Interamericana está integrada por 23 secciones nacionales de las Américas, más la Caribbean Water and Wastewater Association, que integra a las islas del Caribe de habla inglesa. Los propósitos de AIDIS Argentina se desprende de sus estatutos y se traducen en una serie de actividades permanentes que la Asociación desarrolla, entre otras participación activa en los congresos, organización de congresos, organización del Premio Argentino Junior de Agua, reuniones técnicas, publicación de la revista Ingeniería Sanitaria y Ambiental, publicación del Directorio de Ingeniería Sanitaria y Ambiental en la Argentina, otorgamiento de becas, biblioteca, entre otras. Además, en 1984 AIDIS le entregó un informe técnico del sector al presidente Raúl Alfonsín, y posteriormente hizo lo

propio con Carlos Menem y Néstor Kirchner.

El COFES⁸ es otra de las ONGs del sector. Fue creado en 1982, su nombre completo es Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios y está integrado por empresas privadas, públicas provinciales y municipales, y también cooperativas que prestan servicios sanitarios en todo el país.

Otra de las ONGs es AFERAS (la Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de Argentina), una asociación civil sin fines de lucro que agrupa a las entidades públicas de regulación y/o control de los servicios de saneamiento. AFERAS trabaja desde 2000 con el ETOSS en la implementación de un sistema de indicadores que permita realizar una regulación por comparación. El programa ha logrado una primera versión del Manual de Indicadores de Gestión para la Regulación por Comparación, que establece un lenguaje común entre los reguladores asociados a AFERAS.

AFERAS a su vez es miembro de ADERASA, la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas que constituyeron en octubre de 2001 Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Nicaragua, Panamá y Perú. En calidad de observadores participaron República Dominicana, Venezuela, delegados del Banco Mundial y de la CEPAL. Dividen su trabajo en cuatro programas temáticos: contabilidad regulatoria, atención a usuarios, *benchmarking* y tarifas y subsidios. Cada grupo de trabajo elabora sus documentos de trabajo, es liderado por un país y sus miembros se mantienen en contacto a través de foros virtuales de trabajo. La Asociación también realiza encuentros anuales presenciales y trabaja con el programa PPIAF (Public - Private Infrastructure Advisory Facility), una entidad de asistencia técnica conformada por diversos donantes que busca ayudar a los países en desarrollo a mejorar la calidad de su infraestructura a través de la participación del sector privado mediante la provisión de asistencia técnica al gobierno así como la identificación, disseminación y promoción de mejores prácticas en el área. En 2003, PPIAF otorgó una donación de asistencia técnica a ADERASA para financiar una iniciativa de intercambio de información entre los países miembro de la organización.⁹ Existen también otras Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que trabajan el agua, como la Unión de Usuarios y Consumidores, el CELS, ACIJ y ADC, organizaciones que si bien no se dedican exclusivamente al tema, lo abordan en relación a la condición del agua como derecho humano. Desde el sector académico, vale nombrar a la Facultad de Ingeniería de la UBA, que agrupa distintos posgrados que abordan el tema agua (lamentablemente el Instituto de Ingeniería Sanitaria FIUBA no respondió a los requerimientos de **La Gran Ciudad**, por esa razón no están presentes en esta edición): la maestría en Gestión Ambiental de la Universidad de Gral. San Martín, la licenciatura en



Dr. Diego Sarciat, Director del ETOSS designado por la Ciudad de Buenos Aires.

Foto: Fundación Metropolitana.

Gestión Ambiental Urbana de la Universidad Nacional de Lanús, el posgrado en Calidad de Aguas Naturales de la UCES, la Universidad Nacional de La Plata y el Instituto del Conurbano de la Universidad de Gral. Sarmiento.

Además, otra OSC que está realizando trabajos sobre el tema es el Centro Argentino de Ingenieros, que está colaborando con el ETOSS en un relevamiento y caracterización de servicios desvinculados dentro del área de concesión de AASA.

Este listado de actores no es excluyente, se trata de una recopilación realizada a partir del relevamiento de asociaciones que trabajan en el sector y cuyos directivos fueron entrevistados y/o sus publicaciones utilizadas como fuente en la confección de esta edición de **La Gran Ciudad**.

Qué hace el Estado

"El sector carece de un organismo nacional que fije políticas y establezca una planificación acorde con ellas. Las únicas acciones son los contratos de las concesiones y, eventualmente, algunos planes acordados entre municipios y cooperativas que operan los servicios. Con respecto a la inversión en el sector, mientras que en 1980 llegaba apenas al 0,08% del PBI, en 1995 se alcanzó el valor tope de 0,19%." A partir de 2000, se abandonó por completo la política de los '90 sin reemplazarla por ninguna otra. Como resultado, en 2002, los valores de inversión regresaron a 1980. La expansión de agua potable (medida en Km.) tuvo una reducción del 80% de 2000 a 2003, y las cloacas un 90%.¹⁰

La Argentina -que se encontraba a mitad de siglo pasado entre los primeros países en cuanto a cobertura y prestación

8- Más información en www.cofes.org.ar/home.htm

9- Más información en www.aderasa.org y www.ppiaf.org

10- "Perspectivas y Soluciones para la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento en la Argentina", Documento AIDIS Argentina, Ciudad de Buenos Aires, mayo de 2004.

del servicio sanitario- hoy ocupa uno de los últimos puestos. Según AIDIS, la cobertura de agua potable en áreas urbanas es del 84,7% y la cobertura de cloacas es del 54,7%. Estos números significan que la RMBA encabeza otra vez la lista: si bien es la concentración urbana más poblada del país, también es la que tiene menor cobertura de servicios sanitarios.

Según María Elena Corrales, la prestación del servicio demanda la realización de las actividades necesarias para la captación, conducción, potabilización, almacenamiento, distribución y comercialización del agua potable y para la recolección, tratamiento y disposición de las aguas servidas. "Se trata de una industria de servicio público, prestado bajo régimen de monopolio natural con fuertes externalidades en relación con los efectos que genera sobre la salud pública y la contaminación ambiental".¹¹ La economía de dicha industria tiene características que determinan que resulte más barato y eficiente el abastecimiento a través de una red, que de dos o más. Las inversiones que se requieren son altas y específicas "generando fuertes barreras a la salida de operadores y un régimen especial de propiedad, incluso en el caso de prestadores privados de servicios". Estas particularidades convierten la prestación del servicio en un monopolio natural.

Otras características, según la autora, son el bajo dinamismo tecnológico, la poca propensión al riesgo, que el costo por metro cúbico de agua suministrada disminuye a medida que aumenta el número de usuarios y una demanda relativamente inelástica.

Comenta Corrales que "por tratarse de servicios prestados bajo régimen de monopolio natural con fuertes externalidades que afectan a toda la sociedad, el modelo más generalizado de intervención de los gobiernos fue la prestación directa o a través de empresas de naturaleza pública. Se buscaba garantizar el bienes-

tar colectivo, en términos de acceso universal, bajo costo y con la calidad necesaria para preservar la salud pública. En pocos países se exploró la posibilidad de gestión privada y, en todo caso, se mantuvo sujeta a un fuerte control de las autoridades. En las economías menos avanzadas la incorporación de los privados obedece a la necesidad de huir de las fallas presentes en la gestión pública. Los bajos niveles de eficiencia y la alta politización de las decisiones gerenciales han creado en muchos casos una situación perversa que, independientemente del monto de las inversiones que se realicen, no permiten superar las deficiencias. En tales circunstancias es necesario buscar soluciones ingeniosas para el financiamiento, protegiendo simultáneamente al sector de las distorsiones asociadas a la intervención de los gobiernos".¹²

En el terreno del saneamiento, las obras de expansión de servicio son sumamente caras y complejas. Las principales fuentes de financiamiento del sector pueden ser los recursos genuinos que las empresas aporten y después recuperen con la tarifa, aportes de los presupuestos nacionales o provinciales, préstamos de los organismos multilaterales de financiamiento y recursos aportados por los beneficiarios directos de las obras de infraestructura de saneamiento. Según el Ing. Hugo Amicarelli, Subsecretario de Recursos Hídricos de la Nación: "A veces la discusión pasa porque el agua es un elemento vital y no puede estar expuesta totalmente a las reglas del mercado, con lo cual coincidimos plenamente; pero siempre teniendo en claro que poner agua en la canilla cuesta plata y hay que ver quién la paga, sea a través de subsidios directos, cruzados o indirectos. Si no se tienen resueltos los costos, esto es una hipoteca a largo plazo".

