

Serie Documentos de Trabajo del IIEP

Nº 22 - Noviembre de 2017

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA ARGENTINA Historia, actualidad y perspectivas

Carlos H. **Acuña** - Oscar **Cetrángolo**
Verónica **Cáceres** - Ariela **Goldschmit**



Instituto Interdisciplinario de
Economía Política de Buenos Aires
(IIEP-BAIRES)

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas
Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires
Av. Córdoba 2122 - 2º piso (C1120 AAQ)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel +54 11 5285-6578

<http://iiep-baires.econ.uba.ar/>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
Av. Rivadavia 1917 (C1033AAJ)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel +54 11 5983-1420

<http://www.conicet.gov.ar/>

ISSN 2451-5728

Los Documentos de Trabajo del IIEP reflejan avances de investigaciones realizadas en el Instituto y se publican con acuerdo de la Comisión de Publicaciones. L@s autor@s son responsables de las opiniones expresadas en los documentos.
Desarrollo editorial: Ed. Hebe Dato

El Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-BAIRES) reconoce a los autores de los artículos de la Serie de Documentos de Trabajo del IIEP la propiedad de sus derechos patrimoniales para disponer de su obra, publicarla, traducirla, adaptarla y reproducirla en cualquier forma. (Según el art. 2, Ley 11.723).



Esta es una obra bajo Licencia Creative Commons
Se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA ARGENTINA

Historia, actualidad y perspectivas

Carlos H. Acuña

IIEP-BAIRES (UBA/CONICET) Y EPYG (UNSAM)

Oscar Cetrángolo

IIEP-BAIRES (UBA/CONICET)

Verónica Cáceres

UNGS/CONICET

Ariela Goldschmit

IIEP-BAIRES (UBA/CONICET)

ABSTRACT

This work analyzes the political economy of water and sanitation policies in Argentina. From a historical point of view, it sets the focus in the institutional, policy and regulatory incentives faced by socio-political actors and economic agents involved in the decision-making that affects the provision of the water service. Within this framework it highlights that these policies were affected by contextual variables (that set the question of water and sanitation in the broader context of the economy and the political-institutional characteristics of Argentina) and by those specific to the government and coordination of the policy sector. The analysis shows that the problems of the sectorial policies and their causes, are historically deeply rooted. Finally, the study concludes stressing the need to prioritize the strengthening of the institutions that deal with the design and implementation of water and sanitation. And this as a first step, an unavoidable pre-condition, to sustain the long process that demands the solution of the problems that permeate the provision of water and sanitation in Argentina.

RESUMEN

Este trabajo analiza la economía política de las políticas de agua y saneamiento en la Argentina. A partir de una mirada histórica que coloca el acento explicativo en los incentivos institucionales, de políticas y regulatorios que enfrentan los actores socio-políticos y agentes económicos involucrados con las decisiones que afectan al sector. En este marco destaca las razones por las que la política de agua y saneamiento se vio afectada por cuestiones contextuales (que colocan a la problemática del agua en el marco amplio de la economía y las características político-institucionales de la Argentina) y específicas de gobierno/coordinación del sector. El análisis muestra que los problemas de las políticas sectoriales y las causas de los mismos, no constituyen novedades sino que exhiben profundas raíces históricas. Finalmente, el estudio acentúa como conclusión la necesidad de priorizar el fortalecimiento de la institucionalidad del diseño e implementación de las políticas del sector, como el primer paso que resulta precondición para el sostenimiento del largo proceso que demanda la resolución de los problemas que permean a la provisión de agua y saneamiento en nuestro país.

Palabras claves: políticas de agua y saneamiento, incentivos de actores socio-políticos y agentes económicos; capacidades estatales

Keywords: water and sanitation policies; socio-political actors and economic agents' incentives; state capacities

JEL Codes: Z18, H83

La economía política de la política de agua y saneamiento en la Argentina: Historia, actualidad y perspectivas¹

Introducción: objetivos, marco, presupuestos y estructura del trabajo.....	2
Historia y actualidad del sector de agua y saneamiento en Argentina.....	4
1.1 <i>Proceso histórico del sector.....</i>	4
1.2 <i>Evolución de la inversión y financiamiento durante las últimas décadas.....</i>	8
2. Incentivos institucionales, política pública, marcos regulatorios y sus consecuencias en argentina.....	14
2.1 <i>Institucionalidad del agua y saneamiento.....</i>	14
2.2 <i>Gobierno y organización del sector.....</i>	23
2.3 <i>La regulación del agua y saneamiento.....</i>	24
2.4 <i>Actores del sistema de agua y saneamiento.....</i>	25
2.5 <i>La efectiva prestación de los servicios de agua y saneamiento.....</i>	27
2.6 <i>Políticas públicas: entorno macro fiscal y políticas sectoriales.....</i>	30
3. Características del sector, problemas y recomendaciones.....	33
3.1 <i>Características y problemas de la provisión de agua y saneamiento en la Argentina...</i>	33
3.2 <i>Las causas de los problemas en la provisión de agua y saneamiento en Argentina.....</i>	35
3.3 <i>Recomendaciones sobre prioridades para mejorar la política de agua y saneamiento en la Argentina.....</i>	37
A modo de cierre.....	40
Bibliografía.....	41

¹ El presente trabajo fue realizado por solicitud y con el apoyo del Banco Mundial. Las opiniones expresadas por los autores de este documento son de su exclusiva responsabilidad, por lo que no comprometen a las instituciones a las que pertenecen ni al Banco Mundial. Por otra parte, agradecemos al Lic. Emilio Lentini de la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento, así como al equipo de expertos locales y regionales -de manera destacada Gustavo Saltiel y Berenice Flores- del BM, por la generosa disposición, sugerencias e información brindada en los diversos encuentros que sostuvimos con los mismos.

INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS, MARCO, PRESUPUESTOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO

El objetivo de este trabajo es contribuir al conocimiento sobre la economía política de la provisión de agua y saneamiento en la Argentina y -en base a esta contribución- sugerir para el debate cursos de acción prioritarios para el mejoramiento de dichas políticas. El análisis se lleva adelante en un marco que articula procesos nacionales, regionales y globales. En primer lugar, la Argentina muestra indicadores en la provisión de agua y saneamiento inferiores a los de otros países latinoamericanos con similares (o inclusive menores) niveles de desarrollo socio-económico, lo que sugiere falencias corregibles y potencialidades desaprovechadas con respecto a un servicio estratégico por su impacto sobre la calidad de vida de la sociedad y, particularmente, de los grupos sociales más necesitados de la misma. En segundo lugar, a partir de lo que en su momento fueron los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, la comunidad internacional avanzó hacia los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* en base a la decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas que, en 2015, estableció un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos, como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Uno de los objetivos acordados por el conjunto de los países, fue “garantizar la provisión de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos” (ODS 6), definiendo metas a alcanzar en 2020 y 2030 (Naciones Unidas. Asamblea General, 2015). Finalmente, en tercer lugar, con la impronta del mandato de las NU cristalizado en los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, el Banco Mundial impulsó una serie de estudios sobre la provisión de agua y saneamiento en diversos países, persiguiendo fortalecer las capacidades regionales para alcanzar los objetivos y metas establecidos por Naciones Unidas, constituyendo el presente trabajo parte de esa serie de estudios.

Estos análisis comparten dos características centrales: 1) la búsqueda de trascender una comprensión con foco predominante en cuestiones de infraestructura para incorporar variables político-institucionales y de gestión pública en el entendimiento de las políticas de agua y saneamiento; y 2) el reconocimiento de la necesidad de hacer esto mediante una aproximación teórico-metodológica que permita identificar aquellos factores (incentivos) que fomentan y/o motivan cambios en el comportamiento de los actores del sector de agua y saneamiento, idealmente en una dirección hacia el logro de los ODS. Para ello, se coloca el acento explicativo en la intersección que se da entre arreglos institucionales, políticas de financiamiento y regulaciones (IPR) y el impacto de esta intersección de factores sobre el mejoramiento de la provisión del servicio de agua y saneamiento.² De esta forma, el marco analítico que guía el presente estudio parte de cuatro supuestos. Primero, el reconocimiento que los procesos que producen mejoramientos sostenibles en los servicios públicos, son de gran complejidad y especificidad nacional, lo que implica que no son fácilmente transferibles como “buena práctica” de una sociedad a otra. Este supuesto pone en cuestión el sentido de “recetas universales” y, como contracara, acentúa la necesidad de que los incentivos se ajusten a las condiciones y economía política locales. Segundo, que en el centro del éxito/fracaso de estos procesos, se encuentran las variables institucionales, esto es referidas a las reglas que incentivan distintos comportamientos tanto para decisores políticos, como para actores sociales y económicos.

Estos dos supuestos conllevan otros dos: en tercer lugar aquel que destaca que en el núcleo del mejoramiento de la provisión de agua y saneamiento se encuentran el fortalecimiento de

² Lo que sigue está centralmente basado en World Bank (2017) y recoge argumentos de Acuña (2008) y Acuña y Chudnovsky (2013).

incentivos endógenos a la propia sociedad (en contraposición a la influencia externa/exógena a la misma), así como la puesta en marcha de programas enraizados en la realidad cultural, política, administrativa y en las capacidades específicas de cada sociedad, apuntando “con suficiente tiempo y paciencia” a la construcción de amplios consensos que tornen sustentable el mejoramiento de las políticas. Y cuarto, que estos marcos analíticos son dinámicos, por lo que no asumen trayectorias lineales sino que reconocen la posibilidad de errores y contramarchas, implicando que para la sustentabilidad intertemporal del mejoramiento de estos servicios, el aprendizaje y la capacidad de adaptación a cambios en el entorno social, pueden resultar a veces más relevantes que contenidos de IPR específicos en una coyuntura histórica dada. En este contexto el marco coloca el acento en los incentivos que para los actores relevantes, muestran las instituciones, las políticas y las regulaciones.

Los procesos de reforma a veces se caracterizan por el predominio de acciones sobre uno de los ejes o componentes de las IPR y otras mostrando fuertes interrelaciones entre cambios en los arreglos institucionales, las políticas y las regulaciones. En ocasiones podrán mostrar origen endógeno y en otras exógeno. También podrán, por otra parte, surgir con un carácter estrictamente sectorial o, en su defecto, como parte de amplios procesos de reforma estatal y sin mayor consideración a las especificidades del sector. Por ello, el marco analítico sostiene la necesidad de un entendimiento que considere todas las alternativas que motorizan y direccionan distintos tipos de reforma. Más allá de ello, también sostiene la necesidad de una aproximación *holista* o integral para el alcance de mejoramientos sustentables en el servicio de agua y saneamiento. En otras palabras, el enfoque acentúa la relevancia de que los incentivos positivos para transitar esa dirección, operen sobre muy diversos públicos y actores (algunos no directamente comprometidos con la problemática del sector), por lo que resulta clave que estos distintos incentivos propios de las estructuras institucionales, de política y regulatorias, muestren consistencia y un mutuo fortalecimiento.

El trabajo se estructura en tres capítulos, además de esta introducción y una sección de cierre. El primero brinda una reconstrucción de la historia y la actualidad del sector de agua y saneamiento en la Argentina, abordando la cuestión en dos pasos: por una parte, lleva adelante una síntesis de las etapas que han atravesado las políticas del sector y, por la otra, elabora un análisis que explica la evolución de la inversión, financiamiento y resultados de la provisión de agua y saneamiento en las últimas décadas. El capítulo segundo completa el análisis de IPR, en base a la institucionalidad del agua y saneamiento, su gobierno y organización como sector, las propiedades de la regulación del servicio, los actores del sistema de agua y saneamiento, la efectiva prestación del servicio y las políticas que lo enmarcan. Finalmente, en tercer lugar, el último capítulo sintetiza las características del sector y los problemas que obstaculizan un mejoramiento de las políticas de agua y saneamiento. Este capítulo se completa con un análisis de las causas de esos problemas, concluyendo con recomendaciones sobre prioridades de cursos de acción en un sendero que apunte al alcance de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* en el contexto argentino.

1. HISTORIA Y ACTUALIDAD DEL SECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO EN ARGENTINA

1.1 Proceso histórico del sector

Los servicios públicos de agua potable y saneamiento se constituyeron en Argentina desde fines del siglo XIX como parte de las políticas sanitarias y de control de las epidemias de cólera y fiebre amarilla, y se expandieron en las principales ciudades del país desde la creación en 1912 de la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN)³ y la firma de acuerdos con las jurisdicciones provinciales.⁴ Desde entonces, el sector experimentó una trayectoria pendular marcada por los procesos de centralización en el ámbito nacional, descentralización hacia las provincias, concesiones a capitales privados y re-estatizaciones. Estos cambios de trayectoria han incidido en la institucionalidad del sector, están presentes en su organización actual y han dificultado la consolidación de acciones. La presente sección presentará los rasgos distintivos de cada una de las etapas definidas por esos cambios.

La etapa centralizada: 1912-1970

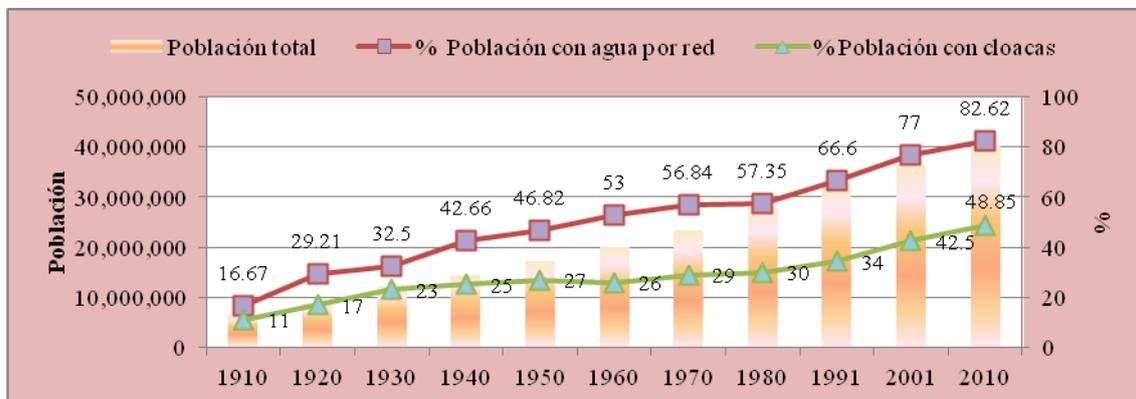
La etapa de centralización de los servicios se extendió hasta fines de los años setenta y en ella las funciones de planificación, regulación y prestación de los servicios estuvieron a cargo del gobierno nacional. El crecimiento de la población conectada a los servicios fue uno de los objetivos centrales de la política hacia el sector, con un notorio dinamismo hasta 1970 (como permite observar el gráfico 1). El crecimiento se sustentó en aportes percibidos por el cobro a los usuarios y, fundamentalmente, el financiamiento del Tesoro Nacional del desarrollo de inversiones en infraestructura tanto en producción como distribución. En este esquema, las tarifas priorizaron criterios políticos en detrimento de consideraciones técnicas, económicas y financieras (Acuña y Cetrángolo, 2006). En este sentido no se promovió la medición del consumo sino que se privilegió el consumo presunto de acuerdo a consideraciones catastrales de los inmuebles, subsidios cruzados entre tipos de usuarios (residenciales y no residenciales), y zonas geográficas con distinta densidad de población y desarrollo económico relativo. Para 1964, en el marco de un visible deterioro del sector e imposibilidad de atención de los problemas de abastecimiento de agua potable en zonas rurales por parte de OSN, el Estado nacional creó el Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural (SNAP), por impulso de la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante Decreto N° 9762/64. Su objetivo apuntó a atender los aspectos medulares de la provisión en pequeñas localidades rurales de hasta 3000 habitantes, lo que se profundizó conformando organismos similares en las jurisdicciones provinciales. El deterioro del sector se tornó más agudo con las recurrentes crisis fiscales que limitaron la transferencia de fondos a

³ Creada con la sanción de la Ley N° 8.889, previo funcionaba la Dirección General de Obras de Salubridad dependiente primero del Ministerio del Interior y luego del Ministerio de Obras Públicas, creado en 1898. OSN se constituyó en una de las primeras empresas estatales integrada en gran parte de sus eslabones puesto que producía una parte de los insumos que requería, ejecutaba sus obras centrales y contaba con centros de capacitación técnica para su personal.

⁴ Cabe destacar que existieron en paralelo prestaciones a cargo del Estado provincial en el caso de la provincia de Buenos Aires con la Dirección de Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires, creada en 1913, para proveer los servicios en La Plata y otras ciudades del interior bonaerense; y la provincia de Córdoba con la Dirección General de Hidráulica, creado en 1938, y prestaciones municipales con capitales privados en el caso de Rosario y Bahía Blanca, entre otras.

OSN. En este contexto tomó fuerza la idea de descentralización y transferencia de los servicios a los Estados subnacionales.

Gráfico 1. Evolución de la población total y del porcentaje con agua y cloacas en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el INDEC

La descentralización: 1970-1988

La descentralización de los servicios a cargo de OSN comenzó a ser planteada a partir de 1960 con la sanción de la Ley N° 15.021, que facultó al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a “convenir con los gobiernos de las provincias la transferencia de servicios nacionales que se presten en las respectivas jurisdicciones territoriales” y luego, en 1962, se dispuso que OSN sólo mantuviera la prestación de los servicios en la Ciudad de Buenos Aires y las localidades lindantes (Decreto N° 941/62). No obstante, la transferencia fue resistida por las jurisdicciones provinciales que alegaron no ser consultados sobre su capacidad para asumir la operación de los servicios y la norma, finalmente, fue derogada. En el marco de aplicación del principio de “subsidiaridad del Estado”, el siguiente intento de transferencia de los servicios requirió la sanción de la Ley N° 18.058 de 1970 que estableció que la transferencia de los servicios quedaría subordinado a la firma de un convenio con cada una de las jurisdicciones provinciales. Aunque en un inicio sólo se logró transferir algunos de los surtidores de agua locales y pequeñas obras del SNAP. Finalmente fue a fines de 1979, en el marco del último régimen militar (1976-1983), que en forma conjunta el Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía dictaron las Resoluciones N° 9 y N° 1.332 por las que se transfirieron “sin cargo” a las provincias los servicios de los sectores eléctricos, de gas natural, de riego y obras sanitarias así como el sistema ferroviario a partir del 1° de enero de 1981. En este contexto, el gobierno nacional mediante el Decreto N° 258/80 aprobó las Resoluciones ratificando la descentralización y transferencia (previo a la firma de convenios entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales). La descentralización implicó que el Estado nacional, que detentaba el monopolio de la prestación de los servicios en la mayor parte del territorio, tras la firma de actas acuerdos con las jurisdicciones provinciales, sólo mantuviera bajo su jurisdicción a la ciudad de Buenos Aires y a trece partidos del conurbano Bonaerense. La no transferencia en dicho territorio se justificó por el “carácter técnicamente indivisible” del sistema de mallas de redes que conectaba los sistemas de potabilización, conducción y distribución de agua potable, y parcialmente, el sistema de recolección y disposición de los desagües cloacales de la CABA y los municipios del conurbano (Schifini, 1998:46). Inicialmente, el Estado nacional procuró la

creación de un Ente interjurisdiccional con participación de la provincia de Buenos Aires, y la ciudad de Buenos Aires para que reemplazara a OSN, pero este no logró constituirse.