Según el informe de CEPIS (OMS/OPS): "por parte de las empresas concesionarias se presenta un desinterés por expandir, a corto plazo, el servicio a las zonas de baja o nula rentabilidad empresarial, para lo cual se debe promover e incentivar a las empresas a la realización de inversiones en esas zonas no rentables (...) La población que carece de un abastecimiento seguro de agua potable y de un saneamiento adecuado de sus excretas, asociado a un bajo nivel socioeconómico, constituye la población vulnerable al riesgo sanitario".¹³

Según el informe -que a su vez cita a un estudio que en 1994 realizó el ex COFAPyS- las inversiones necesarias para alcanzar en 2000 una cobertura del 90% en agua potable y 80% en desagües cloacales en áreas urbanas y mejoramiento de los servicios en áreas rurales, significaban alrededor de 5.150 millones de dólares. De acuerdo a ese informe, el sector privado debía -para alcanzar durante este año una cobertura del 95% en agua y 75% en cloacas- invertir alrededor de 3.800 millones de dólares, en tanto al Estado le correspondía a hacer lo propio por un orden de 1500 millones de dólares aproximadamente. Las cifras de AIDIS, que reseñan que el 84,7% de la población tiene cobertura de agua potable en las áreas urbanas y el 54,7% de cloacas, demuestran que las metas no se han alcanzado. Y si se toman en cuentas las cifras del mismo CEPIS, el



Cdr. Luis Sanguinetti. Subsecretario de Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

Foto: Fundación Metropolitana.

11- "La regulación en períodos de transición: el caso de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina" por María Elena Corrales, tomado de "¿Que hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina", CLAD - EUDEBA, Ciudad de Buenos Aires, 1998.

12- Ídem.

13- "Evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento 2000 en las Américas: Argentina", informe analítico elaborado por el Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS) de la OMS/OPS, www.cepis.ops-oms.org, última actualización noviembre de 2000.



Servicios públicos para todos: Incidencia de los servicios públicos en la canasta básica de alimentos.

Eduardo Mondino*

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de la incidencia de los servicios públicos en el gasto de los hogares de menores recursos, ello en el entendimiento de que resulta indispensable que toda familia disponga un nivel mínimo de los mismos, a fin de tener un nivel de vida digno.

Es de uso común, al momento de analizar la situación económica de los hogares de la Argentina, referirse a la línea de indigencia y de pobreza publicada periódicamente por el INDEC.

Cuando lo que se busca investigar es la incidencia que los servicios públicos tienen sobre la economía de cada hogar surge un inconveniente: para definir la línea de indigencia, el INDEC usa una canasta que contiene sólo alimentos, mientras que para analizar la línea de pobreza, a esta canasta le agrega además de servicios públicos, otro conjunto de bienes y servicios.

Es por ello que fue necesario, para lograr nuestro objetivo, confeccionar una canasta que contenga aquellos servicios públicos elementales para que el hogar pueda contar con un nivel de vida mínimo, la que sumada a la canasta básica de alimentos definen un conjunto de alimentos y servicios que para el hogar resultan imprescindibles para su subsistencia.

Con estos elementos, se analizó: a) el valor de la canasta de alimentos y servicios públicos para cada región, b) la incidencia que tiene el gasto en servicios públicos en aquellos hogares que se encuentran sobre la línea de indigencia y c) la proporción de hogares que, con sus ingresos, pueden adquirir esta canasta.

Como expresamos anteriormente, todo hogar para subsistir, necesita además de los alimentos especificados por la línea de indigencia, de una serie de servicios públicos elementales. Es por ello que aquella familia que dispone de los ingresos suficientes para adquirir sólo la canasta básica de alimentos, en realidad debe prescindir de parte de ellos a fin de contar con esos servicios, es decir, sufre un deterioro en la canasta básica de alimentos que consume por la indispensable necesidad de disponer de una canasta de servicios públicos elementales.

La canasta básica de alimentos referida, es la utilizada por el INDEC para determinar qué hogares son indigentes, y está compuesta por un conjunto de alimentos que contie-

nen los requerimientos kilocalóricos y proteicos imprescindibles para la población de referencia. A fin de estimar la canasta correspondiente a cada región, se aplicó la paridad de poder de compra del consumidor en relación con el nivel general de precios del Gran Buenos Aires publicado también por el INDEC.

Asimismo, la canasta elemental de servicios públicos está compuesta por aquellos servicios (agua, electricidad, gas -fundamentalmente garrafas- y transporte público de pasajeros) que son indispensables para mantener una mínima calidad de vida, esto es, conservar y cocinar alimentos, calefaccionar el hogar y transportarse hacia el trabajo, establecimientos educativos y centros de salud. Los niveles de gastos en servicios públicos en cada región, surgen de la información suministrada por el INDEC y de fuentes propias.

Según estos conceptos, un hogar argentino ubicado en los estratos más pobres del país, necesitó en mayo de 2004 \$503,52 para poder disponer de una canasta que contenga los alimentos básicos para su subsistencia y los servicios públicos elementales. Esta suma asciende a \$510,49 en el Noroeste argentino y a \$538,25 en la Región Pampeana, mientras que el mismo hogar en Cuyo debe disponer de \$480,98, en el Gran Buenos Aires necesita \$496,04, en el Noreste \$481,63 y en la Patagonia \$462,95.

Debe destacarse la alta incidencia que tiene, con la llegada del invierno, el costo de la garrafa de 10 Kg. en este sector de la población, que en su gran mayoría carece del servicio de gas por redes; es así que este gasto representa entre el 52% y el 60% del gasto total en servicios públicos elementales, dependiendo de la región del país que se analice. En este sentido, la familia argentina promedio analizada, destina en este concepto \$76,26, llegando a ser este valor en la Región Pampeana de \$87,88.-

El dato que resulta particularmente preocupante en el informe, es que el 40% de los hogares del país no tiene los ingresos suficientes para adquirir esta canasta básica de alimentos y servicios públicos elementales, y esta situación resulta más crítica aún en el Noreste y Noroeste del país donde esta proporción asciende al 60% y 54% respectivamente.

Por último, es preciso señalar que aquellas familias que se encuentran sobre la línea de indigencia definida por el

*Defensor del Pueblo de la Nación

INDEC, es decir, que con sus ingresos pueden cubrir solo la adquisición de una canasta básica de alimentos, deben prescindir de parte de estos alimentos básicos e imprescindibles a fin de poder disponer de un conjunto de servicios públicos que son elementales y de pago obligatorio. En este sentido, podemos afirmar que el hogar tipo argentino en cuestión ve deteriorada su canasta de alimentos en un 37% para poder adquirir la totalidad de servicios públicos, ascendiendo esta proporción al 41% en el caso del Gran Buenos Aires. Esto implica una contracción en el consumo de kilocalorías y proteínas imprescindibles para el ser humano, incidiendo negativamente en la salud de la población y lo que es más preocupante aún, en la capacidad psicomotriz de los niños, que afectará directamente sus posibilidades futuras de educación.

Ahora bien, hay hogares que siendo pobres, pueden pagar los actuales costos de los servicios públicos, pero nos preguntamos ¿qué están pagando?

En las facturas de los servicios se incluyen el cargo fijo y los impuestos que se definen como aquellos costos incluidos en las facturas, que son ajenos al consumo del servicio.

La incidencia que tiene el cargo fijo en el servicio de electricidad es del 47.78 % y en el de gas del 24 %, en tanto que los impuestos inciden en 30.64% en el servicio de electricidad y en un 24.46 % en el servicio de gas.

Nos encontramos frente a una paradoja: el Estado excluye del consumo de servicios públicos al sector de la población que hoy intenta proteger.

La suma del cargo fijo y los impuestos incluidos en las facturas representan un costo mínimo que excluye del consumo a los hogares de menores recursos.

Debe tenerse presente que hay sectores y regiones del país donde la provisión de los servicios públicos se torna vital, encontrándose comprometidos derechos fundamentales como ser: la vida, la salud y la educación.

Como conclusión se puede afirmar que hay un sector de la población que carece de los recursos suficientes para disponer de servicios públicos elementales para subsistir.

El cargo fijo y los impuestos excluyen del consumo a un vasto sector de la población, se debe lograr entonces que el usuario de menores recursos, pague por lo que efectivamente consume.

El Estado Nacional, las provincias y los municipios a través de sus políticas fiscales deben garantizar el cumplimiento y protección de los derechos humanos fundamentales y asegurar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos esenciales, con márgenes de calidad y a un precio abordable, con independencia de las desigualdades regionales, sociales y económicas.

71,99% de la población que vive en áreas urbanas tiene acceso al agua potable, el 12,64% tiene acceso a una fuente pública de agua potable cercana, el 63,99% tiene servicios de desagüe cloacal y el 33,46% de la población urbana cuenta con un sistema "in situ".

"Los servicios mejoraron en calidad y eficiencia, pero la equidad para el acceso a los servicios está aún pendiente. El volumen de facturación anual por servicios de agua potable y saneamiento es de aproximadamente 1600 millones de dólares anuales, para la totalidad de los prestadores del país (...) Las proyecciones para el año 2005, surgidas de metas propuestas en los distintos contratos de concesión, indicarían que el 95% de la población urbana tendría acceso al servicio de agua potable por red, el 65% de dicha población tendría disponible un sistema de alcantarillado para la evacuación de sus excretas y el 57% de los líquidos colectados serían sometidos a tratamiento de depuración antes de su disposición final".¹⁴

Los datos presentados anteriormente certifican que se está lejos de estas proyecciones. ¿Por qué? ¿Qué razones explican este fracaso en términos sanitarios? AIDIS señala, entre otras, la falta de inclusión del sector sanitario entre las prioridades de los programas gubernamentales, el aumento de la desocupación y de los índices de pobreza, el fin de la convertibilidad, el aumento de la tasa de inflación, el aumento de los costos operativos e insumos importados,

el aumento de la tasa de interés y el endurecimiento de las condiciones financieras para el capital de trabajo, la desaparición del financiamiento tanto interno como externo destinado a las obras de infraestructura, el endeudamiento de algunas empresas concesionarias (caso AASA), la tarifa fija para los servicios públicos y el incremento de los índices de morosidad en el pago de facturas.¹⁵

"Agua + Trabajo"

En los últimos años comenzaron a ejecutarse algunos planes o programas que apuntan a paliar la situación. En el ámbito nacional, diseñaron y ejecutan el Plan Agua + Trabajo. Fue concebido como un programa que persigue un doble objetivo: incorporar a la población a la red de agua potable y disminuir la desocupación en el área, a través de la conformación de cooperativas de trabajo que -supervisadas técnicamente- lleven a cabo las obras necesarias. Las cooperativas se forman para tal fin y sus integrantes son desempleados beneficiarios de planes sociales.

En Agua + Trabajo intervienen múltiples actores: la municipalidad local, el Gobierno de la Pcia. de Bs. As., los ministerios nacionales de Planificación Federal, Desarrollo Social y Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el ETOSS, Aguas Argentinas y la comunidad local (los ministerios se

14- "Evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento 2000 en las Américas: Argentina", informe analítico elaborado por el Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS) de la OMS/OPS, www.cepis.ops-oms.org, última actualización noviembre de 2000.

15- "Perspectivas y Soluciones para la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento en la Argentina", Documento AIDIS Argentina, Ciudad de Buenos Aires, mayo de 2004.

encuentra presentes a través de distintas agencias como el INAES y el ENOHSA).

El plan es implementado, coordinado y financiado por el ENOHSA, con cumplimiento de metas, una suerte de control cruzado sobre su aplicación. Además, cada actor tiene una función específica, por ejemplo el INAES presta la asistencia técnica para la formación de las cooperativas. El municipio es el que identifica y prioriza las áreas de localización de los proyectos. Aguas Argentinas elabora el proyecto y lo supervisa técnicamente, con previa aprobación del ETOSS. Para que el plan pueda llevarse a cabo, los actores firman un convenio marco que legalice la ejecución del plan, donde se delimitan y establecen responsabilidades.

Varias son las características que el gobierno nacional destaca de este programa: gran impacto social como generador de mano de obra directa e indirecta, participación de la comunidad en el problema del saneamiento, bajo costo por beneficiario. Otro punto fuerte reside en el mecanismo utilizado para determinar las zonas en donde se implementa: involucrar la intervención de varios actores disminuye la

A mitad de siglo pasado la Argentina se encontraba entre los primeros países en cuanto a cobertura y prestación del servicio sanitario. Hoy ocupa uno de los últimos puestos.

posibilidad de demarcar obras "a dedo". También la manera en que se financia el plan. A los fondos del ENOHSA, se suma el dinero aportado por un fideicomiso con aprobación del ETOSS; cuenta que el municipio local también debe administrar. Actualmente se está implementado en La Matanza, concesión de Aguas Argentinas, y en el cual el 46% de su población (752.727 habitantes) no tiene acceso a agua potable.

Según una encuesta a 2.100 familias del Comité Ejecutor Matanza Riachuelo, en el área el 90% de las enfermedades se deben a trastornos hídricos: el 33% padece trastornos digestivos, el 30%, diarreas, el 19%, parásitos intestinales y el 8%, hepatitis.¹⁶

Para La Matanza, el programa prevé una inversión de aproximadamente 35 millones de pesos y beneficiará a 350 mil vecinos. A mayo de 2005 el plan había construido más de 420 kilómetros de redes de agua potable, ejecutadas por 89 cooperativas de trabajo (integradas por 16 miembros cada una) y ha dado trabajo a más de 1.500 personas, incluidos profesionales y técnicos. En septiembre pasado quedó inaugurado un pozo semisurgente y las cañerías de distribución de red de agua potable en el Barrio Caridad, de

González Catán (La Matanza). Con esta obra, 4.000 vecinos quedaron conectados a la red de agua potable, por la que circula agua del Puelche.

El Plan Agua + Trabajo se está replicando en Pilar y en La Plata. En agosto pasado en Arturo Seguí (La Plata) comenzaron las obras de ampliación de la red de agua potable, una obra que beneficiará a mil familias, y que sumada a obras similares que se realizarán en Villa Elisa y Villa Elvira, demandarán una inversión de 1.172.134 pesos y generarán 160 puestos de trabajo directos y otros 550 indirectos.

En Pilar, el convenio fue firmado entre ENOHSA y el municipio en julio pasado. En la primera etapa, está previsto que las cooperativas La Esperanza Unida y Villa Rosa trabajen en el barrio Luchetti. En este caso, las redes estarán hechas según la normativa del ENOHSA y serán supervisadas técnicamente por Sudamericana de Aguas S.A. (empresa prestataria local), que luego se hará cargo del servicio. Cada módulo o etapa de trabajo supone un subsidio de 300.000 pesos e incluye la extensión de 5.000 metros de servicio y la realización de las perforaciones para proveer agua de calidad. El 80% del monto se destina a la compra de materiales y el restante, al salario de la mano de obra. En cada cooperativa trabajan 16 personas.

Si bien hasta el momento, el programa está pensado para ampliación de redes de agua, el ENOHSA realiza pruebas piloto de ejecución de obras de cloacas. Bortolozzi comenta: *"Tiene una complejidad adicional, pero es perfectamente factible su ejecución. Pretendemos que las mejores cooperativas hagan expansión de cloacas. La mecánica es la misma. Dejo en claro que estas cooperativas son para expansión de redes, bajo ningún concepto pueden reemplazar a la obra pública convencional de la empresa tradicional con su desarrollo de ingeniería que hace la obra maestra"*.

En resumen, ¿cuál es la evaluación que se hace de Agua + Trabajo? Según Abel Fatale: *"El resultado no es malo desde el punto de vista de la cantidad de personas que se involucran. Estamos trabajando en lo que sería el problema hoy, pero si se quisiera desarrollar un programa que de cobertura a lo largo del tiempo, tenemos que aplicar recursos para vincular estos sistemas"*. En el mismo sentido, la Ing. Graciela Gerola sostiene: *"Resuelve un problema puntual para una porción importante de la población, pero no olvidemos que es un problema de momento, no es lo que se pretende a nivel de planificación de país. Pretendemos que haya planificación e inversión para el mediano y largo plazo. Hay que pensar de otra manera"*.