Para cuando efectivamente los servicios fueron transferidos, sólo el 57,34% de la población accedía al servicio de agua y el 30% al de cloacas, por lo que el sistema desproveyó, en términos absolutos, a 11.900.000 de personas del servicio de agua y 19.000.000 del servicio de cloacas (INDEC,1981).

Así, de un modelo de provisión centralizado en OSN, la descentralización dio lugar a inicios de 1982 al surgimiento de más de un centenar sistemas de provisión, en tanto cada jurisdicción provincial conformó su modelo de gestión que incluyó la prestación directa mediante empresas públicas o direcciones provinciales, la transferencia a las jurisdicciones municipales y/o la promoción de cooperativas. Aunque la transferencia se efectuó “libre de pasivos”, no se establecieron los recursos que posibilitaran el financiamiento de las obras orientadas a extender los servicios y sostener y mejorar el mantenimiento de las infraestructuras y calidad general de los servicios. La situación se agravó con la crisis de la deuda externa que en los años ochenta, restringió el acceso a fuentes de financiamiento y limitó la expansión de la infraestructura de redes al financiamiento con los recursos de los usuarios que se incorporaban a un sistema incapaz de satisfacer esta nueva demanda, justamente como consecuencia de la falta de inversión estatal en obras básicas. Además de la falta de financiamiento, las jurisdicciones provinciales y locales enfrentaron la falta de experiencia en la planificación y gestión de los servicios y de recursos humanos especializados, no sólo en la operación de los servicios, sino en las áreas de planificación, en tanto una parte relevante de la planta técnica especializada de OSN permaneció en el área no descentralizada o pasó a retiro en distintas formas.

La privatización de los noventa

Luego de la transferencia, el sector quedó atomizado y en gran medida desarticulado. Recién en 1988, el Estado nacional procuró asumir un papel de coordinación y de establecimiento de objetivos de largo plazo, tras la transformación del SNAP en el Consejo Federal de Agua Potable y saneamiento (COFAPyS)⁵, mediante la Ley N° 23.615.

A inicios de la década de los años noventa, la cobertura del servicio de agua exhibía una profunda demanda insatisfecha ya que alcanzaba abastecer sólo al 66,6% de la población y se reducía notoriamente en el caso de las cloacas llegando sólo al 34,2%. La falta de inversiones de acuerdo a las necesidades del sector, en líneas generales, dificultaba la prestación eficiente de los servicios.

En este marco se inició en la década de los años noventa una nueva etapa en el sector, en la que la separación de las funciones de prestación de las de regulación y control vino a correlato de la incorporación de capitales privados en la gestión de los servicios como actores protagónicos. Así las funciones del Estado nacional y los estados subnacionales quedaron a cargo de las tareas de regulación y el control de la prestación de los servicios mediante el establecimiento de marcos regulatorios y otras normas y reglamentaciones y la creación de entes regulatorios. En 1991, la provincia de Corrientes se convirtió en pionera al llevar adelante la concesión de los servicios prestados hasta entonces por la Administración de Obras Sanitarias de la

⁵ Pasó a continuar la gestión de la base de datos y la búsqueda de financiamiento internacional para el sector.

Provincia de Corrientes. Luego, en 1993, el Estado nacional concesionó de forma integral OSN, la cual pasó a manos del consorcio Aguas Argentinas S.A. Posteriormente, la experiencia se propagó y repitió de forma acelerada en otras jurisdicciones subnacionales (provincias y municipios), las que optaron mayormente por la modalidad de concesión integral por un periodo determinado (30 años en la mayoría de los casos)⁶ y con formas distintas de adjudicación a los interesados que incluyeron: el pago de un canon, la reducción en las tarifas vigentes, etc. Aunque también se incorporó la participación privada mediante contratos de gestión y operación y transferencia (Banco Mundial, 1996).⁷

En el marco de las reformas en el sector, en 1995 -mediante la Ley N° 24.583- se disolvió el CoFAPyS y se creó el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) como organismo descentralizado del Estado nacional que apuntó a organizar y administrar la ejecución y la instrumentación de los Programas de Desarrollo de Infraestructura del sector.

La re-estatización en el sector: 2003-2015

Para inicios del siglo XXI, en el marco de una de las mayores crisis políticas, institucionales, económicas y sociales de la historia argentina, la sanción de la Ley de Emergencia Económica y Reforma del Régimen Cambiario N° 25.561 modificó el escenario en el que se habían desempeñado las prestadoras de los servicios y en un marco signado por la pesificación de la economía local, la depreciación de la moneda y la reafirmación de la prohibición de indexar las tarifas, se observó una notable salida de los prestadores privados del sector en el país. La salida de las prestatarias dio paso a una etapa en que la intervención del Estado incluyó la decisión de rescindir los contratos, la creación nuevas empresas, el reordenamiento institucional de los entes de regulación y control y la sanción, en algunos casos, de nuevos marcos regulatorios.⁸ Asimismo, en esta etapa el ENOHSA pasó a ocupar un papel más activo en el sector a partir de la posibilidad de contratar y ejecutar obras, proyectos, adquirir materiales, maquinarias, y elementos destinados a la construcción, mantenimiento, operación y reposición de infraestructura (Decreto N° 1173/04).

En materia de provisión, continúan coexistiendo múltiples prestatarias de los servicios, con una heterogeneidad de formas de gestión, aunque en las jurisdicciones que no han descentralizado a nivel local la totalidad de los servicios (La Pampa, Entre Ríos y Chubut) se observa la presencia de un prestador dominante en las ciudades principales y empresas de menor tamaño relativo (fundamentalmente en áreas periféricas de las grandes ciudades o en áreas rurales). Asimismo, se mantienen en la mayoría de los casos, los entes de regulación y/o de control, creados para controlar la prestación en manos de capitales privados, con modificaciones menores en sus funciones. En relación con la cobertura, mientras que en 2001

⁶ Las concesiones privadas en el sector se sucedieron de la siguiente manera: en 1995, Formosa; Tucumán; Santa Fe; en 1997, Santiago del Estero; Córdoba; en 1998 Mendoza; Salta y la última fase que incluyó en 1999, la provincia de Misiones y Buenos Aires; en 2000 Catamarca y en 2002 La Rioja.

⁷ Mediante la promoción de los Programas de Propiedad Participada (PPP) el gobierno nacional y los provinciales lograron generar consenso del sector sindical para llevar adelante las concesiones de los servicios. El programa generó que los empleados pasaran a estar integrados al capital societario de las empresas concesionarias.

⁸ Previamente en 1998 se rescindió el contrato a la Compañía Aguas del Aconquija en Tucumán quedando el gerenciamiento de los servicios a cargo del ENOHSA hasta 2003, cuando se creó la Sociedad Aguas del Tucumán - SAT SAPEM. En marzo de 2002 se rescindió el contrato a Azurix Buenos Aires S.A. y en 2006 a Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., a Aguas Argentinas S.A. y Aguas del Gran Buenos Aires S.A. En 2008 se rescindió el contrato a Aguas del Valle S.A en Catamarca, en 2009 a Aguas de Salta S.A., en 2010 a Obras Sanitarias Mendoza (OSM), y a Aguas de La Rioja S.A.

la provisión de agua y de saneamiento alcanzaba al 77% y 42,5% de la población respectivamente, en 2010 mostró una mejora alcanzando al 82,6% y 48,8% de la población. Aunque la cobertura en las jurisdicciones resulta heterogénea, en todos los casos su evolución presenta una mejora respecto a 2001. Para 2015 se estimaba que el 84,4% de la población tenía acceso a agua y un 58,4% a cloacas, lo cual ubicaba al país por debajo de otros países de la región como Chile, Colombia, Brasil, entre otros (MIOPV, 2017).

Se debe notar que, como consecuencia de este proceso, una de las dificultades centrales que se encuentra en Argentina para poder analizar el sector de agua y saneamiento refiere a la ausencia de un sistema de información con una base de datos actualizada. La información se encuentra dispersa en las distintas jurisdicciones y en la mayoría de los casos no es de libre acceso a los propios usuarios y al público interesado. Esta situación hace que se carezca de suficiente información que permita contar con diagnósticos y considerar la evaluación de los indicadores básicos como cobertura, tarifas, calidad, etc., con la solidez que se observa en otros casos latinoamericanos (como Brasil, Chile, Uruguay, México, Colombia o Perú).

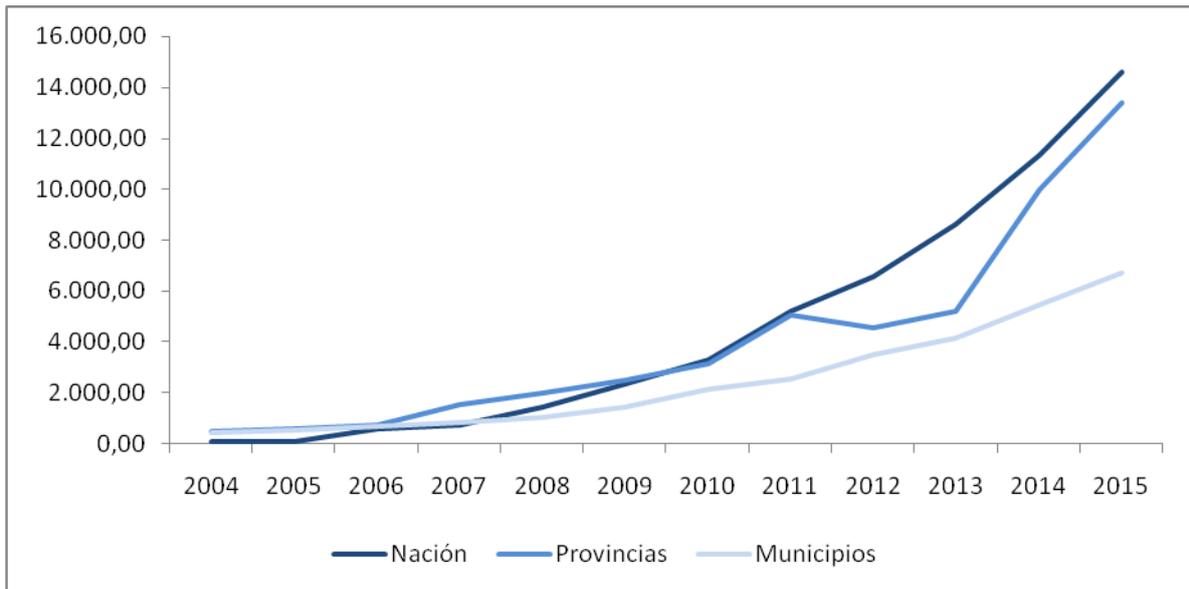
1.2 Evolución de la inversión y financiamiento durante las últimas décadas

El gasto público en agua potable y alcantarillado alcanzó en años recientes un nivel cercano a 0,6% del PIB, luego de seguir una trayectoria creciente en el largo plazo desde niveles menores a 0,2% del PIB en los años ochenta, 0,21% en los noventa y 0,31% del PIB en la primera década del presente siglo. Durante esos años se puede percibir un quiebre con aceleración del nivel de erogaciones en esta finalidad a partir de 2006, hasta alcanzar niveles poco por debajo de 0,6% del PIB desde 2014. No obstante, a pesar de esa trayectoria ascendente, los niveles resultan muy exigüos en comparación con el nivel de gasto público de los diferentes niveles de gobierno. Como porcentaje del gasto público total, esta finalidad paso de representar el 0,8 a apenas el 1,3 entre 1980 y 2015. En relación con el gasto social, evolucionó desde el 1,7% al 1,9% entre esos mismos años, según datos del Ministerio de Hacienda (<https://www.minhacienda.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/gasto-publico-consolidado/>).

En relación con la estructura jurisdiccional del gasto, entre 2005 y 2015 la participación promedio de la Nación se ubica en 38% del total, las provincias concentran otro 38% y los municipios absorben el 24% restante. En un contexto de fuerte incremento de los recursos tributarios, en especial los que recibe el gobierno nacional, resalta la participación más activa que ha adquirido este último en el gasto en agua potable y alcantarillado a partir de 2006. Las erogaciones de la Nación pasan de 0,016% del PIB en 2005 a 0,08% del PIB en 2016, en parte relacionado con nuevas inversiones de capital de la, en ese momento, recientemente creada empresa Agua y Saneamientos Argentinos-AySA vinculadas al mantenimiento y mejoramiento de la red de agua potable y saneamiento en su área de cobertura (\$217,4 millones).

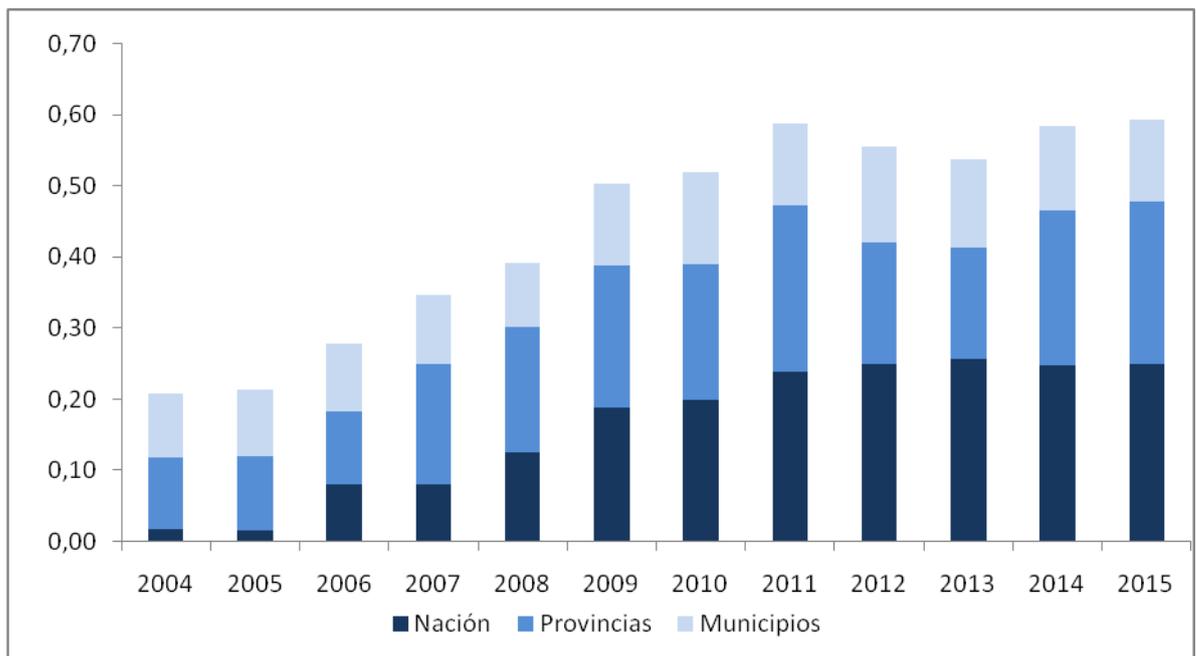
La evolución del gasto en agua y alcantarillado en moneda corriente (gráfico 2) muestra una tendencia obviamente creciente, muy influida por el proceso inflacionario. Con el objeto de aislar ese efecto y no contando con índices oficiales creíbles para ese período, el gráfico 3 presenta la evolución como porcentaje del producto. Allí se confirma la presencia de una tendencia creciente que, sin duda, es mayor a la allí mostrada si se computara en moneda constante, debido al fuerte crecimiento del producto real. En esa tendencia predomina la trayectoria del gobierno nacional, que ha ido aumentando su participación en el total (gráfico 4).