Por su parte, el Ing. Hugo Amicarelli, Subsecretario de Recursos Hídricos de la Nación, aseguró que *"nuestra opinión del Plan Agua + Trabajo es muy positiva. El contrato de concesión está en una etapa de renegociación hace tres años, con lo cual el tema de inversiones está en un momento de revisión, y el plan apunta a revertir una situación sanitaria que es imposter-gable; si uno ve los datos estamos frente a una decisión que tiene*

16- Comité Ejecutor Matanza Riachuelo (CEMR). Encuesta en hogares en barrios de: Laferrere, Altos de Laferrere, Isidro Casanova Barrio YPF, Rafael Castillo y Villa Luzuriaga. Muestra proporcional según densidad poblacional. Encuesta realizada en junio de 2003.

que ver con la salud, algo básico. Y no es que la plata no la gastemos, la gastamos en la ventanilla equivocada. Hoy tratar a un chiquito con hepatitis le cuesta al hospital público 1.000 pesos, y una conexión a la red de agua vale 500 o 600". Juan Walter, integrante del Foro Hídrico de Lomas de Zamora, respondió que "tiene que ser un trabajo integral. Agua + Trabajo se hace fundamentalmente sobre la inclusión a la red de agua y no se trabaja sobre las cloacas. Si tienen un proyecto integral tienen que priorizar los proyectos estructurales para poder hacer simultáneamente los tendidos de agua y cloacas."

Otra de las iniciativas que lleva adelante el Ministerio de Planificación Federal de la Nación es el Programa Propasa, un programa canalizado a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, que tiene como objetivo brindar a todos los municipios del país asistencia técnica y financiera para la provisión de servicios de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales para comunidades rurales concentradas o dispersas, o en núcleos urbano periféricos que se encuentren en situación de carencia. Aunque el programa funciona desde 1999 y define su localización geográfica en todos los municipios del país, no realiza acción directa alguna sobre la RMBA.

El Comité Ejecutor de la Cuenca Matanza - Riachuelo de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación (cuyo titular es Amicarelli) también está realizando un conjunto de obras en el municipio de La Matanza, a partir del redireccionamiento de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo. El programa BID 1059 OC/AR, se suscribió en febrero de 1998 e incluía un financiamiento de 250 millones de dólares, de los cuales 150 millones fueron redireccionados a planes de ayuda social en 2002. Con los 100 millones remanentes más un aporte equivalente de contraparte local se reformuló el programa BID, el cual incluye, entre otras acciones, la construcción de redes secundarias de desagües cloacales, un colector troncal y la ampliación de la planta sudoeste. Estas obras se realizarán en La Matanza -serán licitadas entre octubre y noviembre de 2005-, beneficiarán a 200 mil habitantes y se ejecutarán en un plazo de 600 días. La inversión será de 70 millones de dólares aproximadamente.

Según información oficial brindada por el Comité a **La Gran Ciudad**, para priorizar las obras de drenaje se seleccionaron las que tuvieran mayor rentabilidad social, teniendo en cuenta para el cálculo de indicadores los costos de las obras y los beneficios socioeconómicos emergentes. El criterio contó con la auditoría del BID. En el caso de las cloacas, se seleccionó la única zona que posibilita el tratamiento integral de los efluentes, a través de una planta de tratamiento que evacuará las aguas tratadas al Río Matanza, respetando los parámetros de vuelco legales, condición exigida por el BID. Además la planta estaba contemplada en el Plan de Saneamiento Integral (PSI). Las redes beneficiarán a 200 mil habitantes, la planta a 270 mil y los drena-



Cdr. Edgardo Bortolozzi, titular del ENOHS.
Foto: Griselda Lancman.

jes a 700 mil.

En la Provincia de Buenos Aires, El Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos elaboró un plan de agua y saneamiento que tiene como metas la universalidad del servicio, la mejora de los servicios existentes y el logro, para 2007, del 75% de cobertura.¹⁷ El Proyecto para el Desarrollo de la Inversión Sostenible para la Provincia de Buenos Aires, con financiamiento BIRF a través del préstamo AR 7268 (casi 118 millones de dólares) tiene como objetivo mejorar la provisión de servicios de infraestructura y aumentar la igualdad social. Prevé dos etapas y abarca tres componentes. Uno de ellos, "Agua y Saneamiento", proyecta la provisión de agua potable y cloacas a sectores de bajos ingresos y alta vulnerabilidad sanitaria en toda la Provincia (la ejecución de obras abarcará áreas concesionadas y prestadores municipales) extendiendo las redes secundarias a partir de las redes primarias disponibles.

Para llevar a cabo este proyecto se realizó una Evaluación Ambiental Estratégica para el Sector Saneamiento, a cargo de la Unidad de Investigación, Docencia y Desarrollo de Gestión Ambiental de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de La Plata. Elaborada durante los meses de abril y mayo de 2004, contó con la supervisión del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos.

Para determinar dónde se realizarán las obras, el equipo de la UNLP desarrolló un indicador específico, "Integración Ponderada de Parámetros de Riesgo Social", que vincula datos estadísticos por municipio, teniendo en cuenta población con NBI, sin servicio de red de agua y cloacas, con vivienda tipo 2, sin cobertura de salud y afectados por un Factor de Corrección por Densidad. Ésto determinaría las zonas de mayor vulnerabilidad sanitaria. Diecisiete partidos de la Provincia presentan un riesgo muy alto (la mayoría

17- Presentación del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos durante el 14 Congreso Argentino de Saneamiento y Medio Ambiente, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2004.

ubicados en la RMBA), en tanto veintitrés detentan un riesgo alto, 48, medio, y 46, bajo.

"El gobernador estableció mediante el decreto 878/03 el nuevo marco regulatorio para la prestación de los servicios, que representa un cambio trascendente en la política de saneamiento provincial. Y precisamente, uno de los cambios esenciales es retomar para el Estado su papel de planificador, poniendo en cabeza del MISVP esa función a partir de las necesidades regionales y considerando la vulnerabilidad sanitaria como elemento central para definir la senda de expansión. Este cambio además debía ser acompañado por una fuerte decisión de la Provincia de asignar fondos al sector y, fundamentalmente, el ordenamiento de las finanzas que permitió obtener un préstamo del Banco Mundial sin precedentes para el país", relata a **La Gran Ciudad**, el Cdor. Luis Sanguinetti.

A las acciones descriptas se suman las previstas por un convenio firmado en agosto de 2003 entre el gobierno nacional, el provincial y los municipios interesados, que establece que el Estado nacional a través del ENOHSa realizará cuatro plantas depuradoras y redes primarias, en tanto las redes secundarias serán realizadas por la Pcia. de Bs. As. Tal como se detalla en la segunda parte de esta edición, las plantas se harán en los partidos de San Miguel (Bella Vista) Hurlingham, Merlo (Ferrari) y Moreno (Las Catonas). Según autoridades provinciales, las de Bella Vista y Hurlingham están en ejecución, con una inversión superior a los 41 millones de pesos. La planta de Ferrari ha sido licitada y próximamente se licitará la de Moreno. También se licitó la obra para los colectores principales de la planta de Hurlingham.

Consultado sobre por qué el Estado realiza obras que debieran realizar las empresas concesionarias del servicio, Sanguinetti respondió de manera tajante: *"El Estado tiene el compromiso de garantizar servicios esenciales. Las medidas que se toman apuntan a resolver los problemas de la gente haciendo las inversiones necesarias. Esto no invalida exigir, cuando exista un concesionario, hacerle cumplir sus obligaciones, pero no se puede esperar a resolver este incumplimiento y mientras tanto los ciudadanos esperar por sus servicios. Son dos vías de acción separadas".*

En la RMBA, hay una cantidad de obras que se deberían estar ejecutando por el fondo de fideicomiso del ETOSS, pero no se están llevando adelante por la renegociación que la empresa prestataria esta manteniendo con el gobierno nacional. En el *insert* "Gestión metropolitana de agua y saneamiento: OSN / AASA" que acompaña esta edición, se detalla el estado de las obras, los criterios de asignación y la forma en que fun-

ciona el fondo.