Gráfico 2. Gasto consolidado en agua potable y alcantarillado 2004-2015 en millones de \$



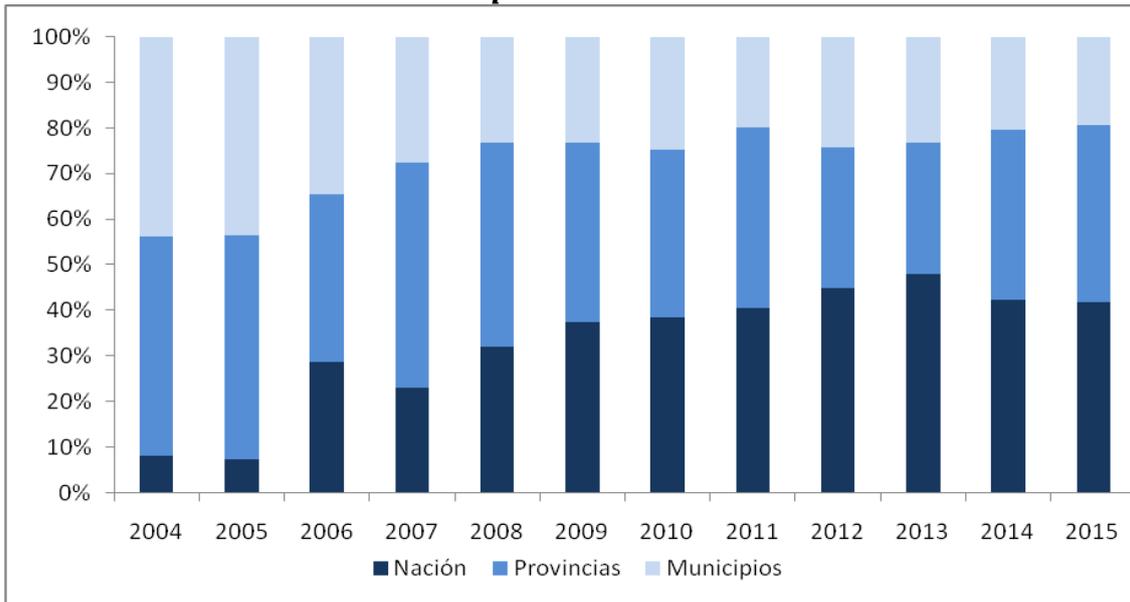
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

Gráfico 3. Gasto consolidado en agua potable y alcantarillado 2004-2015 en % del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

Gráfico 4. Gasto consolidado en agua potable y alcantarillado 2004-2015 Estructura porcentual

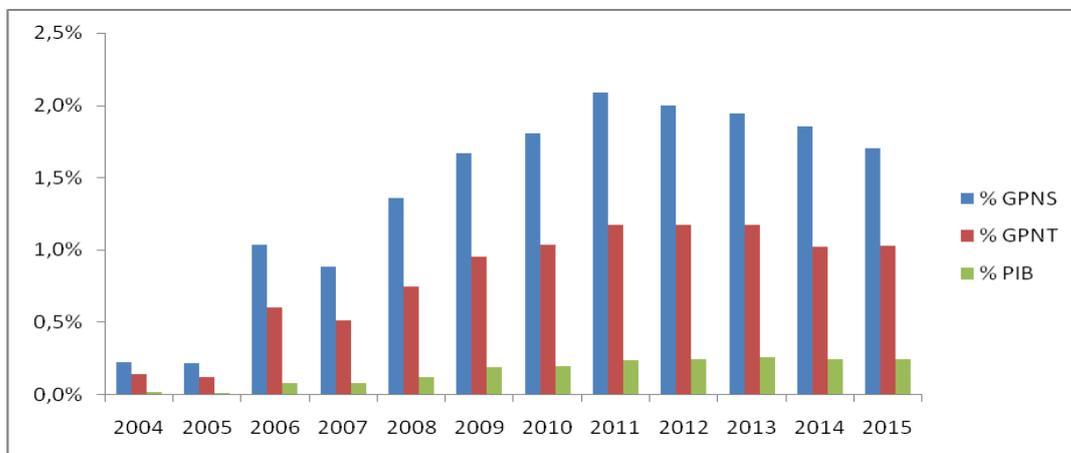


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

Gasto de la Nación

Desde 2006, el gobierno nacional muestra un gasto creciente en relación al producto aunque a partir de 2011 se verifica una merma del gasto en agua con relación al Gasto Público Social Nacional (GPSN) y Gasto Público Total Nacional (GPTN) que se encuentra vinculado con la implementación de otras políticas públicas que ocuparon un lugar creciente en los presupuestos públicos (inclusión previsional, subsidios a empresas y tarifas, AUH, entre otras). Más allá de estos vaivenes, debe quedar claro que la participación del gasto en agua potable y alcantarillado resulta de una magnitud muy poco significativa, absorbiendo en 2015 apenas 1,7% del GPSN y 1% del GPTN (gráfico 5). En lo que resta de la presente sección se ofrecerá una primera aproximación a la estructura de los presupuestos nacional y provinciales y su financiamiento. Sobre estas temáticas se volverá más adelante.

Gráfico 5. Gasto nacional en agua potable y alcantarillado 2004-2015 en % del Gasto Público Social Nacional, Gasto Público Nacional Total y PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

En el cuadro 1 se ofrece la evolución reciente de la estructura de gasto nacional en agua potable y alcantarillado según programas. Allí sobresale la relevancia que detenta el programa de asistencia financiera a AySA, que ha ido ganando participación en el gasto nacional en los últimos años, pasando de representar 58,6% del total en 2014 a 71,6% en 2016. Por su parte, tanto el programa de Acciones a cargo del ENHOSA como Emprendimiento Hídricos del Norte Grande pierden participación en el gasto nacional, en tanto crecen los recursos asignados al programa Recursos Hídricos y otros gastos. Medido en términos del PIB, se observa que el gasto que realiza el gobierno nacional en los distintos programas de la función Agua potable y alcantarillado registra un comportamiento descendente en el tiempo (si bien en términos nominales crece), pasando de representar 0,31% del PIB en 2014 a 0,18% en 2017.

Cuadro 1. Gasto nacional en agua potable y alcantarillado por programa (2014-2017) en millones de \$ y en % del PIB

	2014	2015	2016	2017
	<i>Devengado</i>		<i>Vigente</i>	
Asistencia Fin a AySA S.A.	8.241	8.567	14.541	11.516
Acciones a cargo del ENHOSA	3.707	3.967	2.048	1.721
Emprendimientos Hídricos del Norte Grande	1.516	2.241	2.402	
Recursos Hídricos	502	253	1.302	3.317
Otros Gastos	107	51	25	2.065
Total	14.073	15.079	20.318	18.619
En % del PIB	0,31%	0,26%	0,25%	0,18%

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

Del análisis de la estructura según objeto del gasto de cada uno de los programas nacionales identificados, se puede comprobar la importancia que presentan las transferencias en el presupuesto, que participan con el 95% del gasto nacional en 2016. Ello comprende mayormente transferencias a empresas (AySA) y en menor medida a gobiernos provinciales. Las jurisdicciones más favorecidas con el financiamiento nacional son Chaco, Córdoba, Tucumán y Formosa.

Cuadro 2. Gasto nacional en agua potable y alcantarillado según objeto del gasto y programa (2016) en millones de \$

	Gastos en Personal	Bienes de Consumo	Servicios No Personales	Transferencias	Bienes de Uso	Total
Acc el Des del Norte Grande		0	6	2.396	0	2.403
Asistencia Financiera a Empresas Publicas				1.149		1.149
Asist. Fin. a Empresas Publicas y Ente Binacional				13.392		13.392
Asist.Tec. - Financiera y Desarrollo de Infr. para el San.	111	1	31	1.234	672	2.048
Otras Asistencias Financieras				25		25
Recursos Hidricos	45	0	53	1.109	94	1.301
Total general en \$ MM	156	1	89	19.305	766	20.318
Total general en %	0,8%	0,0%	0,4%	95,0%	3,8%	100,0%

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

Cuadro 3. Transferencias nacionales a provincias en agua potable y alcantarillado (2016) en millones de \$

Jurisdicción	Devengado
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	0
Nacional	-
No Clasificado	-
Provincia de Buenos Aires	101
Provincia de Catamarca	215
Provincia de Córdoba	723
Provincia de Corrientes	2
Provincia de Entre Ríos	4
Provincia de Formosa	506
Provincia de Jujuy	16
Provincia de La Pampa	2
Provincia de La Rioja	38
Provincia de Mendoza	34
Provincia de Misiones	92
Provincia de Río Negro	45
Provincia de Salta	30
Provincia de San Juan	36
Provincia de San Luis	10
Provincia de Santa Cruz	2
Provincia de Santa Fe	14
Provincia de Santiago del Estero	364
Provincia de Tucumán	382
Provincia del Chaco	989
Provincia del Chubut	57
Provincia del Neuquén	56
Total general	3.718

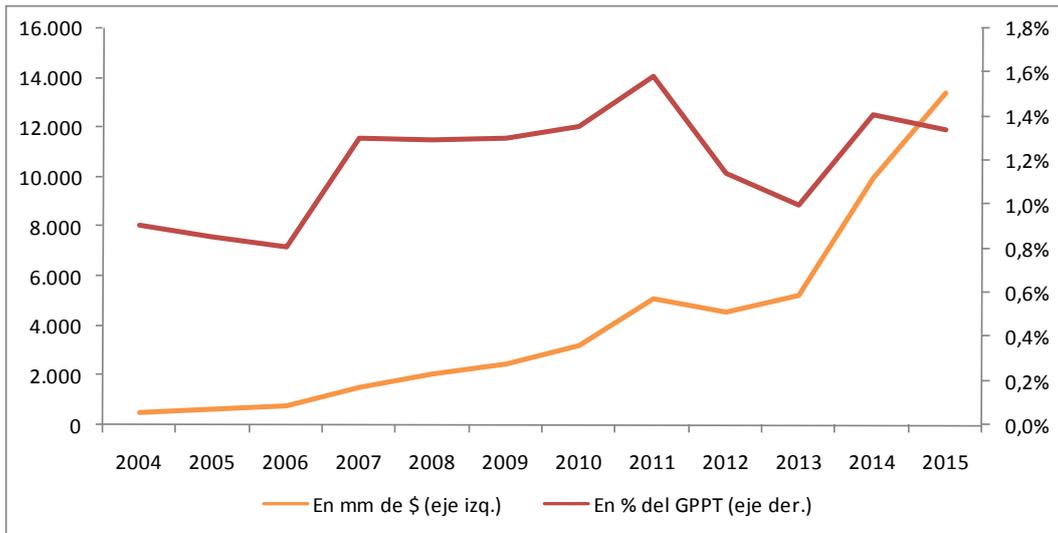
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda

Gasto provincial

Con relación a las provincias, el gasto se encuentra fuertemente sustentado en transferencias provenientes de la Nación. En términos presupuestarios, del mismo modo que lo observado con el gasto nacional, el gasto a nivel provincial no resulta significativo en el presupuesto consolidado de las provincias. Si bien la tendencia en términos nominales es creciente, la participación en relación al Gasto Público Provincial Total (GPPT) se reduce a apenas 1,3% en 2015.

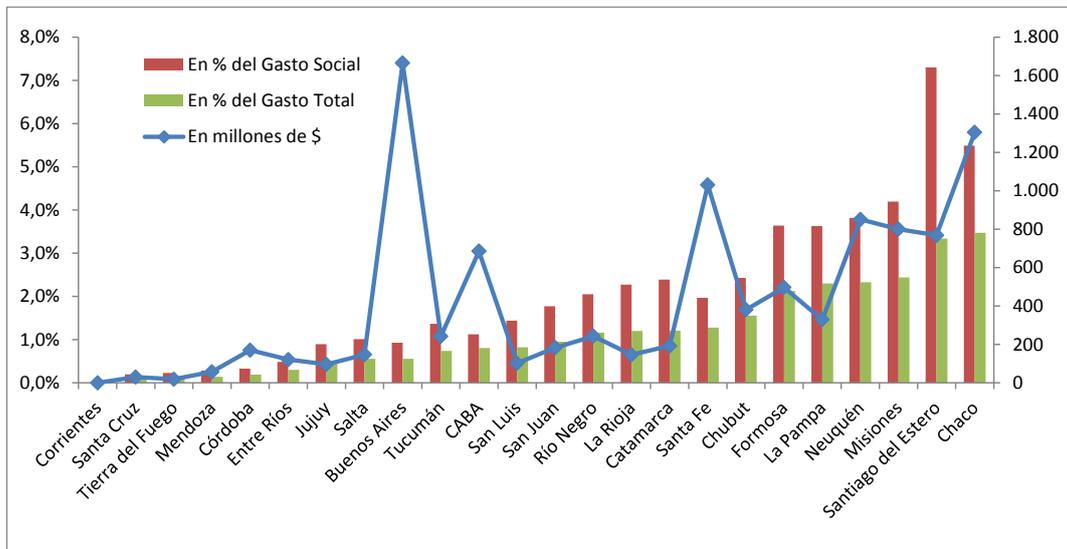
Según provincias, la mayor participación del gasto en agua se encuentra en Chaco (3,5%) Santiago del Estero (3,3%) y Misiones (2,4%), lo que concuerda con las regiones más necesitadas en términos de infraestructura y con peores indicadores de cobertura de agua y cloacas.

Gráfico 6. Gasto provincial en agua potable y alcantarillado, 2004-2015



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

Gráfico 7. Gasto por provincia en agua potable y alcantarillado, 2015



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

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

- El gasto sectorial tiene un impacto no significativo en las cuentas públicas de la Nación y las provincias, si bien la evolución del gasto público durante los últimos años ha sido creciente.
- El gasto de la Nación ha ido ganando terreno en los últimos años y muestra una elevada participación del rubro transferencias (a los gobiernos subnacionales y a empresas).
- Como contraparte, en el gasto de las provincias incide de manera significativa las transferencias recibidas desde la Nación.
- Existe una gran disparidad entre jurisdicciones (y al interior de las mismas) donde la problemática de la provisión de agua adquiere matices distintos que deben ser considerados al momento de diseñar políticas públicas sectoriales (un aspecto ligado a la descentralización del servicio al que se le prestará atención puntual en el próximo apartado).

2. INCENTIVOS INSTITUCIONALES, POLÍTICA PÚBLICA, MARCOS REGULATORIOS Y SUS CONSECUENCIAS EN ARGENTINA

Los incentivos institucionales, de política pública y regulatorios se modificaron con los cambios en la trayectoria en el sector de agua y saneamiento, caracterizados en las secciones que siguen. Esto evidencia las dificultades que ha atravesado el país para construir una visión estratégica de mediano y largo plazo que priorice la universalización y la sustentabilidad económica y ambiental de los servicios.

2.1 Institucionalidad del agua y saneamiento

El sector de agua y saneamiento conforma un campo estratégico para el desarrollo económico, con un claro impacto sobre el ambiente, la salud y condiciones de vida de la población. En Argentina involucra un conjunto de normativas que responden a los tres niveles de gobierno y que involucran aristas que se relacionan con la gestión del agua, la salud y las condiciones generales de prestación de los servicios.

Desde la reforma de la Constitución Nacional de 1994 “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (artículo 124) y en ese sentido las provincias tienen la responsabilidad de promover acciones para la preservación, recuperación y conservación de los recursos naturales como el agua. El Estado nacional cumple la función de dictar “las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales” (artículo 41 de la Constitución Nacional). En este sentido, en 2002, se sancionó la Ley N° 25.688 que estableció los presupuestos mínimos para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Sin embargo, esta norma aún no ha sido reglamentada.⁹ Además la reforma de la Constitución incorporó también, de forma trascendente, en su artículo 42 el derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios “a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno”.

Las condiciones físico-químicas y biológicas que debe cumplir el agua de suministro público y de uso domiciliario son acordadas por el Código Alimentario Argentino, Ley N° 18.284. Las disposiciones del Código respecto a los patrones de calidad del agua se han ido actualizando y tornándose más exigentes de acuerdo a como se conocen los efectos nocivos de determinadas sustancias en el agua.¹⁰

⁹ La norma no ha logrado el apoyo de las jurisdicciones provinciales que en algunos casos alegan que avanza sobre las potestades no delegadas a la nación. Así la provincia de Mendoza y el Departamento de irrigación reclamó que se declare inconstitucional esta norma en el caso “Mendoza, provincia de c/ Estado nacional s/ acción de inconstitucionalidad”. La justicia local declaró que la causa es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y rechazó la demanda.

¹⁰ En este sentido, los niveles de arsénico para consumo ha sido objeto de debate luego que, en 2007, mediante la Resolución conjunta de la Secretaría de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias del Ministerio de Salud de Nación y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción 68/2007 y 196/2007, se estableciera un máximo de 0,01 mg/l (anteriormente 0,05 mg/l). Posteriormente y dado los reclamos de los operadores de los servicios y otros actores por las dificultades para adecuar el agua a ese parámetro se otorgó una prórroga de 5 años a las regiones del país con niveles altos de arsénico para que las empresas se adecuen al nuevo parámetro. En 2012 volvió a otorgarse un nuevo plazo para adecuarse a los parámetros (Resolución conjunta de la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca mediante la 34/2012 y 50/2012). La presencia del arsénico en el agua en Argentina es de origen natural y está relacionado con el vulcanismo y la actividad hidrotermal de la cordillera de los Andes (Ministerio de Salud de la Nación, 2011).

En tanto el sector de agua y saneamiento se encuentra descentralizado en gran parte del territorio y los recursos naturales son de dominio de las provincias, no existe una ley nacional que establezca parámetros comunes para la prestación de los servicios. Así en Argentina -a diferencia de lo que sucede por ejemplo en Uruguay, Ecuador y Bolivia- no hay un reconocimiento explícito del derecho humano al agua en la Constitución Nacional ni una ley nacional que reconozca el derecho humano a su acceso. Este derecho tampoco se incluyó en el Código Civil y Comercial aprobado en 2014. Más allá de lo cual, al adherir en 1986 bajo la presidencia de Raúl Alfonsín al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC),¹¹ el Estado está obligado a asumir las responsabilidades que el pacto y su protocolo, ratificado por el Poder Legislativo en 2011, le confieren.¹² La Observación General N° 15, en 2002, reconoció que el acceso al agua potable es un derecho humano que se encuentra incluido en sus artículos 11 y 12 que refieren al derecho a un nivel de vida adecuado y a la salud. Posteriormente, en 2010, durante la Sesión N° 64 de la ONU, 122 países entre los que se contó la Argentina, votaron afirmativamente por el reconocimiento del derecho al agua potable y al saneamiento como derechos humanos esenciales. Puntualmente se declaró al “derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos” y se exhortó “...a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento” (Artículos 1 y 2, Resolución N° 64/292). Argentina no sólo votó a favor de la Resolución 64/192 sino que el PIDESC y otros tratados internacionales tienen jerarquía constitucional desde 1994. En el país, a partir de la Observación General N° 15, el Poder Judicial sentó jurisprudencia respecto a estos derechos y las responsabilidades que le competen al Estado nacional y los Estados subnacionales.¹³ A nivel nacional sólo se observa la Ley N° 26.221 que tiene incidencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), área no descentralizada y a cargo aún del Estado nacional. Dicha norma acuerda el marco regulatorio de los servicios en el área de AySA.

En el resto de las jurisdicciones cada una de las provincias establece mediante leyes o decretos del Poder Ejecutivo Provincial regulaciones sobre el agua, principalmente a partir de los

¹¹ En 1966, en el seno de la ONU se adoptó el PIDESC que entró en vigor una década después. El Pacto reconoce que no “puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos” entre las cuales se encuentran el derecho a trabajar, a la huelga, a la salud, etc. Sin embargo, el Protocolo Facultativo (que reconoce la competencia del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas bajo la jurisdicción de un Estado Parte, que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado Parte) recién fue aprobado en 2008 y entró en vigencia en mayo de 2013.

¹² El derecho al agua se encuentra también en otros acuerdos internacionales que el país incorporó en su articulado al ordenamiento jurídico en 1994, estos son la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Artículo 14); Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 24); Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Artículos. 20-26-29-46); el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Artículos 85-89-127).

¹³ Tal como sucedió en la sentencia que emitió el Tribunal en lo Civil y Comercial 8° de la Ciudad de Córdoba que, ya en 2004, obligó al Estado provincial a proveer agua segura y al diseño de un sistema de provisión de agua a los barrios: Villa La Merced, La Carbonilla y Chacras de La Merced. En los últimos se resolvieron precedentes jurisprudenciales con resoluciones similares respecto al derecho al agua que dieron lugar a la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a fines de 2014 quien acordó que “el agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas, razón por la cual debe ser tutelado por los jueces” y determinó que se trata de “un proceso colectivo”, es decir que no tiene que ser considerado como sumatoria de reclamos individuales y que, por su importancia, tiene que aplicarse el “principio de prevención y, aun en la duda técnica, del principio precautorio” (Corte Suprema de Justicia de la Nación 42/2013. Recurso de hecho. Kersieh, Juan Gabriel y otros c/ el Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ amparo).

Códigos de agua y de los servicios a partir de los marcos regulatorios. En los últimos años, el derecho humano se incorporó dentro de las regulaciones sobre el sector. Así en la Constitución de la provincia de Entre Ríos, reformada en 2008, en su artículo 85, y en la Constitución de la provincia de Corrientes, reformada en 2007, se definió al agua como “un bien social esencial para la vida” y la responsabilidad del Estado de garantizar su acceso (artículo 59). También se sancionó en la provincia de Buenos Aires la Ley N° 14.782 que reconoce el derecho humano al agua y en provincia de Jujuy se han presentado distintos proyectos de ley con similar finalidad.

Más allá de esto, los marcos regulatorios son la normativa central en la que se acuerdan las condiciones generales de prestación y los derechos y obligaciones de los usuarios y las empresas. Los mismos están fijados mediante leyes provinciales en la provincias de Córdoba (Ley N° 8835), Catamarca (Ley N°4836), Corrientes (Leyes N° 3573 y 3979), Santa Fe (Ley N° 1.220), La Rioja (Ley N°6.281), Jujuy (Ley N° 4937), Salta (Ley N° 6835), Santiago del Estero (Ley N° 6225), Tucumán (Leyes N° 6445 y 6.529), Río Negro (Ley N° 3183), Misiones (Ley N° 3391) y Formosa (Leyes N° 1.121 y 1.142). Así también en las provincias de Buenos Aires y Mendoza son establecidos por los decretos de PEP N° 873/03 y N° 2648/10. En las provincias de Chubut y Entre Ríos aunque los servicios están descentralizados a los municipios y cooperativas se observan normativas que acuerdan criterios de calidad para toda la provincia Ley I-N°189 antes ley N° 4291 en Chubut y Ley N° 6643/80 ratificado por la Ley N° 9230/99 en Entre Ríos. En cambio en La Pampa y Santa Cruz, donde los servicios están municipalizados en su totalidad, hay numerosas ordenanzas municipales respecto a las condiciones de prestación de los servicios, incluidas sus tarifas. Por su parte las provincias de San Juan y San Luis en la que coexisten un operador principal en algunas ciudades con prestaciones locales, no han sancionado un marco regulatorio.

Los marcos regulatorios establecen parámetros de calidad de los servicios, y en términos de calidad del agua requieren adecuarse a lo establecido en el Código Alimentario Argentino.¹⁴ La adecuación a los criterios no sucede en todas las jurisdicciones en tanto en la provincia de Buenos Aires se distribuye agua con distinta calidad (diferenciada como agua corriente y agua potable). Esta situación es llamativa en tanto se entiende que los criterios que tiene que reunir el agua para no generar riesgos para la salud, no deberían variar entre regiones y prestadores.

Institucionalidad y Descentralización

Los procesos de descentralización administrativa y de servicios han sido objeto de un creciente debate en la última década, reconociéndose en la actualidad que han generado tanto experiencias exitosas como grandes fracasos. En este sentido, el entendimiento ha avanzado en dos direcciones: la primera es aquella que reconoce, con el objeto de no afectar integridades sistémicas y la capacidad de desarrollar políticas nacionales, que tan relevante como tener en claro qué y cómo descentralizar es saber qué mantener centralizado, por qué y cómo. En definitiva, aquella postura que sugiere que centralización/descentralización no necesariamente son alternativas contradictorias -colocadas en un *continuum* de mayor/menor legitimidad, transparencia, eficiencia y eficacia- sino dos funciones que deben mostrar articulación/sinergia. La segunda, muy ligada a la primera, es el entendimiento que encara la descentralización de políticas sin necesariamente asumir que “más descentralización es mejor” o que ciertos tipos de descentralización son mejores que otros, sino buscando comprender las razones que hacen que la (des)centralización alcance o no sus objetivos (cf. World Bank, 2016

¹⁴ Las provincias adhieren con normativas propias al Código Alimentario Argentino.

y 2017). Más allá de las especificidades de estos debates, en la actualidad las diversas posturas tienden a mostrar dos grandes coincidencias, destacadas en el primer capítulo de este trabajo: 1) el reconocimiento que estos procesos son de gran complejidad y especificidad nacional, lo que implica que no son lineales ni fácilmente transferibles como “buena práctica” de una sociedad a otra; y 2) que en el centro del éxito/fracaso de estos procesos, se encuentran las variables institucionales, esto es referidas a las reglas que incentivan distintos comportamientos tanto para decisores políticos, como para actores sociales y económicos.

Con relación a los arreglos institucionales vinculados con la delegación de la provisión del servicio de agua, debe notarse que en el caso argentino, a diferencia de otros países, los procesos de devolución o descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales no pueden ser entendidos como un avance de estos gobiernos sobre el poder central. Si bien por un lado se observa que con cada nueva instancia legislativa los coeficientes de reparto a favor de los gobiernos provinciales han aumentado, por otro lado, los procesos de descentralización del gasto, al no haber sido acompañados por cambios simétricos en los recursos, han requerido de gobiernos centrales fuertes (militares o civiles) y una desigual capacidad de negociación.¹⁵

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

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

Por su parte, debido a la concentración de recaudación en manos de la Nación (una parte de ella es la que forma la masa co-participada), las provincias se han quedado con cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), que les permiten recaudar, en promedio, el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento. Este desbalance financiero

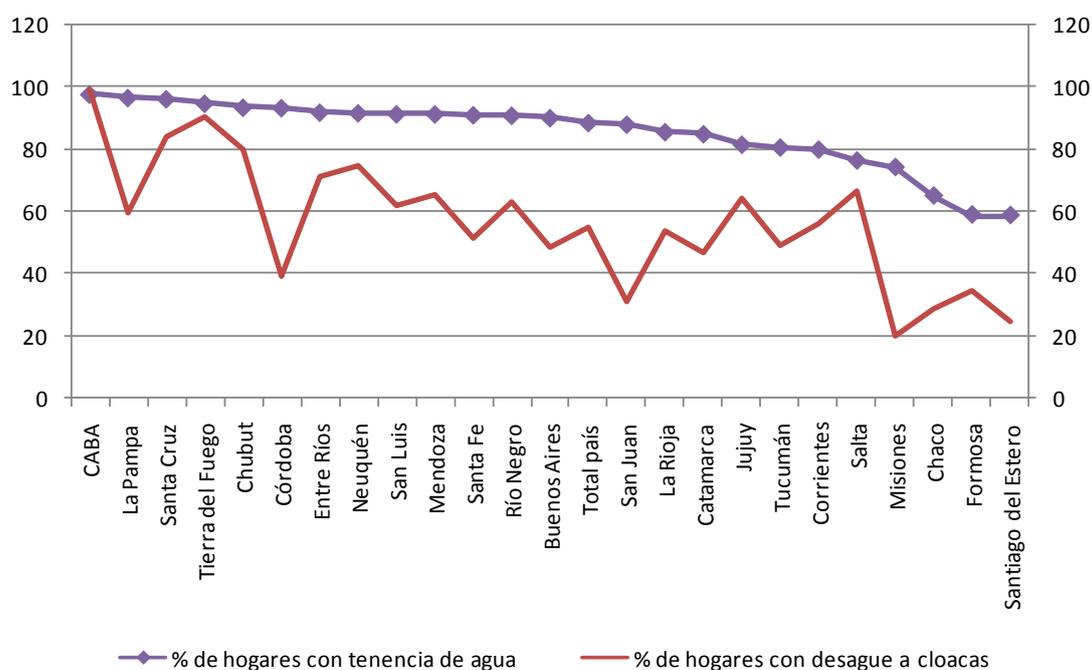
¹⁵ Esta sección está tomada de Cetrángolo y Jiménez (2004). Sobre las especificidades de la economía política de la descentralización y la desregulación de políticas sociales en el caso argentino puede consultarse, asimismo, Bisang y Cetrángolo (1997), Carciofi, Cetrángolo y Larrañaga (1996), Repetto y Alonso (2004), así como Potenza (2005) para la referida puntualmente al funcionamiento, fortalezas y debilidades de los Consejos Federales de Educación y Salud como organismos coordinadores de políticas entre la Nación y las Provincias.

interjurisdiccional debe ser también considerado como un elemento que agregó conflictividad a las relaciones entre la Nación y las provincias. Como resultado de los aspectos antes señalados el financiamiento de las diferentes provincias es altamente dependiente del sistema de transferencias de recursos desde la Nación.

Esta situación determina la ausencia de un nivel único básico de cobertura de cloacas y agua asegurada a todos los habitantes del país. Los servicios de agua potable y desagües cloacales muestran un patrón territorial de cobertura muy heterogéneo por provincia y similar entre los dos subsectores, si bien el servicio de desagües cloacales es más pobre que el de agua. Como muestra el gráfico 8, ordenado según nivel de cobertura de agua, el porcentaje de cobertura en agua supera en el total país en un 62% a la cobertura de desagües, llegando en algunos casos (Misiones) a casi cuadruplicar dicha cobertura, lo que da cuenta de las marcadas asimetrías que existen entre provincias. En efecto, el rango del nivel de cobertura de Agua Potable va de 59% (Santiago del Estero) a 98% (Ciudad de Buenos Aires), y el de Desagües Cloacales va de 24% (Santiago del Estero) a 99% (Ciudad de Buenos Aires).

Con el objeto de ilustrar la heterogeneidad de situaciones hacia el interior del territorio argentino, evitando la presentación de veinticuatro diferentes comportamientos, se ha optado por agrupar las provincias conforme una serie de indicadores relevantes de la situación en cada jurisdicción: i) el gasto público provincial en agua potable y alcantarillado per cápita 2015, ii) la participación del gasto público provincial en agua potable y alcantarillado con relación al gasto total provincial, iii) el porcentaje de hogares sin baño según datos del Censo 2010, iv) el nivel de PBG per cápita 2004 (último dato oficial disponible), v) la tasa de incidencia de la pobreza al segundo semestre 2016 según datos del INDEC y v) la brecha al interior de cada provincia entre los departamentos con mayor cobertura y menor porcentaje de hogares sin baño, según datos del Censo 2010.

Gráfico 8. Cobertura de agua y desagües cloacales por provincia, 2010



Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2010-INDEC

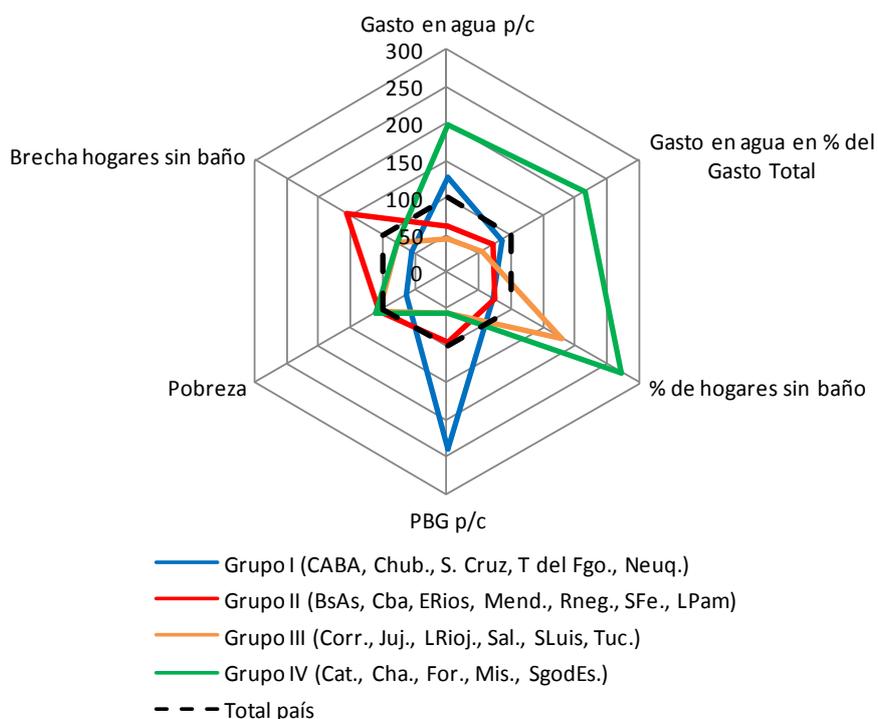
De este modo, es posible identificar los siguientes cuatro grupos de jurisdicciones, en línea con el agrupamiento de provincias que presenta Cetrángolo et al. (2011):

I- De elevado producto por habitante, buenos indicadores de cobertura, brechas y pobreza, mayor gasto en agua per cápita aunque reducida participación del mismo en el presupuesto provincial. Aquí se encuentran, la Ciudad de Buenos Aires y las provincias patagónicas de Chubut, Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén con muy baja densidad poblacional.

II- De niveles medios de PBG y pobreza, menor porcentaje de hogares sin baño en un contexto de mayor disparidad departamental. En términos de gasto este grupo registra un nivel más bajo al promedio de gasto en agua potable y alcantarillado per capita con una participación reducida en los presupuestos provinciales. En este grupo se reúnen cuatro provincias que explican la mitad de la generación del producto y cerca del 60% de la población del país (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza) junto con las provincias de Río Negro, La Pampa y Entre Ríos).

Los grupos III y IV presentan niveles bajos de PBG, mayor pobreza y un elevado porcentaje de hogares sin baño, con una brecha departamental baja en ambos casos. Se diferencian en que en el caso del grupo III se presentan indicadores de gasto público provincial en agua potable y alcantarillado per cápita y en porcentaje del gasto total provincial reducido, en tanto que en el caso del grupo IV estos indicadores se ubican por encima del promedio país. El grupo III contempla las provincias de Corrientes, La Rioja, San Luis, Salta y Tucumán, mientras que el grupo IV se conforma por las provincias de Catamarca, Chaco, Formosa, Misiones y Santiago del Estero.

Gráfico 9. Agrupamiento de provincias. Base Total país=100



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, Censo 2010 y Secretaría de Hacienda

Los datos presentados permiten, por un lado, apreciar las diferencias estructurales entre jurisdicciones y asimismo identificar necesidades de intervención pública.

Debe señalarse que el grupo I incorpora una jurisdicción de características especiales y únicas: la Ciudad de Buenos Aires. Se trata de una economía urbana que, por ser la ciudad capital de la Nación, presenta una fuerte concentración de población y mejores condiciones socioeconómicas que el resto. En el grupo II, por su parte, se encuentra la Provincia de Buenos Aires que por su tamaño poblacional y concentran de la producción promedia los resultados del total país.

Como toda clasificación, ésta contiene simplificaciones que pueden no reflejar situaciones particulares específicas pero, de todos modos, tiene el valor de presentar cierto ordenamiento e ilustrar, sin lugar a dudas, sobre la diversidad de situaciones hacia el interior del territorio del país y la necesidad de aplicar diferentes acciones para resolver los problemas de saneamiento (Cetrángolo et al., 2011).

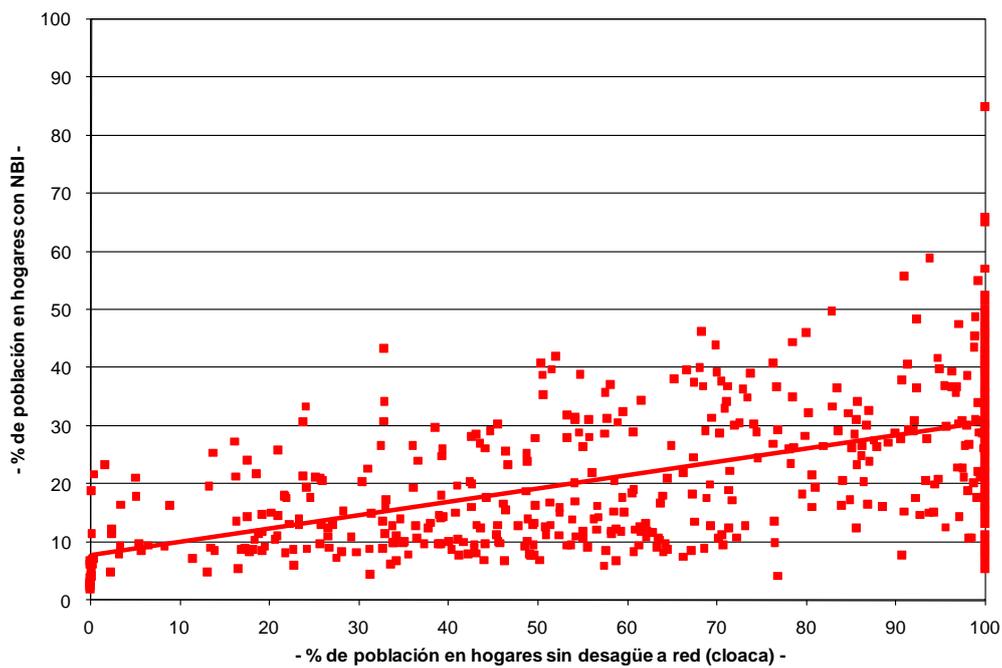
Por otra parte, al interior de las provincias se repiten los patrones de heterogeneidad que se observan entre las mismas. Así también se observa la falta de complementariedad en la expansión de los servicios de agua y cloacas, con un elevado déficit en cloacas que ocasiona que los hogares tengan que resolver el saneamiento mediante formas menos seguras. La presencia de pozos ciegos conectados en el mejor de los casos con cámaras sépticas conforma una problemática que se agrava en áreas urbanas en donde se construyen a poca distancia de las tomas de agua.

Antes de terminar esta sección sobre descentralización del servicio, conviene hacer notar que las brechas existentes entre estados provinciales se reproducen y amplifican hacia el interior de cada jurisdicción. En efecto, la localización de cada individuo dentro de cada jurisdicción lo coloca en una posición diferencial (Acuña y Cetrángolo, 2006; Cetrángolo et al., 2011).