En relación con lo que ocurre a nivel municipal, una iniciativa interesante se está realizando en Moreno y plantea un modelo de gestión asociada. Se trata del proyecto PNUD ARG/05G58 "Institucionalización de la Autoridad Local del Agua en Moreno", que cuenta con fondos de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La ejecución está a cargo del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo de América Latina (IIED - AL), con el apoyo del municipio y de la empresa AGBA, concesionaria del servicio en esa zona. El objetivo es conformar una autoridad local del agua, ente que deberá proveer de soluciones al problema de agua y saneamiento. La institucionalización de este ente se llevará a cabo en cuatro etapas:

- Actualización del mapa del agua en la localidad a través de la utilización del diagnóstico participativo.
- Realización de estudios, talleres y jornadas de trabajo.
- Identificación participativa de los proyectos relevantes para mejorar la gestión del agua y saneamiento.
- Implementación de un proyecto piloto, basado en un modelo de alianza multisectorial.

El desarrollo de estas cuatro etapas permitirá además, obtener una serie de resultados: un mapa del agua y de riesgo sanitario, un documento que detalle los instrumentos técnicos y legales de la "Autoridad local del agua", la elección de los actores clave capacitados para actuar en la "Autoridad local del agua", un listado de intervenciones priorizadas de acuerdo a necesidades y factibilidades y otro de intervenciones específicas para ámbitos comunitarios (escuelas, barrios, etc.), y el programa de infraestructura para el próximo quinquenio, etc.¹⁸

El proyecto ha terminado una primera fase que consistió en capacitar y sensibilizar a la comunidad, al gobierno local y a AGBA. Un artículo del IIED-AL explica que *"para dar servicio, tanto de agua como de saneamiento, a las poblaciones más pobres y solucionar casos como el de Moreno, muy probablemente la única posibilidad sea el esfuerzo colaborativo de todos los actores involucrados: gobierno local, la comunidad, el sector privado y el regulador del servicio. Esto significa construir partenariados que respondan a las iniciativas y necesidades de los pobres y donde se establezcan relaciones transparentes y equitativas entre las partes".*¹⁹

El IIED-AL tiene experiencia en el trabajo sobre dotación de servicios en barrios informales. En 1990, cuando trabajaban en el barrio San Jorge (San Fernando, Provincia de Buenos Aires) uno de los problemas prioritarios que encontraron fue el abastecimiento de agua. Realizaron algunas

Una iniciativa interesante se está realizando en Moreno, donde el PNUD, el municipio local y el IIED-AL están desarrollando un modelo de gestión asociada para institucionalizar una autoridad local del agua.

18- Para mayor información, ver www.undp.org/spanish

19- "Gestión sustentable de agua y saneamiento a nivel local. El caso del municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires, Argentina", por Ana Hardoy, Jorgelina Hardoy, Gustavo Pandiella y Gastón Urquiza - IIED - América Latina, Ciudad de Buenos Aires, 2005.

acciones con Obras Sanitarias de la Nación -entonces prestataria del servicio- pero no lograron que extendieran las redes. Al mismo tiempo, realizaron acciones compensatorias, como construir a nivel del suelo tanques de reserva para captar durante la noche la poca agua que proveía un frigorífico vecino. En 1993 la comunidad y el IIED-AL con el apoyo de la Municipalidad, iniciaron una obra de tendido de agua y cloacas. Cuando en 1995 terminaron el trabajo, inclusive la perforación, la empresa Aguas Argentinas extendió su red a este barrio y a otros tres más de la zona. El barrio San Jorge fue el primer barrio informal conectado a Aguas Argentinas y la distribución de roles y responsabilidades para construir la red fue similar en los cuatro casos: la empresa diseñó el proyecto y entrenó la mano de obra especializada, supervisó la obra y conectó la red al sistema de la empresa; el gobierno local aportó los materiales de construcción y las comunidades contribuyeron con la mano de obra voluntaria.²⁰ A simple vista, surge preguntarse por qué esta experiencia no fue tomada por ninguna agencia gubernamental. Con respecto al trabajo que desarrollan en Moreno, entre las conclusiones, los integrantes de IIED-AL dicen: "Somos conscientes de que el desarrollo del proyecto fue favorecido, no solo por el grado de criticidad y escasez en los niveles de cobertura de agua y saneamiento en el territorio, los que han sido tomados por el gobierno local como un tema clave a resolver, sino que además han influido otros factores, como la presión por la demanda de servicios; la inacción de la empresa en la oferta de servicios; y la puesta en la agenda del tema a nivel local, nacional, internacional".²¹

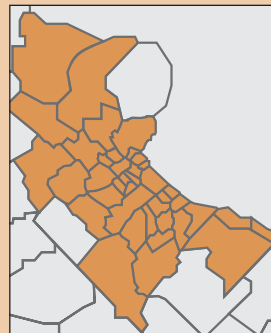
Qué debiera hacer el Estado

En materia de saneamiento, el Estado enfrenta varios desafíos: asegurar el acceso al servicio a toda la población -y de esa forma cumplir las metas del milenio-, encontrar los modelos de prestación adecuados para lograrlo de acuerdo a las distintas zonas que conforman el país (con especial atención a la RMBA) y lograr que el servicio sea sustentable económicamente, porque esa parece ser una de las piedras de toque. Si bien en algunas zonas los usuarios no pueden pagar las obras y quizá tampoco el servicio, ésa no puede ser la razón para excluirlos.

Las conclusiones dedicadas al capítulo de agua dentro del sitio del CEPIS (OMS/OPS), antes de 2000, destacaban que "los programas de abastecimiento de agua y saneamiento en América Latina y el Caribe no están procediendo a un ritmo que podría garantizar las metas fijadas para 2000. La información financiera disponible indica que el nivel de inversión en el sector no cumplió los planes propuestos. La dificultad en la financiación se ha señalado como una limitación significativa. Los problemas sectoriales siguen siendo básicamente de organización, legales e institucionales". Entre las recomendaciones, sugiere que "los ministerios de salud tomen el liderazgo para asegurar la cali-

Modelos Alternativos

Se le ha prestado mucha atención a la controversia entre operación privada o pública del servicio, muchas veces en detrimento de cuestiones más de fondo como si los operadores del servicio (públicos o privados) son receptivos de las necesidades de los sectores pobres urba-



nos y el buscar nuevos medios para mejorar o dotar de servicios a estos sectores. Incluso en el caso de los reguladores, se ha puesto más énfasis en el diseño de los contratos para incluir temas tales como nivel de inversiones, estándares, y pago de cánones, que sobre las necesidades de los pobres urbanos sin servicio (...) asimismo, existe una tendencia a asociar rápidamente a la empresa privada con grandes consorcios multinacionales. Sin embargo la participación del sector privado es un término general que cubre una gran variedad de opciones (...) En general se le ha prestado poca atención al rol que cumplen empresas medianas o pequeñas, cooperativas, asociaciones o particulares que también componen el sector privado (...) el que la participación de la empresa privada sea beneficiosa o no, depende del diseño y la calidad del contrato suscrito y de las herramientas institucionales que un gobierno aplica para hacer cumplir dicho contrato. Para muchos, el corazón del problema es justamente cómo el Estado ejerce ese control. El hecho de que el modelo de concesión tradicional no ha dado los beneficios anticipados -especialmente en términos de movilizar recursos financieros y servir a los sectores de bajos ingresos- sumado a las diferencias existentes entre zonas que imposibilita la aplicación de criterios uniformes para todas, y a la existencia de pequeños proveedores independientes capaces de brindar soluciones alternativas al modelo, llevó a pensar en modelos alternativos para la provisión de agua y saneamiento.

Extraído del artículo "Gestión sustentable de agua y saneamiento a nivel local. El caso del municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires, Argentina", Ana Hardoy, Jorgelina Hardoy, Gustavo Pandiella y Gastón Urquiza. IIED - América Latina, Ciudad de Buenos Aires, 2005.

20- La experiencia completa puede consultarse en "Provisión de agua y saneamiento: la experiencia de cuatro barrios informales en Buenos Aires", Schusterman, Almansí, Hardoy, MacGrahahan, Oliverio, Rozensztein y Urquiza, Medio Ambiente y Urbanización N.57, Ciudad de Buenos Aires, febrero de 2002.

21- "Gestión sustentable de agua y saneamiento a nivel local. El caso del municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires, Argentina", por Ana Hardoy, Jorgelina Hardoy, Gustavo Pandiella y Gastón Urquiza - IIED - América Latina, Ciudad de Buenos Aires, 2005.

dad del agua".²²

Muchas opiniones se han vertido al respecto, y mucha es el agua que ha corrido bajo el puente...

AIDIS propone acciones combinadas que incluyen la participación del Estado en las áreas económicamente poco atractivas, la realización de inversiones para ampliar el servicio en las zonas concesionadas y la instrumentación de un censo que determine que áreas o usuarios no pueden pagar el servicio e instrumentar un sistema de subsidios (directos o cruzados) y de financiamiento. También resalta que *"debe considerarse que la planificación de las ampliaciones es un rol indelegable del Estado y no debe incluirse en los contratos de concesión"*.²³ Su presidente, Graciela Gerola, al respecto agregó que *"cuesta mucho hacerle entender a la gente que las obras de saneamiento son obras de prevención de salud. En lo que proponen los candidatos a lo que sea este tema casi no aparece. Hablan de rutas, de ferrocarriles y de saneamiento no se habla. Nos olvidamos durante muchos años de este tema y ahora ha vuelto al tapete"*. Cuando se le pregunta acerca de qué debería suceder, Gerola responde: *"Sería una verdad de Perogrullo decir, como dicen todos, que el saneamiento tenga un lugar en la agenda estatal, que esté en la agenda del presidente, que estas metas del Milenio que firmó, verdaderamente se cumplan"*.

Por su parte, María Elena Corrales, sostiene que *"la razón fundamental de la crisis de servicios que presenta la región (América Latina) es consecuencia del bajo nivel de desarrollo de la función pública que ha confundido las tareas de operación y gerencia de las redes con las de regulación de los servicios, y a la inexistencia de un capital social de apoyo al servicio, que se establece sobre criterios de eficiencia y bienestar colectivo (...) De lo que se trata es de contrarrestar el mercado imperfecto con una regulación también imperfecta pero imprescindible, restringiendo y contabilizando los costos de la regulación en un proceso de continua adaptación y de aprendizaje colectivo"*. La regulación se refiere, según la autora, al conjunto de normas y prácticas mediante las cuales los gobiernos orientan la acción de los

privados de acuerdo al interés público. En el caso de los servicios públicos por redes (tal es el caso del saneamiento y agua potable) la regulación se orienta a garantizar la provisión de servicios a toda la población y a limitar la ganancia de las empresas operadoras.

Los cambios más importantes en lo que hace a la regulación de esta materia incluyen: la incorporación de normativas comerciales adecuadas que protejan a los usuarios, una mayor importancia a la regulación económica, búsqueda de mecanismos que más eficientes para regular las ganancias de las empresas y determinar la tarifa, y el establecimiento de organismos cada vez más especializados.²⁴

Según una presentación realizada por Eduardo Sícara, Ministro de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Pcia. de Bs. As., existen en materia de políticas públicas sanitarias una cantidad de mitos suicidas: quienes mejor planifican son las empresas porque saben el negocio, los subsidios cruzados están "prohibidos" porque son una mala señal económica, el sector privado es el único que está capacitado para prestar el servicio, hay que desregular todo lo posible porque todo lo arregla el mercado y el corte del servicio es la mejor práctica comercial para asegurar la cobrabilidad. Según Sícara un mito *"es una creencia infundada y sostenida sin ningún criterio, en especial por un grupo interesado"*. Además, el Ministro sostiene que existen políticas posibles que se basan en la regulación por el regulador y la

La unificación de los distintos programas bajo una política general diseñada a largo plazo para el sector, es uno de los reclamos más frecuentes que se escucha entre los distintos actores.



El panel del foro temático "Infraestructura sanitaria..." durante el II Foro Metropolitano (abril de 2005).

Foto: Fundación Metropolitana.

22- Tomado de www.cepis.ops-oms.org. Fuente: Mid - Decade Evaluation of Water Supply and Sanitation in Latin America and The Caribbean.

23- "Perspectivas y Soluciones para la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento en la Argentina", Documento AIDIS Argentina, Ciudad de Buenos Aires, mayo de 2004.

24- "La regulación en periodos de transición: el caso de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina" por María Elena Corrales tomado de "Que hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina", CLAD - EUDEBA, Ciudad de Buenos Aires, 1998.

regulación por el mercado, que deben diferenciar los mercados potencialmente competitivos de los mercados naturalmente monopólicos.²⁵

Varias preguntas surgen entonces: ¿El Estado debe prestar el servicio? ¿O debe estar en manos de un privado? ¿Quiénes y cómo regulan el servicio? Gustavo Kippes, licenciado en economía y consultor independiente, plantea que las políticas para el sector deben tener como objetivo particular difundir entre la población que el agua no es un bien libre (su producción tiene un costo) y mejorar la eficiencia de los prestadores y asegurar su viabilidad financiera. Como instrumentos especifica que debe existir una regulación que estimule la eficiencia aplicable a los prestadores públicos y privados; un regulador objetivo y neutral que resuelva con equidad las diferencias que se produzcan entre las partes y que se debe generar un ambiente propicio para la participación privada asignando los riesgos a quien esté mejor capacitado para enfrentarlos. Kippes sostiene que el servicio de saneamiento debe ser privado porque:

- El Estado debe aplicar sus recursos humanos y materiales (que califica como *escasos*) para desempeñar roles que no puede delegar en privados como la fijación de políticas, la coordinación, la regulación y el control.
- El Estado ya prestó el servicio y resultó evidente que no supo o no pudo alcanzar los objetivos que la salud y el bienestar de la población requieren.

Y que en el corto-mediano plazo el servicio no puede desarrollarse con las concesiones actuales porque:

- Los usuarios no podrían pagar una tarifa que devuelva el valor de las inversiones pasadas (activo regulatorio) y las futuras.
- Dado *"el actual ambiente para inversiones en la infraestructura difícilmente los concesionarios actuales o cualquier otro inversor esté dispuesto a invertir recursos y esperar que la tarifa se los devuelva. Más adecuado parecería que en el corto plazo el Estado pague las inversiones a los concesionarios con bonos de deuda y les alquile los activos a ellos mismos u otros interesados"*.²⁶

Para Kippes, en el futuro los usuarios deberán pagar los costos operativos, las nuevas inversiones y la remuneración del operador y un grupo de contribuyentes debería subsidiar el servicio a quienes no pueden pagarlo y el recupero de inversiones pasadas.

Sin embargo, esta visión optimista del mercado no es compartida por todos. *"Hablar de mercado en saneamiento es complejo, donde el Estado no puede dedicarse solamente a la regulación. La política del Presidente (Néstor Kirchner) es mantener la planificación y gran parte de la ejecución de las obras, algo que no debió haberse perdido y que fue la gran pérdida de los '90, se le relegó al sector privado la planificación y ejecución del servicio, por lo tanto el mercado hizo que las inversiones estuvieran muy ligadas a los sectores de la población con capacidad econó-*

mica. Nuestra herencia hoy son 22 millones de argentinos sin cloacas y 8 sin agua potable. Esos argentinos son gente con una económica muy deprimida. Pensar que el mercado puede resolver esto es un engaño, una mentira, una utopía. Todo esto se resuelve con ingreso fuerte de capital nacional, provincial o municipal. El ENOHSA no hace esto como el llanero solitario, sino acompañado por el responsable de la jurisdicción, seas el intendente o el gobernador y por el prestador. Hay que acumular todos los actores para que después se desarrolle una acción que supere la lógica de modificación del factor de poder local", sostuvo Bortolozzi durante una entrevista con **La Gran Ciudad**.