La información censal ofrece una imagen muy nítida de las diferencias de cobertura entre departamentos. En los gráficos 10 a 13 se presentan los datos de hogares sin cobertura de agua potable y desagüe cloacal ordenados por departamento y relacionados con el porcentaje de población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas. Con el objeto de mostrar la evolución en las últimas décadas se reproducen, los mismos gráficos elaborados a partir de datos del Censo del año 2001, y presentados en Acuña y Cetrángolo (2006). De la comparación entre los dos momentos (y recordando que el Censo del año 2001 fue realizado en el preludio de una grave crisis) es posible señalar cierta reducción en la dispersión de casos departamentales, en especial con relación a la cobertura de agua potable. Tal vez más importante para el presente estudio sea comprobar la fuerte y persistente correlación positiva entre pobreza y ausencia de cobertura, lo que llama la atención sobre la cuidado que toda política sectorial deberá poner sobre la necesidad de prioridades diferenciales hacia el interior de cada provincia.

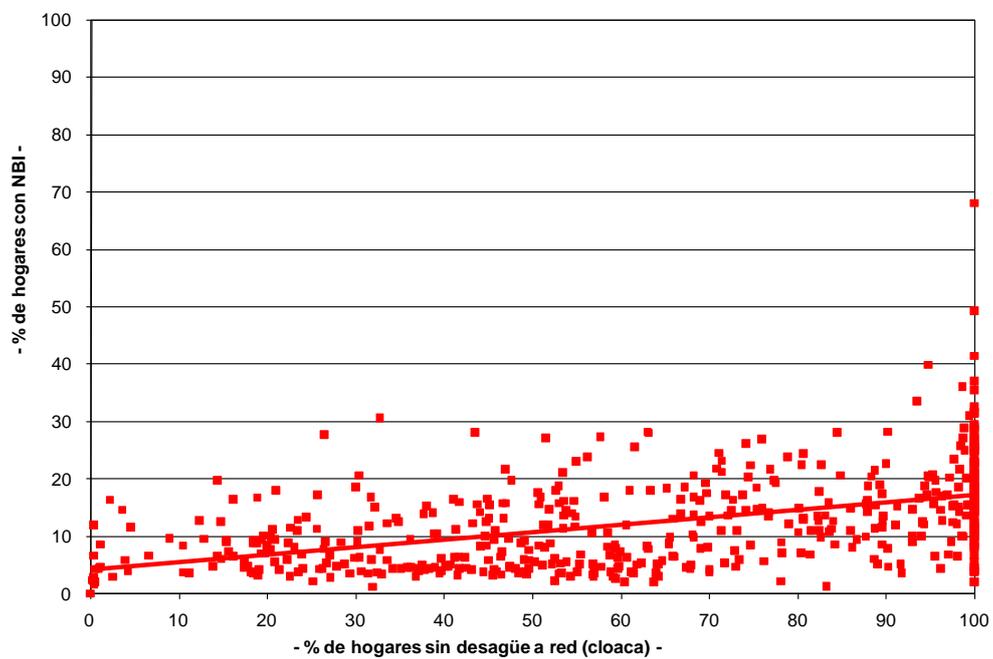
En definitiva, la forma que adoptó la institucionalidad ligada a la descentralización de servicios de agua y saneamiento en la Argentina, resultó en una fuerte heterogeneidad social y regional entre provincias y dentro de las propias provincias. Esta heterogeneidad enmarcada en la institucionalidad más amplia de los procesos de descentralización y las características del federalismo argentino ha, consecuentemente, incrementado los problemas de coordinación interjurisdiccional y debilitado las capacidades para implementar una política nacional más legítima, eficiente y sustentable de agua y saneamiento.

Gráfico 10. Relación cobertura de desagüe a red cloacal y hogares con NBI. Año 2001



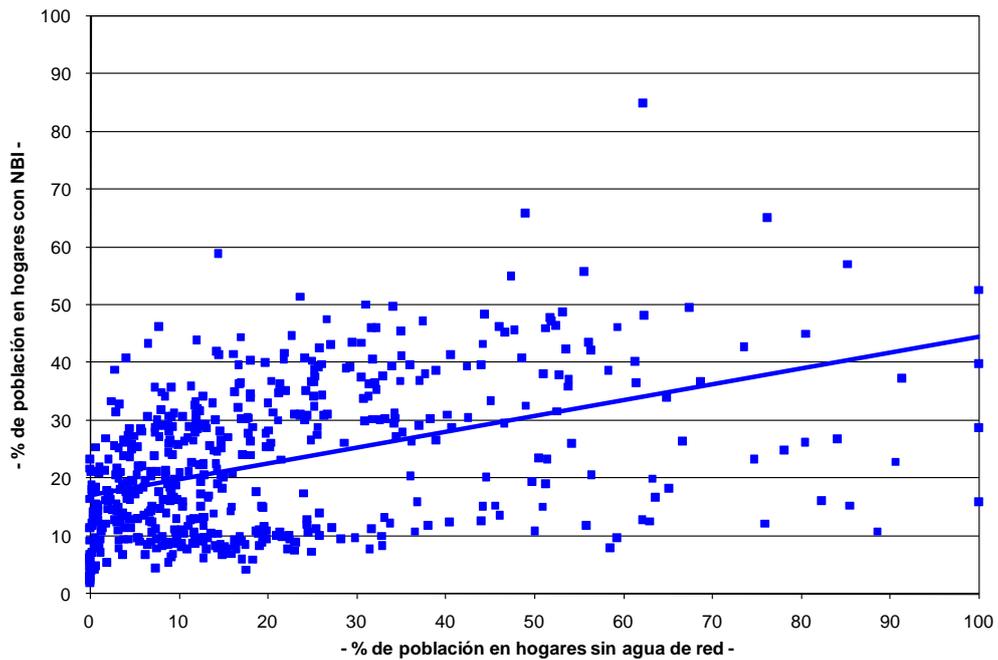
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2001

Gráfico 11. Relación cobertura de desagüe a red cloacal y hogares con NBI. Año 2010



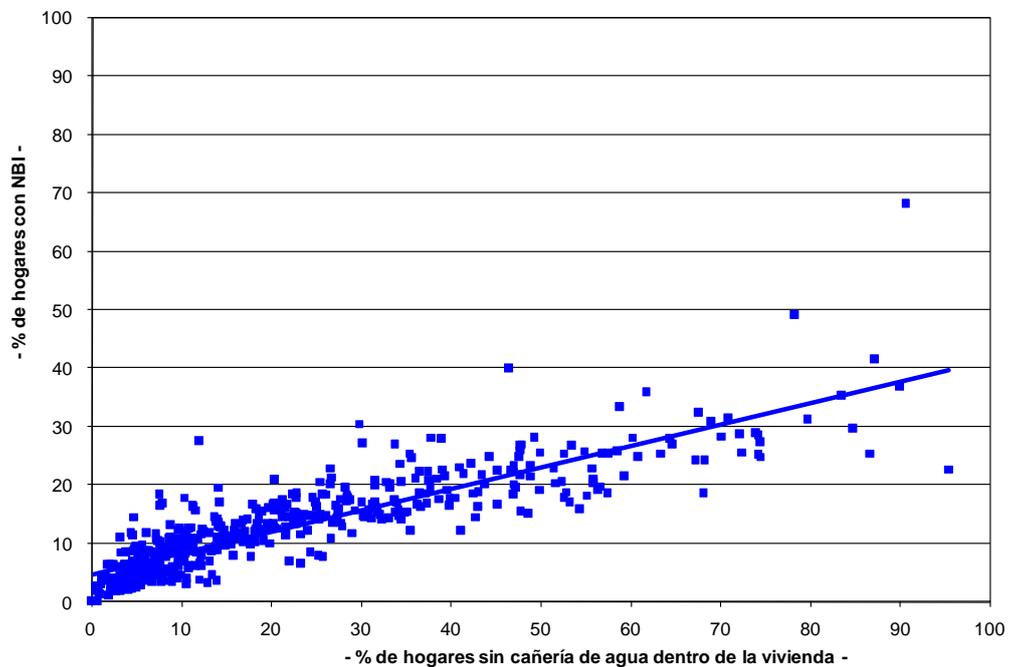
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010

Gráfico 12. Relación cobertura de agua y hogares con NBI. Año 2001



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2001

Gráfico 13. Relación cobertura de agua y hogares con NBI. Año 2010



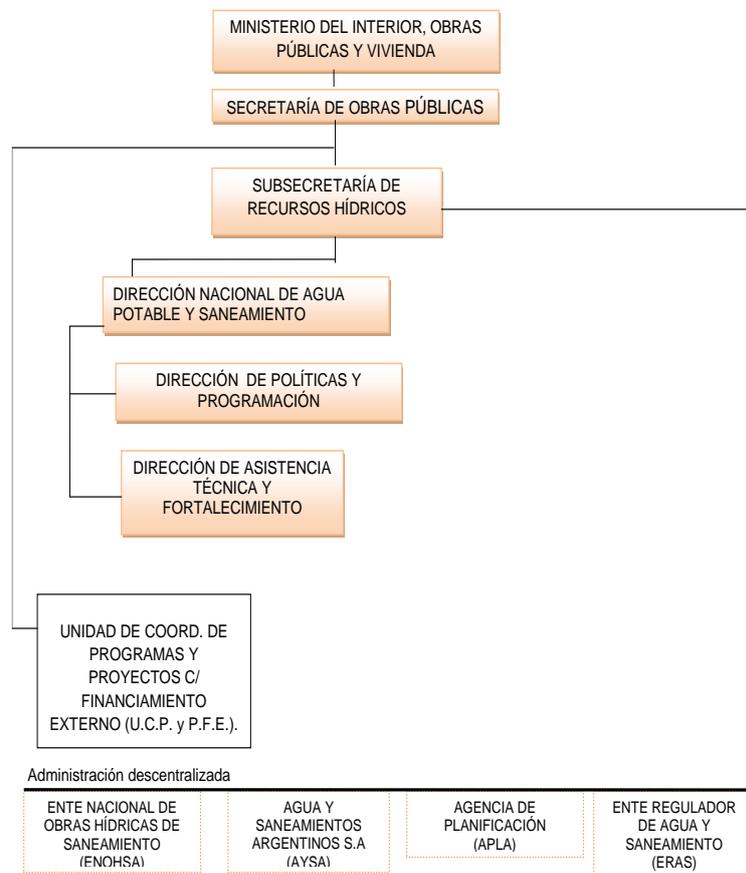
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010

2.2 Gobierno y organización del sector

A nivel nacional el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPV) es el organismo que tiene competencia sobre el sector de agua y saneamiento. De acuerdo al Decreto del PEN N° 13/2015, que modificó la estructura de los ministerios, la Secretaría de Obras Públicas (SOP) cumple entre sus funciones elaborar, proponer y ejecutar la política nacional de obras públicas e hídricas y coordinar los planes y programas relativos a dichas obras a nivel internacional, nacional, regional, provincial y municipal, entre otras tareas. De la SOP depende la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) que actúa en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional y de los servicios de agua y saneamiento. En el ámbito de la SSRH y como se observa en la figura 1, se encuentra el ENOHSA, organismo descentralizado con personería jurídica y autarquía administrativa que, históricamente, actuó como agencia financiera que canalizaba a provincias y prestadores de servicio, los recursos de origen nacional y externo. Desde 2004 se encuentra autorizado a contratar y ejecutar en forma directa obras, proyectos y adquisiciones para la construcción, mantenimiento y reposición de infraestructura de saneamiento.

En la órbita de la SSRH se encuentra la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DNAYS) de reciente creación que tiene entre sus cometidos “la formulación de las políticas sectoriales así como la planificación de mediano y largo plazo de las inversiones y acciones” (MIOPV, 2017). La creación de la Dirección fue un proceso postergado durante años y conforma un avance en la organización del sector en lo que concierne a las posibilidades de coordinación y planificación de mediano y largo plazo.

Figura 1. Organigrama del sector de agua y saneamiento a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Modernización (2017)

Por otro lado, la SSRH cumple funciones de planificación, regulación y prestación de los servicios en el área no descentralizada, en la que actúa como autoridad de aplicación del marco regulatorio de AySA. En su órbita se ubican, por un lado, la APLA que coordina y da conformidad a la planificación de inversiones, mediante la interacción con los municipios de la provincia de Buenos Aires y la concesionaria, y realiza el seguimiento de la ejecución de las obras. Por otro, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) que ejerce el control en materia de prestación del servicio, incluyendo la contaminación hídrica en lo que se refiere a la fiscalización de AySA como agente contaminante. La prestación en Capital Federal y, recientemente, 24 municipios de la provincia de Buenos Aires se encuentra a cargo de AySA, una sociedad anónima con participación mayoritaria estatal y el 10% del capital accionario en manos de los empleados a través del sindicato del sector. Esta empresa, creada en 2006, se encuentra expandiendo su área de acción e incorporando mediante negociaciones con el gobierno de la provincia de Buenos Aires y los gobiernos locales a un conjunto importante de municipios que históricamente han estado fuera de su área y se caracterizan por presentar una importante demanda insatisfecha de los servicios. Mientras la figura 1 brinda el Organigrama del gobierno del sector a nivel nacional, en el apartado 2.4 sobre los actores del sistema de agua y saneamiento, se describe el complejo entramado de actores que intervienen en el sector de agua y saneamiento a nivel nacional y en los subsistemas provinciales y locales.

2.3 La regulación del agua y saneamiento

Desde las reformas que se observaron en el sector en la década de los años noventa se enfatiza la importancia que asume la regulación y las agencias regulatorias. La regulación se presenta asociada al logro de distintas finalidades como garantizar la sostenibilidad del servicio desde el punto de vista social, medioambiental, técnico y económico; determinar los incentivos adecuados de manera que la prestación propenda a la eficiencia, entendiendo por ésta la minimización de los costos de largo plazo de la prestación; la mayor eficiencia estará justificada por sus fines de equidad social, asegurando que las economías que se generen serán transferidas a la comunidad vía reducción de tarifas y aumento en la calidad del servicio prestado y mayor acceso de la población no servida; incentivar y responsabilizar al prestador y a sus directivos del cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos, ajustado a principios de debida diligencia, buena fe y obligación de eficiencia; y prever incentivos para que los usuarios hagan un uso racional del servicio (Ordoqui Urcelay, 2007:67). Como tal, por ende, la función de regulación resulta central para la operación del sector y el alcance de sus objetivos.

Más allá de que en Argentina se observa desde inicios del presente siglo la salida de los consorcios privados de la prestación de los servicios en las principales jurisdicciones del país (en términos demográficos), los organismos de regulación permanecen en actividad con algunos cambios en sus funciones. Así, en el AMBA se encuentra el ERAS; en la provincia de Buenos Aires el Organismo de Control del Agua de Buenos Aires (OCABA), el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS); en Mendoza el Ente Provincial del Agua y de Saneamiento (EPAS); en Catamarca el Ente Regulador de los Servicios Públicos y otras concesiones de Catamarca (ENRE); en Formosa el Ente Regulador de Obras y Servicios Públicos (EROSP); en Jujuy la Dirección de Servicios Públicos y otras concesiones (SUSUPU); en La Rioja el Ente Único de Control de las privatizaciones de la Provincia de La Rioja (EUCOP); en Salta el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ENRESP); y, en Tucumán el Ente Regulador de Servicios Públicos de Tucumán (ERSEP). En Río Negro y en Chaco la regulación de los servicios se

encuentra bajo la órbita de las direcciones de agua (el Departamento Provincial del Agua (DPA) y la Administración provincial del agua (APA). En estas jurisdicciones los servicios son prestados por empresas bajo sociedades anónimas con mayoría accionaria estatal o sociedades del estado. Los directorios de los entes regulatorios son propuestos por el Poder Ejecutivo y refrendados por el Legislativo, duran mayormente cuatro años en sus funciones pudiendo ser renovados por un periodo. En algunos casos, como en las provincias de Mendoza, Catamarca y Misiones, el periodo de funciones esta indeterminado. Asimismo tienen escasa participación los usuarios de los servicios y otros actores de la sociedad civil. Esta reducida participación en las vocalías de los entes también se visibiliza en las acciones poco frecuentes que apuntan a incluir la mirada, los reclamos de los usuarios, etc.

En las jurisdicciones donde los servicios continúan concesionados, los entes mantienen sus funciones: el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSEP) en Córdoba, el Ente Regulador de la Administración de Obras Sanitarias Corrientes (AOSC) en Corrientes, el Ente Provincial Regulador de Agua y Cloacas (EPRAC) en Misiones y el Ente Regulador de los Servicios de Santiago del Estero (ERSAC) en Santiago del Estero. En el caso de las provincias donde los servicios se encuentran descentralizados a nivel de municipios y/o cooperativas (La Pampa, Entre Ríos y Chubut) no existe un ente regulador, así como en las provincias de Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En estas jurisdicciones las direcciones provinciales o autoridades del agua desempeñan un conjunto amplio de funciones, inclusive las de regulación de los servicios.

Los entes regulatorios suelen ser autárquicos y su financiamiento se efectúa mediante distintas fuentes que incluyen un porcentaje de las tarifas y asignaciones del presupuesto público. La literatura recomienda que el financiamiento de los entes mediante una tasa de mantenimiento, control y fiscalización como parte de la tarifa pagada por los usuarios es la opción que contribuye a generar, por un lado, mayor autarquía financiera y por otro, independencia del sector empresarial y político más allá del tipo de esquema de prestación (Herrero, 2002).

Los entes deben aplicar los marcos regulatorios que indican los esquemas tarifarios, la calidad de los servicios, los niveles de medición y de tratamientos de los efluentes. En Argentina los marcos regulatorios están cristalizados en el AMBA en la Ley Nacional N° 26.221; en Córdoba mediante la Ley provincial N° 8835; en Catamarca con la Ley N° 4836; en Corrientes con las Leyes N° 3573 y 3979), y en otras jurisdicciones por decretos como en el caso de la provincia de Buenos Aires (Decreto N° 873/03) y Mendoza (Decreto N° 2648/10). Más allá de su importancia coexisten con disposiciones heterogéneas como los contratos de concesión, los convenios por obras, etc. Así se observa en algunas jurisdicciones dispersión y superposición de las normativas.

2.4 Actores del sistema de agua y saneamiento

Resulta usual en el análisis de actores de políticas restringir el foco a los actores sectoriales. Sin embargo, la comprensión de la lógica, obstáculos y potencialidades de una política sectorial demanda, ineludiblemente, el reconocimiento de la relevancia de actores meta-sectoriales en la determinación de la legitimidad, factibilidad y probabilidad de éxito de una política. En este sentido, consideramos al sector de agua y saneamiento como un conjunto perteneciente a un sistema más amplio y complejo, en el que el sector constituye un subsistema que se articula con otros subsistemas regidos por institucionalidades, cruzados por políticas y regulaciones diversas a las del sector y poblados por actores con intereses, prioridades, objetivos y recursos

distintos y que exceden a los que caracterizan a los del sector. Con este ánimo es que esquematizamos a continuación tanto a los actores sectoriales como a los meta-sectoriales relevantes para el sector.