Juan Pablo Schiffini, vicepresidente de AIDIS, realizó en 2004 un FODA aplicado al agua potable y saneamiento, con miras al cumplimiento de las Metas del Milenio de la ONU. Entre las fortalezas, destaca la infraestructura instalada por OSN, las provincias y el SNAP; la capacidad y recursos humanos existentes para diseñar, construir, supervisar y gerenciar la prestación del servicio; la existencia de asociaciones civiles activas que pueden desarrollar visiones sectoriales estables y permanentes; el éxito de las cooperativas de usuarios como prestadoras y los éxitos y fracasos en la prestación, tanto de empresas públicas como privadas que permiten encarar "con realismo" los actuales y futuros desafíos.

Entre las oportunidades, el gobierno nacional está poniendo en marcha un plan de inversiones para el sector; tanto la ONU como las instituciones de crédito internacional están implementando acciones de apoyo para el cumplimiento de las Metas; profesionales como ONG del sector están dispuestos a trabajar con el gobierno; la integración del ENOHSA con entes de regulación y control; se está intentando desarrollar un sistema de información; y también debemos mencionar la renegociación de los contratos.

Debilidades: el marco legal e institucional dificulta el planteo de enfoques nacionales, el gobierno nacional no dispone de políticas definidas y el sector depende de acciones y programas que se elaboran en distintas dependencias del

Concesiones

Se otorga la responsabilidad a una empresa privada no solo de la operación y mantenimiento del servicio, sino también de las inversiones. La propiedad del activo es del gobierno, así como los derechos de su uso, incluidas las inversiones en activos hechas por la empresa privada que revierten al gobierno al final del contrato (en general después de 25 a 30 años).

Fuente: CEPIS - OMS, informe analítico Argentina 2000.

25- "¿Para qué sirve la regulación?", Eduardo Sicaro, presentación realizada en el II Foro Metropolitano "Construyendo consenso para la Gran Buenos Aires", Ciudad de Buenos Aires, 21 de abril de 2005.

26- "Hacia el nuevo paradigma en el servicio de aguas y cloacas", Gustavo Kippes, presentación realizada en el II Foro Metropolitano "Construyendo consenso para la Gran Buenos Aires", Ciudad de Buenos Aires, 21 de abril de 2005.

Opinión



Una asignatura pendiente en materia de aguas: la necesidad de reglamentar el régimen de gestión ambiental de aguas en la Argentina.

Dra. Mariana García Torres*

Es de conocimiento público que en el ámbito nacional el régimen de gestión ambiental de aguas por el cual se establecieron los presupuestos mínimos para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y su uso racional, conocida como ley n° 25.688, mereció la sanción del Honorable Congreso de la Nación hacia finales del mes de noviembre del año 2002 (pub. B.O. 2003/01/03). Pese a varios intentos, a la fecha no ha sido reglamentada por las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional.

Tal situación permitió durante estos casi tres años transcurridos que la discusión se centre en definir si tal norma resulta programática, es decir, necesita de una reglamentación expresa para ser aplicada y resultar incorporada al orden jurídico u operativo "per se".

El quid de la cuestión en una temática de significativa relevancia para las generaciones presentes y futuras y en especial para un país que cuenta con valiosos recursos hídricos y con casos que, incluso, trascendieron la esfera nacional (ej. Acuífero Guaraní, humedales declarados sitio RAMSAR, entre otros), debiera ceñirse a aspectos de fondo, como es la conformación de los comités de cuencas o la resolución de los conflictos interjurisdiccionales, y no a aspectos meramente dogmáticos.

Cuando la sociedad en su conjunto se halla contemplando a través de distintos medios periodísticos, ya sea en su rol de ciudadanos y ciudadanas o por resultar los directos actores afectados por un problema hídrico o de contaminación de aguas, tales como los emblemáticos casos de las Cuenca Matanza Riachuelo y Reconquista, la Cuenca del río Paraná y los problemas interjurisdiccionales por lo que atraviesa la Cuenca del río Salí Dulce, para citar algunos ejemplos, mal pueden las autoridades responsables desvirtuar el debate y desoír los legítimos reclamos que desde larga data vienen haciendo los habitantes y las distintas organizaciones no gubernamentales que bregan por la defensa y protección de los derechos ambientales y colectivos.

Más aún. En mi criterio, son las autoridades las que deberían de una vez por todas redoblar sus compromisos ante la comunidad que espera respuestas concretas y está cansada de falsas promesas, con el aporte de herramientas califica-

das, operativas y adecuadas en pos de sortear los gravísimos acontecimientos que de modo cotidiano se producen en muchos puntos de la Argentina. Todo ello por no contarse con una adecuada política nacional de gestión integral en materia de aguas.

Y es así que el debate indefectiblemente debe orientarse con la presencia de todos los actores involucrados (sector público, privado, académico y sociedad) garantizándose la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana previstos tanto en la Ley General del Ambiente como en los ordenamientos jurídicos provinciales, sin olvidar la ley de acceso a la información pública ambiental.

No se intenta en este pequeño aporte abordar el análisis substancial o de contenido acerca de la norma en cuestión. Aunque bien cabe afirmar que en tanto la misma no sea acusada de inconstitucional, ilegalidad o arbitrariedad por el Poder Judicial de la Nación, desde su entrada en vigencia quedó incorporada al paquete normativo de la legislación ambiental que fuera dictada con posterioridad a la Reforma constitucional operada en 1994, la cual ha traído, en lo que aquí interesa, la contemplación de un nuevo derecho ambiental, en conformidad con las previsiones del art. 41 de la Carta Magna. Y, en tal sentido, resulta, a claras luces, derecho vigente y mal puede pregonarse que en nuestro país no exista un régimen de gestión integral de recursos hídricos frente a la omisión de las autoridades competentes en dictar aquellas disposiciones reglamentarias que resulten necesarias para lograr una mejor aplicación de la norma.

Por lo demás, dicho proceso constitucional ha producido una delegación a favor de la Nación en lo que hace a la determinación de "presupuestos mínimos" para la protección ambiental, los que deberán aplicarse necesariamente en relación con el uso de los recursos naturales. De ahí que las dificultades que se han presentado a la hora de legislar desde el ámbito nacional, quedaron en gran medida sorteadas en estos años recorridos con la adopción de decisiones dentro de un marco de federalismo concertado, lo que permitió delinear y consensuar las potestades nacionales con las provinciales y una mayor eficacia en la aplicación y la observancia de las normas ambientales.

* Abogada, especialista en Derecho Administrativo, Asesora del Defensor del Pueblo de la Nación. Prof. Adjunta de la UNLZ. Miembro de la ADDA, IBAP, CPACB.

Estado nacional. No existe conciencia acerca de la conveniencia de separar los roles de prestación de los servicios de los de regulación económica y de regulación de la calidad; no todas las provincias disponen de un marco y ente regulatorio; no existe un sistema de información actualizado con datos precisos; agreguemos a esto las pérdidas de agua en el circuito, los niveles de cobranza bajos, una inadecuada macro y micro medición. Las amenazas: la situación macroeconómica del país; dificultad en la planificación y ordenamiento del sector e interferencias políticas que no consideran al agua como un bien social y económico.²⁷

¿Está preparado el país para cumplir con las metas del milenio?, se preguntó Schiffini en la misma presentación. *"La Argentina no dispone de políticas integrales y de una planificación y programas que contesten este interrogante y necesita tenerlos en forma urgente"*. Entre sus propuestas, Schiffini resalta la necesidad de fortalecer institucional y operativamente el sector a través de la elaboración de una política nacional, la búsqueda de nuevas soluciones para la gestión, regulación y control de los servicios y la concentración de las acciones en un plan de financiamiento que sea manejado por un solo organismo técnico y financiero.²⁸

Para el Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios (COFES), *"en este momento de incertidumbre, por un lado, se presenta el riesgo de que no se alcancen a apreciar las notables mejoras producidas en el servicio a consecuencia de la participación privada o de la mejora en algunas prestaciones públicas en las cuales se han desarrollado ágiles administraciones similares a las privadas, y que quienes tienen que establecer las nuevas reglas de juego para el sector consideren desandar el camino. Pero al mismo tiempo, la situación actual presenta una oportunidad para replantear las condiciones sobre cuya base debe organizarse la prestación del servicio de AP y DC, para alcanzar niveles de cobertura acordes con el grado de desarrollo del país"*.²⁹ Para el COFES, el servicio debe basarse en una serie de principios básicos, entre otros, que la provisión esté organizada con los mismos incentivos que cualquier otro bien. Entre las premisas para lograr un servicio eficiente detalla que la tarifa debe reflejar el precio del servicio y la necesidad de rever el rol de los reguladores, entre otros.

La unificación de los distintos programas bajo una política general diseñada para el sector y a largo plazo, es uno de los reclamos más frecuentes que se escucha entre los distintos actores.

Según CEPIS (OMS/OPS), *"será el desafío del gobierno nacional la elaboración de un plan nacional de saneamiento de carác-*

El Estado enfrenta varios desafíos: universalizar el servicio -y así cumplir con las Metas del Milenio- encontrar modelos de prestación adecuados para las distintas zonas del país y lograr que el servicio sea sustentable económicamente.

ter federal que permita planificar y coordinar las acciones tendientes a lograr que el proceso de transformación llevado a cabo, logre un funcionamiento eficaz y eficiente del sector". Y también recomienda que participe el sector salud en la planificación de la expansión de los servicios. AFERAS coincide con la idea de una planificación nacional para el sector y agrega -entre otros puntos- que se deberían fortalecer los mecanismos de participación de los usuarios en los entes reguladores para todas las cuestiones que les competen y especialmente en los temas tarifarios. Con esta

idea también comulga el informe analítico CEPIS-OMS, que señala como una limitación grave para el desarrollo del sector la falta de participación de las comunidades.

En la declaración de Río Negro, producto de la reunión celebrada en esa provincia por los integrantes de AFERAS los días 4 y 5 de diciembre de 2003, se expresa en primer lugar: *"Cualquiera sea el modelo prestacional que las distintas comunidades elijan para que se les brinde el servicio de aguas y cloacas, resulta imprescindible mantener el esquema de separación de roles: por un lado el que otorga el servicio; por otro el que lo presta, independientemente que sea de gestión estatal o privada; y finalmente el que lo regula y controla, que necesariamente debe ser estatal. De esta forma se garantiza la sustentabilidad del sistema y la defensa de los derechos de los usuarios"*.³⁰

El Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED - América Latina) ha realizado y realiza distintas experiencias ligadas al acceso de los sectores de menores recursos al servicio de agua corriente y cloacas. En un artículo que será publicado en breve narra la experiencia de tres mujeres que viven en distintos partidos de la RMBA en situación precaria y entre otros puntos destaca que *"el acceso de los pobres a los servicios está en líneas generales más condicionado por acciones y prácticas colectivas y políticas que por la legislación existente. Si bien en términos generales, los obstáculos fortalecen a las personas y en el caso de estas tres mujeres queda más que demostrado, no es de ninguna manera justificable que esos obstáculos existan. Menos aún cuando los mismos se basan estructuralmente en las consecuencias de ser pobres. Estos obstáculos simplemente traen a la luz la desigualdad de oportunidades que existen entre los distintos sectores de la sociedad y que la legislación no contempla. La pobreza es un fenómeno complejo y hace que exista una gran brecha entre la teoría legal y la práctica"*.³¹

Para el Ing. Hugo Amicarelli: *"Hay que recuperar un rol, que el Estado tenía y lo hizo líder en América Latina. Argentina a principios del siglo pasado, fue de los primeros países en tener servicio sanitario. Para mí es un rol indelegable del Estado como es la salud, no es casual que el mundo se haya pautado objetivos que*

27- Schiffini, Juan Pablo, "Análisis del sector de agua potable y saneamiento en Argentina con miras al cumplimiento de las metas del milenio", presentación realizada en el 14 Congreso Argentino de Saneamiento y Medio Ambiente, Ciudad de Buenos Aires, 17 al 19 de noviembre de 2004.

28- Ídem.

29- "Diagnóstico sobre la crisis del servicio de agua potable y desagües cloacales en Argentina y propuesta de soluciones" informe realizado por COFES, presentado en el Primer Congreso sobre servicios públicos, renegociación de contratos y marcos regulatorios, abril de 2004, tomado de www.cofes.com.ar

30- Más información en www.feras.org.ar

31- "La lucha por acceder al agua", por Florencia Almansi, Eric Gutierrez, Ana Hardoy, Gustavo Pandiella, Ricardo Schusterman y Gaston Urquiza con colaboración de Isabella Zamecnik Pierson, IIED-AL, Ciudad de Buenos Aires, 2005.

tienen que ver con el sistema de saneamiento. Tenemos más de 20 millones sin cloacas y más de 10 sin agua, en un país con la capacidad que tiene la Argentina eso no se puede permitir. Hay un rol indelegable del Estado y después hay muchos modelos".

Según el Lic. Miguel Saiegh, *"el Estado tendría que tender a una política en serio y no parches que tengan buen precio electoral pero no den soluciones de fondo. Tendría que convocar a las jurisdicciones y hacer un fondo más allá de lo que diga el concesionario para invertir en esta región en materia de saneamiento. El problema estructural de la RMBA requiere una política de largo aliento. Si el Estado tuviera una heterodoxia responsable, la solución no estaría lejos. No la veo cerca, porque hay zigzag, hay parches, y no hay una política de estado todavía".*

Juan Walter vinculó el rol del Estado al necesario involucramiento ciudadano. *"No entiendo el trabajo del Estado si no*

lo hace con la gente donde vive la situación. Si no hay una participación real de esa gente, si no la buscan, es inútil. Son los que van a encaminar la cosa, no porque sean sabios sino porque tienen la experiencia, la sabiduría amarga de vivir la situación y a través de esa sabiduría van a ir enseñando los caminos a seguir. Es un proceso políticamente muy difícil, no tenemos mentalidad pero hay que ir creándola".

Habrá que ver si el Estado está a la altura de las circunstancias, si puede resolver el desafío que la crítica situación sanitaria plantea, si puede recuperar un espacio que supo tener como líder en materia de saneamiento y si sus funcionarios son capaces -más allá de la coyuntura- de resolver con una mirada de largo plazo y una buena dosis de planificación estratégica la situación sanitaria en el país y, especialmente, en la Región Metropolitana Buenos Aires.

A manera de epílogo

Hasta aquí, la descripción de la situación del agua como servicio público en la Región Metropolitana Buenos Aires. Como señalara nuestro Director en el Editorial, La Fundación Metropolitana decidió abordar el tema con un número de **La Gran Ciudad** para sumar aportes a un debate que cobra cada vez más fuerza y urgencia. La cantidad y calidad de actores involucrados -varios integran estas páginas- dan cuenta de esta situación.

- Como resultado de este trabajo creemos necesario abordar, discutir y consensuar (si fuera posible) las siguientes cuestiones en clave de PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO.
- Un programa integral para el sector con mirada de corto mediano y largo plazo atento a las demandas coyunturales, intergeneracionales y ambientales que el tema contiene.
- Consecuentemente, la determinación de reglas y roles claros. El Estado regulador. Objetivos: evitar inequidades, cubrir ausencia de planificación, eliminar sobre diagnósticos, superposiciones e incapacidad de ejecución.
- Definición de marcos institucionales eficaces para el ejercicio de los referidos roles detentando responsabilidad e idoneidad. Recuperación del saber académico tanto de las ciencias duras como de las ciencias sociales para su aplicación, fundamentalmente en el control.
- Discusión de los modelos de gestión practicados en Argentina y América Latina. Expansión y servicio universal. Inversiones, mantenimiento y tarifas. Quién paga, cómo paga y cuánto paga.
- Puntualmente, rol de municipios y comunidad. Cómo hacer del agua una cuestión local. Inclusión en la problemática de todos los sectores. Descentralización como componente de un modelo institucionalmente integrado en "redes".

Finalmente queremos remarcar que no hay debates ni esfuerzos por construir Planeamiento Participativo suficientes en la Región Metropolitana Buenos Aires si el saneamiento no logra un lugar destacado en la agenda e los principales decisores públicos con convicción de cooperar.

El desarrollo estructural del servicio hace del tema una cuestión netamente interjurisdiccional, desde la Nación al Municipio, pasando por la Ciudad Autónoma y la Provincia.

Esta consideración nos lleva a agregar un último ítem a este epílogo: hay que debatir los obstáculos impuestos por la fragmentación.