Actores del sector

Desde la descentralización a nivel subnacional y las concesiones de la década de los años noventa, la organización del sector incluye la presencia de un conjunto heterogéneo de actores que cumplen funciones de planificación, regulación y control y prestación de los servicios. Cada una de estas funciones tienen una especificidad técnica y en ellas actúan distintos actores e intereses. Esta multiplicidad ciertamente realza la importancia que las acciones aprovechen las sinergias y complementariedades, la articulación de escenarios y actores a fin de reducir incongruencias y lograr sostenerse en el tiempo previendo distintos escenarios que permitan dar solución a las problemáticas del sector.

Dada su centralidad, la estructura de los actores del subsistema del gobierno nacional del sector fue adelantada en el apartado que se especifica el papel del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y, dentro de su ámbito, el de la Secretaría de Obras Públicas, la Subsecretaría de Recursos Hídricos y el de la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento. Aquí se debe notar que al momento de considerar los actores del sector, y si bien formalmente no constituye parte de su gobierno, el actor sindical debe ser contemplado como clave tanto por su peso sobre la implementación de las políticas, como por su influencia sobre algunas de las decisiones de las mismas (en el caso argentino, con particular presencia en la mayor empresa prestadora del país, AySA, a la que se hace referencia abajo).

La planificación y la captación de fondos para las obras de infraestructura en el sector están a cargo, principalmente, de organismos centralizados relacionados a los ministerios de obras y servicios, planeamiento y ambiente. En este sentido aglutinan y desarrollan en paralelo un conjunto de amplio de funciones que incluyen la gestión de distintos servicios públicos, la gestión hídrica, etc., y no logran consolidarse como el organismo rector que defina, consensue, promueva, ejecute y rinda cuentas sobre la política sectorial. Las excepciones en términos de funciones definidas son en el AMBA la Agencia de Planificación (APLA) y en la provincia de Buenos Aires la Dirección provincial de agua y cloacas (DIPAC), creada en 2005 a condición del acceso a créditos externos para el sector.

La regulación y control está a cargo de distintos entes o agencias regulatorias en las áreas en las que perduran concesiones privadas (Corrientes, Córdoba, Misiones, y Santiago del Estero) que son responsables de la aplicación de los marcos regulatorios, sancionados en el marco de las concesiones. En el caso de las áreas donde los servicios fueron re-estatizados (AMBA, provincias de Buenos Aires, Santa Fe, entre otras) estas agencias fueron reformuladas, mayormente, quedaron a cargo del control de la prestación de los servicios, y la regulación de las tarifas quedó a cargo de los ministerios de obras y servicios, es decir centralizadas en los poderes ejecutivos.

La prestación de los servicios incluye distintos modelos de gestión y actores. Así en los principales núcleos poblacionales se observa la presencia de un operador principal con mayoría accionaria estatal o privada, pero con participación de los sindicatos y prestadores atomizados en el interior de las jurisdicciones (incluyen cooperativas, prestaciones municipales, etc.). Específicamente los servicios se encuentran a cargo de un conjunto atomizado de actores prestatarios que incluyen: una empresa regional que abarca a dos jurisdicciones la CABA y 24

municipios de la provincia de Buenos Aires (AySA) y 14 prestatarias empresas o entes estatales.¹⁶ Por otro lado se ubican 4 prestatarias concesionarias de capitales privados.¹⁷ Estos operadores atienden a los principales núcleos y cohabitan con otros prestadores que atienden a localidades de menor tamaño relativo en el interior de las provincias (mediante cooperativas y otros operadores comunitarios). En las provincias de La Pampa, Entre Ríos, Chubut, los servicios están a cargo de los municipios y cooperativas. Así se estima que existen un total de 1828 actores prestadores de los servicios en el país (MIOPV, 2017).

Actores meta-sectoriales

En primera instancia, son cuatro los subsistemas constituidos por actores relevantes para las políticas del sector de agua y saneamiento:

- a) En primer lugar, el subsistema del resto del Poder Ejecutivo, conformado en la Argentina por la Presidencia, la Jefatura de Gabinete de Ministros y, con particular influencia sobre las políticas de agua y saneamiento, los Ministerios de Hacienda, de Finanzas y de Salud. Cada uno de estos actores cuentan no sólo con la capacidad de influir, sino en algunos casos hasta de vetar, diversos aspectos de las políticas de agua y saneamiento.
- b) Segundo, el subsistema conformado por el resto de los poderes de gobierno. Si bien resulta obvio el peso del parlamento a la hora de decidir sobre recursos o la propia institucionalidad del sector de agua y saneamiento, el Poder Judicial ha cobrado históricamente en Argentina, un creciente peso no sólo referido a derechos de los usuarios y cumplimiento de normas, sino también al contenido sustantivo de políticas y la propia institucionalidad que debería sostener dicho contenido (como ilustra el caso Matanza-Riachuelo/ACUMAR).
- c) En tercer lugar el subsistema de actores no estatales cubre centralmente a aquellos que conforman organizaciones de la sociedad civil (ya sea de consumidores, ligadas a derechos o de especialistas).
- d) Y, finalmente, en cuarto lugar, el subsistema de Organismos Multilaterales de Desarrollo (como BM, BID, CAF, PNUD, CEPAL, etc.) nos muestra a un conjunto estratégico de actores tanto para el financiamiento, como para el análisis y planificación de las políticas del sector.

2.5 La efectiva prestación de los servicios de agua y saneamiento

Los recursos financieros que perciben las empresas prestatarias contemplan fuentes propias y externas y asumen un grado de criticidad importante por la infraestructura requerida para la prestación de los servicios. En general hay acuerdo en que son relevantes las inversiones en capital fijo que demandan la expansión de los servicios y que tienen una lenta recuperación de las inversiones.

¹⁶ Aguas Bonaerense S.A.; Aguas Santafesinas S.A., Agua y Saneamiento Mendoza S.A., Aguas Rionegrinas S.A., Aguas de Catamarca, la Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S.A. Aguas del Norte, Sociedad Aguas del Tucumán S.A., Agua Potable Sociedad del estado en Jujuy, el Servicio de agua y mantenimiento Empresa del Estado Provincial Provincia de Chaco -SAMEEP-, Aguas de Formosa S.A., el Ente Provincial de Agua y saneamiento -EPAS- en Neuquén, San Luis Agua Sociedad del Estado, Obras sanitarias sociedad del estado -OSSE- en San Juan, Servicios Públicos Sociedad del estado en Santa Cruz, y Aguas Riojanas S.A.

¹⁷ Aguas de Santiago S.A., Aguas de Corrientes S.A., Servicio de Aguas de Misiones S.A., y Aguas Cordobesas S.A.

Las tarifas dependen de cada jurisdicción y aunque, en general, se encuentran limitadas jurídicamente por el principio de razonabilidad tarifaria (Solanes, 1999), en Argentina han quedado asociadas en los últimos años a criterios políticos y sociales y estas no han contribuido a cubrir los costos operativos, de mantenimiento, amortizaciones, depreciaciones y beneficios de las empresas. Así las inversiones para la expansión de los servicios han sido sostenidas, fundamentalmente, con aportes del estado nacional mediante el ENOHSa y del Programa de Desarrollo e Integración de las Provincias del Norte Grande. En general, la mayoría de los cuadros tarifarios del país se basan en el régimen que utilizaba OSN con el criterio de consumo presunto en función de la superficie, zona, calidad y antigüedad del inmueble. No obstante, estas variables no resultan adecuadas para reflejar el nivel de consumo del usuario. Dado el bajo nivel de micromedición del consumo de los usuarios, subsiste de manera generalizada un sistema tarifario de “canilla libre” (AySA solamente mide el consumo del 21% de los usuarios). Los niveles de micro-medición se encuentran en el entorno del 29% y el rango de variación de la muestra va de casi 0% (Cooperativa de Trelew) a 68% (Adlandes-Jujuy). De este modo, los niveles de micromedición resultan bajos en comparación con los niveles consignados en ADERASA, donde la media es 70% y el rango de variación de los datos va de 20% a 79% (MIOPV, 2017).

Producto de estos bajos niveles de micromedición también resulta dificultoso obtener la tarifa por m³, no existiendo así incentivos para racionalizar el uso del agua. Dado que no se puede hacer uso de la política de precios con ese fin, la asignación de los recursos por parte del prestador termina resultando ineficiente y el regulador carece de un parámetro vital para evaluar la eficiencia de la prestación (MIOPV, 2017; Banco Mundial, 2017).

Considerando que la información disponible respecto a la situación tarifaria es limitada e incompleta, ya que, como señalamos, no hay bases sistematizadas con información del sector, se recurre a información producida por organismos que aglutinan a los entes reguladores. Así, en el AMBA y las provincias de Catamarca, Tucumán, PBA, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Corrientes, Misiones, Córdoba, Río Negro y la Rioja el sistema tarifario más generalizado es el *price cap*, pero en la práctica la regulación contiene un esquema mixto, ya que las jurisdicciones autorizan revisiones periódicas que consideran la variación de los costos. Es decir combinan la modalidad *price cap* con incrementos por la variación de costos.¹⁸ Mayormente las revisiones tarifarias han quedado acotadas a las modificaciones en los costos extraordinarios (AMBA, provincia de Buenos Aires, etc.). Aunque desde 2011 en el AMBA se promovió la quita de subsidios en los servicios básicos como el agua a aquellos usuarios residenciales de barrios con mayor poder adquisitivo, durante varios años se mantuvo la tarifa general sin modificación. Desde fines de 2015 el uso de subsidios indirectos comenzó a cuestionarse abiertamente en el AMBA y a la vez se autorizaron modificaciones en las tarifas.

La situación difiere en las jurisdicciones subnacionales que, en general, avalaron revisiones previamente. Además del esquema de subsidios cruzados entre usuarios, se observa también la presencia de una tarifa social o solidaria focalizada en los sectores más vulnerables. Aunque las situaciones son heterogéneas, el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (2017) aglutina

¹⁸ Se observan dos mecanismos para regular las tarifas: por un lado, el esquema *Price cap* (precio tope) que prevé la fijación de un precio base máximo (acordado por el poder concedente) el cual otorga a la empresa una ganancia razonable; el mismo se ajusta en forma periódica con la aplicación de un índice de precios domésticos (que tiende a reflejar las variaciones de los costos) al cual se le sustrae un factor de eficiencia con el propósito de transferir a los usuarios y consumidores los incrementos de productividad de la empresa y luego de un periodo de realizan revisiones tarifarias donde esas ganancias se trasladan a los usuarios. Por otro, la tasa de retorno (costo del servicio) que refiere a la determinación por parte del poder concedente de la rentabilidad sobre el capital invertido para el prestador. Lo que genera que se trasladen a las tarifas los incrementos de costos relevantes y mantiene constante la rentabilidad del prestador (Saravia, 2010).

como características comunes del sector: “el recupero insuficiente de costos operativos por atraso tarifario, tarifario catastral, escasa micromedición, altas dotaciones y consumos promedios, elevadas pérdidas en red”; “posibilidades de mejora en la eficiencia general de la gestión de la prestación, mediante planificación, cambios en procesos administrativos y comerciales, utilización de información y compartiendo conocimiento” y “atomización de la oferta”, con desaprovechamiento “de sinergias y economías de escala”.

Respecto a la calidad de los servicios no se observan incumplimientos serios y los problemas específicos logran resolverse con cierta celeridad aunque otros se sostienen por problemas de “ineficacia de la gestión o por falta de recursos” (MIOPV, 2017). Como señalamos, la calidad física, química, biológica y toxicológica del agua que las empresas prestatarias distribuyen en las redes requiere seguir los parámetros del Código Alimentario Argentino y sus reglamentaciones y modificaciones, en la órbita del Ministerio de Salud.¹⁹ La calidad química del agua tiene como desafío hacia adelante la reducción de los niveles de arsénico en el agua a los valores recomendados de 0,01 mg/l y esto requiere adecuarse en los marcos regulatorios. La continuidad de los servicios tiene valores aceptables y la costumbre normada en los marcos regulatorios de tener en las viviendas tanques de reserva de agua contribuyen a lidiar con los cortes del servicio en época estival (MIOPV, 2017).

Ciertamente aunque en la normativa se destaca la importancia de la micromedición, en la práctica los niveles continúan siendo reducidos en el país. También lo son los niveles de macromedición. En el caso del AMBA, área de AySA, la micromedición alcanzaba sólo el 21,27%, en Aguas Santafesinas S.A. al 27,36%, al 22,35% en la Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S.A. y mejoraba en el caso de AYSAM SAPEM al 66,13% (ADERASA, 2014). La falta de macro-medición impide conocer los volúmenes y caudales de agua entregados en la producción y comparar con la demanda de agua y la falta de micro-medición impide que se conozca el consumo efectivo de los usuarios (Banco Mundial, 2017). Esto dificulta la posibilidad de realizar trabajos que determinen el agua no contabilizada. El agua no contabilizada alcanzaba en el área de AySA el 44,09%, y en la Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S.A. el 40%. (ADERASA, 2014). En general, la escasa bibliografía señala valores críticos de agua no contabilizada que rondaban en promedio entre el 40% y el 50% del agua producida, porcentaje que podría incrementarse cuando aumentaba el tamaño de las infraestructuras y la demora entre la detección de la pérdida y su reparación, así como cuando los ductos y las redes se encuentran obsoletas con cañerías de hierro fundido que acumulan seis décadas de uso (Schifini, 1998). La mejora en los niveles de micromedición y macromedición y la reducción del agua no contabilizada resulta esencial en tanto, por un lado contribuiría a abastecer a otros hogares; y por otro, promovería la protección de un recurso vital para la sustentabilidad de la vida y la solidaridad intergeneracional.

Por último, aunque se establecen disposiciones para los efluentes cloacales, con controles por parte de las prestatarias y de los entes de regulación, los niveles de tratamiento también son reducidos. En el área de AySA sólo el 39,94% del caudal de efluentes era tratado, aunque en el caso de la Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S.A. alcanzaba al 97,77%. La falta de infraestructura de redes cloacales sumado a los reducidos niveles de tratamiento de los efluentes domésticos e industriales conforma un problema de larga data en el país que ha sido judicializado en reiteradas oportunidades (Cáceres, 2016).

¹⁹ El agua potable de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (2006) es agua que no ocasiona ningún riesgo significativo para la salud, es adecuada para todos los usos domésticos habituales, incluida la higiene personal y aplicable al agua envasada y al hielo destinado al consumo humano.

2.6 Políticas públicas: entorno macro fiscal y políticas sectoriales

El presente capítulo se cierra con una aproximación a la política sectorial anunciada y comenzada a instrumentar por el nuevo gobierno que inició su gestión a fines del 2015. Con el objeto de poner en contexto los anuncios y medidas adoptadas resulta indispensable preceder esa presentación con una breve introducción al contexto macrofiscal donde se están desarrollando esas iniciativas.

Entorno macro fiscal

La situación macroeconómica actual debe ser considerada a la luz de lo ocurrido durante los años que sucedieron a la crisis de principios de siglo y posterior recuperación. Superados las peores consecuencias de la citada crisis, a partir de 2003 la economía argentina había comenzado a registrar elevadas tasas de crecimiento que se mantuvieron hasta 2009. Ese año se produjo una fuerte desaceleración, producto, entre otros factores, de la crisis internacional. Pasados los efectos inmediatos de esa crisis, la economía volvió a desacelerarse como consecuencia de factores tanto de carácter interno como externo.

Entre los primeros se encuentra la sequía que afectó al sector agropecuario en un primer momento y el efecto que algunas medidas destinadas a mantener el superávit de cuenta corriente de la balanza de pagos (como las restricciones a las importaciones) tuvieron sobre la actividad económica en algunos sectores. Entre los factores externos se destaca el menor crecimiento de los países desarrollados (producto del recrudescimiento de la crisis de la Eurozona) y de Brasil (uno de los principales socios comerciales). La caída en el precio de las *commodities* durante los últimos años es un dato importante. A diferencia de lo acontecido en el bienio 2008-2009, los grados de libertad para implementar políticas fiscales y monetarias expansivas son un poco más restringidos; sin embargo, si bien la fortaleza fiscal y externa no es la misma de años atrás, las condiciones sociales y laborales no se han deteriorado (OIT, 2013).

Luego de la recuperación de 2010/11, se alternaron años de bajo crecimiento (años pares) con otros de caída en el nivel de actividad (impares), hasta que, luego de una caída del 2,2% en el PIB durante el año 2016, se espera un crecimiento cercano a 3% durante 2017 y algo superior en el año 2018²⁰. Si esa predicción llegara a cumplirse sería el primer año par con crecimiento real desde el año 2010. Debe notarse que muchos analistas asocian este comportamiento del producto real con el ciclo político.

En materia fiscal, no puede dejar de señalarse la extrema gravedad de la situación presente. Entre 2004 y 2016 el resultado fiscal consolidado sufrió un deterioro de 10% del PIB, pese a haberse incrementado la presión tributaria casi 9% del PIB. Este incremento fue posible por el mantenimiento de impuestos de emergencia (créditos y débitos bancarios, entre otros), el crecimiento de la economía y los cambios en el financiamiento del sistema de previsión social.

Entre esos años, el gasto público se incrementó en 19% del PIB (algo menos que duplicó su nivel). Los principales determinantes de ese crecimiento debe identificarse como el incremento de gasto en personal y otros de funcionamiento (6,3% del PIB); prestaciones de la seguridad social (4,8% del PIB), y transferencias corrientes (4,3% del PIB). Este último rubro, si bien incluye las prestaciones de la Asignación Universal por Hijo y otras transferencias a las familias

²⁰ El Mensaje del Poder Ejecutivo que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para el año 2018 incorpora una estimación de crecimiento del 3% para el año 2017 y una previsión del 3,5% para el 2018.

de menor importancia, consiste básicamente en subsidios a las empresas y tarifas. La evolución de los gastos de capital, en cambio, ha sido mucho más modesta (crecimiento de 1,7% del PIB). Hoy, el déficit fiscal consolidado se estima en un monto cercano a 7% del PIB, siendo el más elevado desde la hiperinflación de fines de los años ochenta. Por su parte, el resultado primario fue negativo en 4,9% del PIB, el peor desde la crisis de los primeros años ochenta. Para el año 2018 el Proyecto de Presupuesto que está siendo tratado en el Congreso de la Nación prevé un déficit primario del Sector Público No Financiero equivalente a 3,2% del PIB y un resultado financiero de 5,5% del PIB.

En síntesis, resulta claro que la situación fiscal es sumamente frágil y las metas oficiales resultan sumamente ambiciosas. En consecuencia, y en relación con los objetivos del presente estudio, es importante señalar la fuerte restricción fiscal existente para encarar incrementos en las erogaciones públicas, aún sabiendo el escaso impacto que tiene el sector de agua y saneamiento en el total de gasto presupuestado.

Políticas de agua y saneamiento

A inicios de 2016 el gobierno nacional presentó el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, cuya segunda versión fue presentada en junio 2017. Dicho plan propone las bases para el desarrollo del sector con el objetivo de alcanzar para 2019 niveles de cobertura de 100% en agua potable y 75% en cloacas en las áreas urbanas del país (el año de alcance de estos objetivos se presenta como 2023 en otras fuentes oficiales; cf. Koutoudjian, 2017). Ello requiere de la ejecución de obras que permitan incorporar a 8,2 millones de personas en agua y 8,9 millones en cloaca, que demandarán inversiones del orden de los 22.000 millones de dólares. Los recursos de financiamiento se asignarían bajo un esquema compartido entre operadores, nación, provincias y municipios, elevando el gasto del sector al 1,2% del PIB en 2019 (tomando el PIB de 2016 como denominador).

Por su parte, el Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional para 2018 contempla la asignación de recursos destinados al citado Plan. Dicho plan consta de cuatro ejes temáticos: agua potable y saneamiento, adaptación del territorio al cambio climático, obras multipropósito y nuevas áreas de riego.

Actualmente existen 280 obras de agua y saneamiento en ejecución y otras 157 ya finalizadas. Entre los proyectos, se destacan los colectores y la nueva planta de tratamiento para la ciudad de Bariloche y la planta de tratamiento de Villa La Angostura. En el área metropolitana el Sistema Matanza Riachuelo y en la zona del Plan Belgrano, la planta de tratamiento de efluentes de la ciudad de Corrientes y la red de cloacas y colectores de la ciudad de Santiago del Estero.

Para dar cumplimiento a estas metas, el proyecto de presupuesto 2018 prevé un incremento de 17,8% en los recursos asignados a la función Agua Potable y Alcantarillado, sumando un total de \$ 20.230 millones, que representa 0,16% del PIB previsto para ese año.

Como se desprende del cuadro 4, dicho gasto comprende mayormente el programa de asistencia financiera a la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA S.A.) y las acciones del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA). También se destacan las iniciativas realizadas en el marco del programa Recursos Hídricos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Cuadro 4. Gasto sectorial presupuestado para el año 2018

	Proyecto de presupuesto 2018
Asistencia Fin a AySA S.A.	12.392
Recursos Hídricos	4.236
Asistencia Técnico - Financiera y Desarrollo de Infraestructura para el Saneamiento	3.601
Total	20.229

Fuente: Ministerio de Hacienda

Tanto el programa Recursos Hídricos como el de Asistencia Técnico-Financiera y Desarrollo de Infraestructura para el Saneamiento (a cargo del ENHOSA) comprenden transferencias o préstamos a gobiernos provinciales y municipales para financiar obras hídricas de agua potable, cloacas, saneamiento, obras de adaptación frente a excesos hídricos y sequías, abastecimiento y drenaje.

El cuadro 5, por su parte, resume las metas previstas de incorporación de beneficiarios a los servicios de cloacas y agua.

Cuadro 5. Metas presupuestarias para 2018 en servicios de agua y cloacas

	2017	2018
Nuevo beneficiario (cloacas)	539.139	646.967
Nuevo beneficiario (agua)	630.111	756.133

Fuente: Ministerio de Hacienda

3. CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR, PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES

En base al análisis llevado adelante hasta aquí, este capítulo sintetiza las características y problemas que obstaculizan un mejoramiento de las políticas de agua y saneamiento en la Argentina y sus causas. Por otra parte, concluye con una serie de recomendaciones sobre prioridades de cursos de acción, en un sendero que apunte al alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el contexto argentino.

3.1 Características y problemas de la provisión de agua y saneamiento en la Argentina

El sector de agua y saneamiento es un sector estratégico para el desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la salud y calidad de vida de la población. Por su importancia, el acceso al agua potable y la resolución del saneamiento adecuado ha sido considerado como un derecho humano inalienable en el seno de Naciones Unidas. El mantenimiento y operación de la infraestructura que permite la prestación de los servicios por redes y su expansión en el territorio demandan volúmenes de inversión relevantes. Por lo cual, además de ser necesario un espacio fiscal suficiente para sostener la inversión a lo largo del tiempo, la institucionalidad del sector requiere prever un horizonte de planificación de mediano y largo plazo así como también la generación de consensos entre un conjunto amplio y heterogéneo de actores.

En Argentina la trayectoria institucional del sector experimentó en las últimas cuatro décadas cambios rotundos que tuvieron lugar tras la decisión del gobierno nacional de descentralizar y transferir hacia las provincias la formulación e implementación de la política sectorial. Este proceso se dio en el marco del deterioro que caracterizó al país desde los años setenta y las fuertes restricciones al financiamiento que debió soportar desde los años ochenta, a partir de la crisis de la deuda externa latinoamericana. Bajo esas circunstancias, no se construyeron las capacidades técnicas ni se previeron las fuentes de financiamiento para que los gobiernos provinciales asumieran la planificación, regulación, control y prestación de los servicios. A inicios de los años noventa y tras la decisión del Estado nacional de habilitar de forma masiva el ingreso de consorcios privados a la prestación de los servicios públicos, el sector de agua y saneamiento no fue la excepción. Este proceso significó un nuevo cambio notorio en la institucionalidad y organización del sector que dio lugar a la separación de las funciones de prestación de las de regulación y control, hasta entonces concentradas en la esfera de las propias empresas.

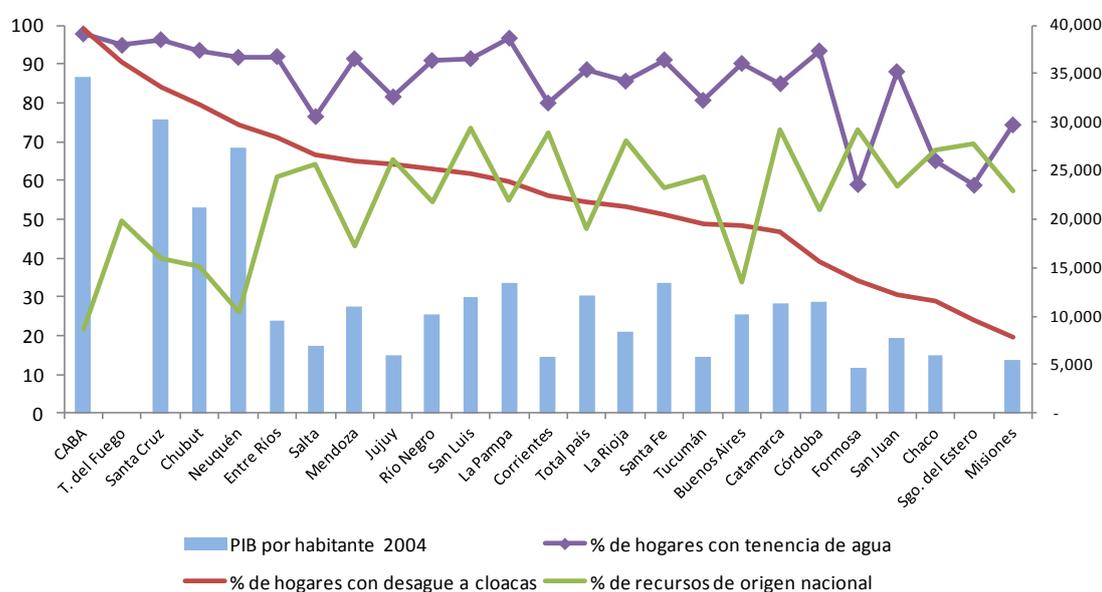
Se crearon en el propio proceso de privatización numerosos entes de regulación y se acordaron marcos regulatorios sectoriales. Los resultados de este proceso fueron heterogéneos de acuerdo a las jurisdicciones, y tras un contexto generalizado de deterioro macroeconómico y de endeudamiento externo, la crisis que se evidenció a inicios del siglo XXI estuvo acompañada por la decisión de los consorcios privados en las áreas más importantes, de abandonar la prestación de los servicios. En ese contexto, se produjo la rescisión de los contratos y la creación de nuevas empresas, manteniendo la participación de los sindicatos en el paquete accionario. Aunque a partir de la recuperación económica el sector comenzó a tener mayor dinamismo mediante inversiones y la implementación de distintos programas en la esfera del ENHOSA, y más recientemente con el Programa de Desarrollo e Integración de las Provincias del Norte Grande, el sector ha enfrentado históricamente importantes problemas a resolver.

En relación con el financiamiento, si bien el gasto sectorial tiene un impacto poco significativo sobre las cuentas públicas, tanto de la Nación como de las provincias, y la evolución del gasto público en agua y saneamiento durante los últimos años ha sido creciente, debe reconocerse que la situación fiscal actual es muy endeble y pone límites importantes sobre el fortalecimiento de este sector mediante incrementos de gasto. En términos macrofiscales, considerando que la carga tributaria ha alcanzado niveles excepcionales tanto en relación con la historia argentina como con la situación regional, será necesario una redefinición de prioridades dentro de los presupuestos de los diferentes niveles de gobierno.

De manera especial, el esfuerzo pareciera ser requerido preferentemente dentro del gobierno nacional. Como se ha visto, el gasto de la Nación ha ido ganando terreno en los últimos años y muestra una elevada participación del rubro transferencias (a los gobiernos subnacionales y a empresas). Por otra parte, la evolución del gasto de las provincias resulta sumamente dependiente de las transferencias recibidas desde la Nación.

Pero más allá de esa trayectoria, debe reconocerse que sólo mediante un impulso desde el gobierno central será posible avanzar hacia la completa cobertura de servicios de agua y saneamiento. Además de tratarse de servicios que por su impacto sobre la equidad no pueden quedar al margen de las responsabilidades del gobierno nacional, aunque se quisiera seguir ese patrón, debe reconocerse que las provincias que se encuentran en situación más desventajosa y, por lo tanto, requieren mayores volúmenes de inversión, son, simultáneamente, las de menor desarrollo relativo, que tienen menos posibilidades de incrementar su financiamiento y, por lo tanto, las que dependen en mayor medida de las transferencias desde la Nación (gráfico 14).

Gráfico 14. Cobertura de Agua y desagües, dependencia de recursos nacionales y PIB por habitante por jurisdicción



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010, Ministerio de Hacienda e INDEC

Así, debe reconocerse que existe una gran disparidad entre jurisdicciones (y al interior de las mismas) donde la problemática de la provisión de agua adquiere matices distintos que deben ser considerados al momento de diseñar políticas públicas sectoriales.

Una síntesis de los principales problemas que por su persistencia deben ser abordados toda vez que se quiera mejorar la situación de este sector, permite visualizar la manera en que los incentivos institucionales, de políticas y regulatorios (IPR) han interactuado en Argentina moldeando comportamientos y determinando el grado de falencias que presenta el servicio. A continuación se presenta el listado de estos problemas:

- Debilidad en la definición de prioridades estratégicas y diseños de caminos críticos (lo que lleva a priorización resultante de actores con mayor capacidad de imponer sus intereses).
- Existencia de una institucionalidad con poca capacidad de adaptación a cambios relevantes del sector, como ilustra el mantenimiento casi inalterado de entes regulatorios destinados a controlar prestatarios privados que abandonaron el sector hace más de una década.
- Insuficiencia de recursos para el cumplimiento de funciones (recursos financieros, materiales, humanos y organizacionales).
- Ausencias de claridad en la división de funciones y estructuras organizacionales.
- Recursos humanos insuficientemente calificados y mal remunerados.
- Problemas de demanda insatisfecha en todo el territorio, pero con marcado déficit en el conurbano bonaerense, en las provincias de Misiones, Formosa, Chaco y Santiago del Estero en materia de ambos servicios y en las provincias de San Juan, Córdoba, Catamarca, La Rioja, y Tucumán en cloacas. La extensión de los servicios no se ha efectuado de forma complementaria en el territorio y el déficit en cloacas es notorio.
- Lo anterior, sumado a los niveles de tratamiento de los efluentes, conforma una fuente notoria de contaminación ambiental, especialmente de los cursos de agua superficiales y subterráneos tras la percolación de los efluentes domésticos arrojados en pozos. Por lo que la mejora de los servicios requerirá estrategias diferenciadas en el territorio.
- La calidad del agua requiere atender la problemática de los niveles de arsénico y avanzar en la implementación de los niveles establecidos en el Código Alimentario Argentino, 0,01mg/l en prórroga hasta el desarrollo de estudios epidemiológicos relacionados al HACRE.
- Las tarifas de los servicios y sus modificaciones en algunas áreas no promueven la sustentabilidad económica de las prestatarias y no son explicitadas y discutidas con actores de la sociedad civil. Los espacios institucionales de participación de la sociedad civil son casi inexistentes. El Poder Legislativo tiene una participación acotada, y en algunas jurisdicciones sólo se ocupa de la aprobación de los miembros de los directorios de los entes de regulación.
- La ausencia de programas que permitan mejorar la eficiencia en lo que concierne a los niveles de micro-medición y macro-medición y reducción del agua no contabilizada.
- La relativa ausencia de sistemas de información del sector disponibles para su consulta y para mejorar la contabilidad regulatoria-sistema de costos.

3.2 Las causas de los problemas en la provisión de agua y saneamiento en Argentina

El análisis ofrecido en este documento sobre los problemas que presenta el sector sugiere las causas que explican la relativa baja calidad de las políticas y gestión de la provisión de agua y saneamiento en la Argentina. Ello obliga a reconocer dos tipos de cuestiones. En primer lugar, las contextuales al IPR sectorial, que colocan a la problemática del agua en el marco amplio de la economía y las características político-institucionales de la Argentina. En segundo término, las específicas de gobierno/coordiación y rigidez del sector.

Con respecto a las contextuales, en coincidencia con Lentini (2011), la inestabilidad tanto macroeconómica como institucional resultó históricamente en fuertes vaivenes tanto en el financiamiento como en la institucionalidad del sector, así como en una alta rotación de los equipos técnicos a niveles nacional y provinciales. La consecuente falta de certidumbre relacionada a la continuidad de las políticas de agua y saneamiento, se dio con una paralela baja prioridad otorgada por los gobiernos nacionales y provinciales al problema del agua frente a otros problemas sociales. En este contexto, son esperables los comportamientos defensivos y cortoplacistas tanto de decisores públicos como de actores sociales y económicos.

Como indica el marco analítico que ha guiado el análisis aquí presentado, los problemas de incentivos que explican las debilidades del sector de agua y saneamiento en Argentina se manifiestan tanto en los arreglos institucionales, de políticas y de regulación (IPR), como en la articulación entre los dos niveles que caracterizan esta problemática: por un lado el más macro y político y, por el otro, uno más micro, en el plano de la gestión. Una aproximación más cuidadosa a estas causas en la Argentina, nos obliga a colocar un acento en los problemas de gobierno y coordinación del sector. Estos, en definitiva, impactan sobre los ejes institucionales de la política y el regulatorio.

Las debilidades del cuadro institucional nacional muestran que no existe una ley marco de agua y saneamiento que fije políticas y criterios comunes con validez en todo el territorio nacional. Esto, junto con una significativa fragmentación sectorial e institucional, desincentivan la conformación de un sistema hídrico integral que articule las distintas jurisdicciones (nación-provincias-municipios). Por otra parte, el rol de la Secretaría de Obras Públicas, como organismo de gobierno y coordinación que encabeza el sistema de agua, al encorsetar la problemática del agua restringiéndola a un criterio de “obras” y colocarla como parte de un diverso conjunto de temáticas de construcción (de vivienda, viales y pública en general), desdibuja la especificidad público-política del agua, reduciendo la capacidad sistémica de coordinar el accionar de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, la DNAyS y el ENOHSA, así como de ser reconocida pública y políticamente como prioridad con entidad propia. En este contexto, hasta hace poco tampoco se desarrollaban actividades de planeamiento del sector de saneamiento en forma sistemática e institucionalizada. Las acciones de planificación han sido históricamente débiles y constituidas por los contratos de concesiones y, eventualmente, algunos planes de acción acordados entre los Municipios y las cooperativas. Aquí se debe notar sin embargo, que el actual “Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Cobertura Universal y Sostenibilidad de los servicios. Lineamientos y principales acciones” (MIOPV, 2017) resulta un ejercicio valioso y encaminado en la dirección correcta.

Sobre el cuadro institucional que exhiben las provincias, estas muestran un nivel de eficacia en la aplicación y control de la legislación, en general, muy bajo, lo que resulta en su incumplimiento generalizado. Al interior de las provincias y entre ellas, se evidencia una fuerte fragmentación sectorial y falta de articulación interinstitucional e interjurisdiccional. Esto resulta en importantes problemas de confianza, eficiencia y eficacia en la provisión del servicio (coincidiendo con las observaciones y conclusiones del análisis llevado adelante por el Banco Mundial en diez provincias del norte argentino (Banco Mundial, 2017).

Finalmente, los organismos competentes en todos los niveles de gobierno muestran serias dificultades técnicas y operativas que limitan la capacidad de los mismos de instrumentar políticas, desarrollar una gestión eficiente y ejercer el poder de policía. Sin duda, la ya mencionada ausencia de información necesaria es parte central de las dificultades señaladas.

Como consecuencia de la forma en que se llevó adelante la descentralización en la Argentina, se debe destacar que la reciente creación de la Dirección Nacional del Agua y Saneamiento constituye un avance en las posibilidades de articulación, de elaboración, implementación y evaluación de planes estratégicos como el ya referido Plan Nacional del Agua y Saneamiento, y de consolidar una visión que permita la planificación de largo plazo. Lo cual es importante en tanto se trata de una arena con concurrencia de competencias entre niveles de gobierno. Previo a la creación de la Dirección Nacional las instancias de coordinación sectorial eran marcadamente débiles y quedaban subsumidas dentro de la gestión hídrica en general. Como será resaltado más adelante, no debe olvidarse que la solución institucional debe incorporar un diseño financiero consistente.

3.3 Recomendaciones sobre prioridades para mejorar la política de agua y saneamiento en la Argentina

En este contexto, y tomando en cuenta las características y los problemas de la provisión de agua y saneamiento en la Argentina y sus causas, parece obvio en primer lugar reconocer como clave la superación de los altos niveles de inestabilidad macroeconómica e institucional que resultaron históricamente en fuertes vaivenes tanto en el financiamiento como en la institucionalidad del sector. Ello incluyó una alta rotación de los equipos técnicos a niveles nacional y provinciales, baja prioridad otorgada por los gobiernos nacionales y provinciales al problema del agua y, en definitiva, la generalización de comportamientos defensivos y cortoplacistas tanto de decisores públicos como de actores sociales y económicos. Sin embargo, la resolución de estos problemas excede claramente a las políticas del sector, para situarse en un plano de más alta agregación como desafío para el alcance de una mayor legitimidad y calidad de las políticas públicas en general.

Por otra parte, y sin perder de vista que no se debe considerar al sector y los actores que lo componen como un conjunto discreto, divorciado de las dinámicas de su entorno (a las que se hizo referencia en el apartado 2.4), las debilidades en las capacidades de gobierno, coordinación y superposición de funciones en los planos intrasectoriales, intersectoriales e interjurisdiccionales surgen como causas centrales sobre las que actuar como precondition de la resolución de los diversos problemas identificados. Estas debilidades remiten, en definitiva, a lo que en la literatura se ha hecho referencia como problemas de “governabilidad” y “governanza”,²¹ cuestiones que se encontrarían en el núcleo de la problemática del sector y que, por ello, demandan acciones tanto de construcción institucional como sobre la lógica de la política de agua y saneamiento.²²

²¹ Como se destaca en Acuña y Chudnovsky (2017), el enfoque basado en la noción que coloca el acento en la *governabilidad* alude a la probabilidad (mayor o menor) de que un gobierno muestre la capacidad de gobernar efectivamente a la sociedad. Este modelo de gobernabilidad jerárquico *top-down* comenzó a ser cuestionado por sus limitaciones para conducir económica y socialmente a la sociedad. A partir de esos cuestionamientos, surge el enfoque basado en la *governanza*, que considera que las capacidades que posee el gobierno son necesarias pero no suficientes para conducir a las sociedades actuales, definir sus intereses y satisfacerlos. Según esta perspectiva, los desafíos que presentan las sociedades requieren una capacidad de respuesta mayor y más compleja que aquella que el gobierno por sí solo puede poseer. Por lo tanto, se requiere de la cooperación con actores no políticos (sociales y económicos) y externos al gobierno para poder dar respuestas a los crecientes problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas. De este modo, la *governanza* se entiende como el proceso de proveer dirección a una sociedad, proceso en el que el gobierno no es el único responsable, sino que otros actores de la sociedad civil y del mercado se constituyen como participantes activos. Ahora bien, para que la *governanza* resulte factible, se requiere articular un conjunto de prioridades y metas comunes para la sociedad, coordinar estos objetivos coherentemente, alcanzarlos y poner en funcionamiento mecanismos de *feedback* (devolución) y *accountability* (rendición de cuentas) (Peters, 2003).

²² Se podría argumentar que el primer conjunto de observaciones corresponde al eje institucional del IPR, mientras que el segundo a los ejes de políticas y regulaciones. Sin embargo, estrictamente, tanto las primeras como las segundas son reformas

En primer lugar se destacan los problemas de gobierno y coordinación dentro del propio Ejecutivo Nacional (tanto en el propio MIOPV como entre este ministerio y otros ministerios) y entre el PEN y otros poderes de gobierno (el Legislativo y el Judicial). En este caso, la creación de la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DNAyS) es un paso clave en términos de potenciales capacidades de análisis, planificación y coordinación de acciones sectoriales y con actores meta-sectoriales. En este contexto, lo recomendable es el fortalecimiento del papel y capacidades técnicas y político-institucionales de la DNAyS.

En segundo lugar, se observan los problemas de gobierno y coordinación entre los Ejecutivos nacional y provinciales, en un contexto federal de alta descentralización. Para una administración más eficiente y eficaz de esta tensión constitutiva de todo régimen federal, se considera necesario evaluar la necesidad de poner en funcionamiento un Consejo Federal de Agua y Saneamiento. En la actualidad la coordinación con las provincias se lleva adelante en el marco del Consejo Hídrico Federal en el que juega un papel central la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la que depende la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento. Sin embargo, y comprensiblemente, en el COHIFE predominan, dada su complejidad y magnitud, las problemáticas referidas a las cuencas hídricas, lo que desdibuja -y corre el riesgo de marginar- la relevancia y especificidad de las políticas de agua y saneamiento. El efectivo funcionamiento de instancias de coordinación como el citado Consejo Federal requiere de una sólida estructura técnica de apoyo y el poder de definir prioridades y asegurar recursos para el financiamiento de las mismas. Atendiendo a los avances del proceso descentralizador y la prioridad establecida para estas políticas por parte del gobierno nacional, una alternativa a ser evaluada es la posible introducción de esquemas de transferencias desde la Nación condicionadas, con o sin contraparte (*matching grants*). Si este fuera el caso podrían considerarse y consensuarse dentro de las instituciones federales, diferentes contrapartes dependiendo del nivel de desarrollo y capacidades de cada estado provincial, en sintonía con lo que se propone en el acápite siguiente.

Tercero, están presentes los problemas de gobierno y coordinación entre el ámbito estatal, la sociedad y el mercado. Un ámbito o mecanismo de coordinación de este tipo, hace no sólo a la capacidad de implementar las políticas de agua y saneamiento, sino de hacerlo de manera legítima, transparente e intertemporalmente sustentable. En este contexto, se reitera la recomendación efectuada oportunamente (Acuña y Cetrángolo, 2006) de evaluar la conveniencia de poner en marcha una Comisión Nacional de Agua y Saneamiento. Como en otros casos latinoamericanos (de manera destacable en México y Brasil), este tipo de institucionalidad tiene como beneficio la estabilidad de estrategias sistémicas en base a grandes consensos intertemporales entre la comunidad de expertos, organizaciones de usuarios y de proveedores del servicio, así como de los actores políticos nacionales y subnacionales centrales. Recursos técnicos de calidad y autoridad para resolver los problemas de coordinación intra e intersectorial así como interjurisdiccional, le darían a este tipo de organismo las capacidades necesarias para asegurar una clara visibilidad y valoración socio-política de la problemática y de diseño e implementación de una política sustentable en el largo plazo. Esta Comisión podría fortalecer la tarea de la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento, actuando como espacio articulador de la diversidad de intereses y actores hoy dispersos y en tensión (dentro y fuera del Estado, a nivel nacional y subnacional), con la función central de

institucionales, dado que implican cambios de reglas. En este sentido, mientras que las primeras son reformas institucionales que apuntan a modificar la organización del sector en sus aspectos de gobierno y coordinación, las segundas son reformas institucionales con foco específico en la implementación de políticas.

coordinar y procesar sus intereses en la definición de prioridades y propuestas de cursos de acción nacionales consensuados.

Por último, se debe destacar que en estos tres niveles tan importantes como asegurar que se resuelvan los problemas de gobierno y coordinación es asegurar la capacidad de adecuación de las políticas a circunstancias cambiantes. Retomando lo expresado en la sección 1 de este estudio, debe enfatizarse que estos procesos son dinámicos, debiéndose reconocer la posibilidad de errores y contramarchas. En este sentido vale reiterar que el aprendizaje y la capacidad de adaptación a cambios en el entorno social, pueden resultar a veces más relevantes que contenidos de IPR específicos en una coyuntura histórica dada.

Sobre la lógica de la política de agua y saneamiento

Una primera aproximación al Plan Nacional de Agua y Saneamiento (2017) y a las estrategias de financiamiento contempladas en el proyecto de presupuesto 2018 recientemente elevado por el PEN a consideración del Poder Legislativo, permiten considerar su implementación y sostenibilidad, aunque difícil y claramente dependientes de la evolución de la macroeconomía y la situación fiscal -dado que apunta a duplicar la inversión en agua y saneamiento de un promedio de 0,47% en la década previa a aproximadamente el 0,90/1,2% del PBI-, dentro de lo factible para el alcance del objetivo de 100% de cobertura en la provisión de agua potable y 75% de saneamiento en el ámbito urbano, en un horizonte temporal entre dos y seis años. El alcance de estos objetivos implicaría un claro salto cualitativo en la respuesta a las necesidades de la sociedad argentina y, centralmente, de sus grupos sociales más vulnerables. Sin embargo, el proceso histórico nos muestra vaivenes y pérdida de sostenibilidad de las políticas, a veces generados por pujas políticas y distributivas entre jurisdicciones e independientes de la solidez fiscal. En este sentido, se considera estratégica la generación de un consenso entre los principales actores del sistema de agua y saneamiento, sobre una distribución de fondos públicos entre provincias y entre localidades dentro de las provincias, en base a criterios objetivos de necesidad y capacidades diferenciales: niveles de necesidad absoluta y relativa, capacidad económica per cápita y capacidades estatales (una posible desagregación de agrupamientos de provincias para establecer intervenciones públicas diferenciales, se desarrolla en el apartado 2.1 de este trabajo). Dicho consenso establecería condiciones de legitimidad y previsibilidad para tomadores de decisiones públicas e inversores, permitiendo el sostén temporal del esfuerzo. Es por ello que consideramos de relevancia que este consenso cobre el formato de un acuerdo institucionalizado, idealmente, en una Ley Nacional de Agua y Saneamiento.

A MODO DE CIERRE

La política de agua y saneamiento involucra la gestión de un recurso natural necesario para la sostenibilidad de la vida, crecientemente escaso y demandado para usos diferentes; y la gestión de un complejo entramado de infraestructuras críticas que demandan importantes volúmenes de inversión para su construcción, expansión, operación y mantenimiento. Las funciones de la política hacia el sector incluyen áreas con especificidad técnica en la planificación del abastecimiento, la regulación, control, fiscalización y la prestación concreta de los servicios en forma monopólica en cada territorio. Por lo que ciertamente se requiere un horizonte de previsibilidad en el sector con una mirada de mediano y largo plazo en lo que concierne al menos en los recursos financieros destinados y la formación de recursos humanos.

En Argentina la política hacia el sector conforma una arena en la que intervienen un conjunto de actores sectoriales y meta-sectoriales que han incidido en la política, en la trayectoria de los servicios y en las potencialidades del sector. La volatilidad en la toma de decisiones ha sido un rasgo notorio que ha signado el devenir del sector que expresa las dificultades para consolidar una mirada estratégica, que permita la priorización en la agenda gubernamental mediante acuerdos inter-temporales básicos entre los actores con responsabilidades e intereses en el sector. Así se han discontinuado acciones, planes y proyectos que se han iniciado y dejado de lado con un costo social alto que, en parte, se reflejan en el desigual acceso a los servicios en el territorio. La volatilidad y discontinuidad de las decisiones no sólo se observa a nivel nacional sino que se repite a nivel subnacional, en distintas jurisdicciones, donde los servicios pasaron, como destacamos, en algunos años de estar a cargo de prestadores públicos, a concesionados, a consorcios privados y nuevamente a cargo de prestadores públicos.

En estos cambios, como se señaló en la última sección, la política sectorial se vio afectada por cuestiones contextuales (que colocan a la problemática del agua en el marco amplio de la economía y las características político-institucionales de la Argentina) y específicas de gobierno/coordinación del sector.

Es, en definitiva, este el derrotero que ha caracterizado a las políticas de agua y saneamiento en la Argentina. Sus problemas y las causas de los mismos, no constituyen novedades sino que muestran profundas raíces históricas. Este trabajo apunta a contribuir al conocimiento de esta problemática, arribando (y acentuando) como conclusión la necesidad de priorizar el fortalecimiento de la institucionalidad del diseño e implementación de las políticas del sector, como el primer paso que resulta precondición para el sostenimiento del largo proceso que demanda la resolución de los problemas que permean a la provisión de agua y saneamiento en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

ACADEMIAS NACIONALES DE INGENIERÍA CIENCIAS ECONÓMICAS Y CIENCIAS EXACTAS, FÍSICAS Y NATURALES (2011): *La cuestión del agua. Algunas consideraciones sobre el estado de situación de los recursos hídricos de la argentina*, Buenos Aires.

ACUÑA, C. (2008), "La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)", en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, 40, CLAD, Caracas, febrero.

ACUÑA, C., y CETRÁNGOLO, O. (2006): *Institucionalidad y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en la Argentina*. Banco Mundial.

ACUÑA, C. y CHUDNOVSKY, M. (2013), "Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos", en Carlos H. Acuña (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires.

ACUÑA, C. y CHUDNOVSKY, M. (2017): "12 Notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión", CAF Banco de Desarrollo de América Latina, Buenos Aires.

ADERASA (2014): *Informe Anual de Benchmarking 2014*. Grupo de Trabajo Regional de Benchmarking.

BANCO MUNDIAL (1996): *Argentina. La reforma de los servicios públicos provinciales: dificultades, desafíos y mejores prácticas*. Informe, N° 15063-AR, División de Infraestructura, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Banco Mundial, Washington.

BANCO MUNDIAL (2017): *Diagnóstico de la Prestación de Servicios de Agua, Saneamiento y Electricidad en 10 Provincias del Norte Argentino. Recomendaciones para la Mejora del Sector*.

BISANG, y CETRÁNGOLO, O. (1998): "Descentralización de los Servicios de Salud en Argentina", Serie Reformas de Política Pública N° 47, CEPAL, Santiago de Chile.

CÁCERES, V. (2016): "Panorama actual en la gestión del agua y saneamiento en Argentina" en *Revista Naturaleza, Sociedad y Ambiente*, 3.

CARCIOFI, R., CETRÁNGOLO, O. y LARRAÑAGA, O. (1996), *Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile*, CEPAL, Santiago de Chile.

CETRÁNGOLO, O. (1997): "Structural Adjustment and Public Sector Pay in Argentina" en Colclough, C. *Public-Sector Pay and Adjustment*, Routledge Studies in Development Economics, Londres.

CETRÁNGOLO, O. y JIMENEZ, J.P. (2004): "Las relaciones provinciales entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes", Serie gestión pública N° 47, CEPAL, Santiago de Chile.

CETRÁNGOLO, O., GOLDSCHMIT, A. LIMA QUINTANA, L., SAN MARTIN, M. y APRILE, M. (2011). *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*, Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina, OPS, CEPAL y PNUD.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2014), "Recurso de hecho deducido por Aguas Bonaerenses S.A. en la causa Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses S.A. y otros si amparo", Buenos Aires, Argentina, 02 de diciembre.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2013), “Conde, Alberto José Luis y otro contra Aguas Bonaerenses S.A. sobre amparo”, Buenos Aires, Argentina, 12 de noviembre.

FERNÁNDEZ, D. (2009): “Sustentabilidad financiera y responsabilidad social de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina” en *Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento*. Fernández, D., Jouravlev, A., Lentini, E., Yurquina, A. (eds) CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile.

FERRO, G. y E.J. LENTINI (2012): *Infraestructura y equidad social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura No 158, LC/L.3437, CEPAL, Santiago de Chile.

FERRO, G. Y E.J. LENTINI (2013): *Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes*. Serie Documentos de Proyectos N° LC/W 519. CEPAL, Santiago de Chile.

HERRERO, F. (2002): *La regulación provincial de los servicios públicos en Argentina*. Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús. Lanús, provincia de Buenos Aires.

INDEC (1981): *Censo Nacional de Población y Viviendas*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires, Argentina.

INDEC (1991): *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires, Argentina.

INDEC (2001): *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires, Argentina.

INDEC (2010): *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires, Argentina.

INDEC (2011): *Evolución histórica cobertura de viviendas con agua por red*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Argentina.

KOUTOUDJIAN, J. M. (2017): “Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento: Participación Público-Privada, Identificación y Desarrollo de Proyectos y Plan de Implementación”, presentación en el 6º Encuentro de la Asociación Latinoamericana de Operadores de Agua y Saneamiento (ALOAS), Ciudad de Panamá, 25 y 26 de mayo.

LENTINI, E. (2011): “Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes”, *Documento de Proyecto LC/W 392*, CEPAL, Santiago de Chile.

MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA (2017): *Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Cobertura Universal y Sostenibilidad de los servicios. Lineamientos y principales acciones*, 2da edición, Buenos Aires, Argentina, junio.

MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN (2011): *Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico*. Módulo de Capacitación. García, Susana Isabel - 1a ed. - Programa Nacional de Prevención y Control de las Intoxicaciones, Buenos Aires.

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL (2015): *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 70/1, Nueva York, 25 de septiembre.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2013): “Frente a la crisis en Europa: reflexiones para el caso de Argentina”, *OIT Notas*, Santiago de Chile.

ORDOQUI URCELAY, M. (2007): *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*. CEPAL, Santiago de Chile.

PETERS, G. B. (2003), “La capacidad para gobernar. ¿Retrocediendo hacia el centro?”, en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 27, CLAD, Caracas, octubre.

POTENZA, F. (2005): “Federalismo y Políticas Sociales. Una aproximación desde la experiencia de los Consejos Federales en las áreas de Educación y Salud”, Documento de Trabajo, Fundación PENT, Buenos Aires, abril.

REPETTO, F. y ALONSO, G. (2004): “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”, Serie Políticas Sociales, # 97, CEPAL, Santiago, octubre.

SARAVIA, J. (2010): *Conclusiones de los Seminarios de Tarifas y Sistemas Tarifarios de Aferas 2009-2010*. Serie de publicaciones sobre tarifas N° 2, Eudecor, Córdoba.

SCHIFINI, J. (1998): “Panorama general de las transformaciones en Argentina”. *Documento Técnico* N° 5, Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios, Buenos Aires.

SOLANES, M. (1999): *Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 2, CEPAL, Santiago de Chile.

SUBSECRETARÍA DE RECURSOS HÍDRICOS y CONSEJO HÍDRICO FEDERAL (2007): *Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos*, Buenos Aires, Argentina.

WORLD BANK (2016): *Decentralization and the delivery of water and sanitation services*, Washington DC.

WORLD BANK (2017): *Policy, Institutional, and Regulatory Incentives for Sustainable Delivery of Water Supply and Sanitation Services*, mimeo, Washington DC, October.