

La economía política de la política de agua y saneamiento en la Argentina. Historia, actualidad y perspectivas*

Por Carlos H. Acuña**, Oscar Cetrángolo**, Verónica Cáceres****y Ariela Goldschmit*****

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 sociopolíticos y los agentes económicos involucrados en 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 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

* El presente trabajo fue realizado por solicitud y con el apoyo del Banco Mundial. Una primera versión fue publicada como Documento de Trabajo IIEP Baires, FCE-UBA/CONICET, (22), en noviembre de 2017. 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. 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 a Gustavo Saltiel y Berenice Flores— del BM por la generosa disposición, sugerencias e información brindada en los diversos encuentros que sostuvimos con ellos.

** Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Chicago. Director del programa Estado y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Investigador Principal del CONICET y del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-Baires).

*** Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y *Master of Philosophy* de la Universidad de Sussex. Investigador del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-Baires).

**** Doctora en Ciencias Sociales e Investigadora de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS). Becaria Postdoctoral del CONICET.

***** Licenciada y Magíster en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-Baires).

muestra que los problemas de las políticas sectoriales y sus causas no constituyen novedades, sino que exhiben profundas raíces históricas. Finalmente, el estudio concluye que debe priorizarse el fortalecimiento de la institucionalidad del diseño y la implementación de las políticas del sector como precondition para el sostenimiento del largo proceso que demanda la resolución de los problemas que permean la provisión de agua y saneamiento en nuestro país.

Palabras clave

Políticas de agua y saneamiento – incentivos de actores sociopolíticos y de agentes económicos – capacidades estatales.

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.

Key words

Water and sanitation policies – socio-political actors and economic agents' incentives – state capacities.

Introducción

El objetivo de este trabajo es contribuir al conocimiento sobre la economía política de la provisión de agua y saneamiento en la Argentina y sugerir 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 socioeconómico. Esto 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.

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 sobre la base de 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 que 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 con el propósito de fortalecer las capacidades regionales para alcanzar los objetivos y metas establecidos por Naciones Unidas. El presente trabajo es 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 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 saneamiento¹.

De esta forma, el marco analítico que guía el presente estudio parte de cuatro supuestos. Primero, el reconocimiento de 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 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 incentivos endógenos a la propia sociedad —en contraposición a la influencia externa/exógena a esta—, 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

¹ Lo que sigue está centralmente basado en World Bank (2017) y recoge argumentos de Acuña (2008) y Acuña y Chudnovsky (2013).

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 que muestran 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 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 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.

Además de esta introducción y una sección de cierre, el trabajo se estructura en tres capítulos. 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 inversión, financiamiento y resultados de la provisión de agua y saneamiento

en las últimas décadas. El capítulo segundo completa el análisis de IPR sobre la base de 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 y concluye 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 la Argentina

1.1. Proceso histórico del sector

Los servicios públicos de agua potable y saneamiento se constituyeron en la 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)² y la firma de acuerdos con las jurisdicciones provinciales³. Desde entonces, el sector ha experimentado una trayectoria pendular marcada por los

² Creada con la sanción de la Ley N.º 8889 —antes 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.

³ 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, 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, creada en 1938, y prestaciones municipales con capitales privados en el caso de Rosario y Bahía Blanca, entre otras ciudades.

procesos de centralización en el ámbito nacional, descentralización hacia las provincias, concesiones a capitales privados y reestatizaciones. Estos cambios de trayectoria han incidido en la institucionalidad del sector, están presentes en su organización actual y han dificultado la consolidación de acciones. Esta sección presentará los rasgos distintivos de cada una de las etapas definidas por esos cambios.

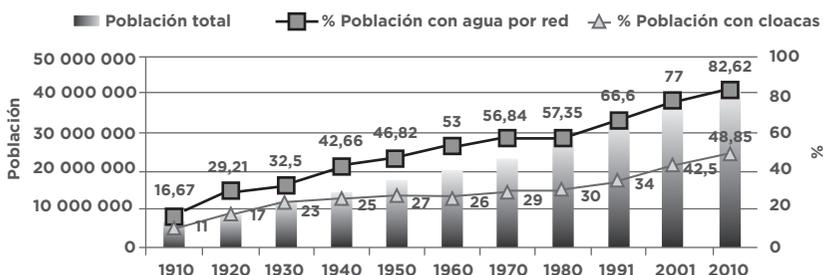
La etapa centralizada: 1912-1970

La etapa de centralización de los servicios se extendió hasta fines de los 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 con 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.º 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 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 la Argentina



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados por el INDEC

La descentralización: 1970-1988

La descentralización de los servicios a cargo de OSN comenzó a plantearse a partir de 1960 con la sanción de la Ley N.º 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 solo mantuviera la prestación de los servicios en la ciudad de Buenos Aires y las localidades lindantes (Decreto N.º 941/62). No obstante, la transferencia fue resistida por las jurisdicciones provinciales que alegaron no haber sido consultadas sobre su capacidad para asumir la operación de los servicios, y, finalmente, la norma 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.º 18 058 de 1970, que estableció que la transferencia de los

servicios quedaría subordinada a la firma de un convenio con cada una de las jurisdicciones provinciales, aunque, en un inicio, solo 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.º 9 y N.º 1332 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, mediante el Decreto N.º 258/80, el Gobierno nacional aprobó las Resoluciones y ratificó 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, solo 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, solo el 57,34 % de la población accedía al servicio de agua, y el 30%, al de cloacas, por lo que el sistema desproveía, en términos absolutos, a 11900 000 de personas del servicio de agua y 19000 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 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 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 solo 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)⁴ mediante la Ley N.º 23615.

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

⁴ Pasó a continuar la gestión de la base de datos y la búsqueda de financiamiento internacional para el sector.

En este marco, se inició en la década de los 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 de los 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 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 período determinado —30 años en la mayoría de los casos—⁵ y con formas distintas de adjudicación a los interesados que incluyeron el pago de un canon, la reducción en las tarifas vigentes, aunque también se incorporó la participación privada mediante contratos de gestión y operación y transferencia (Banco Mundial, 1996)⁶.

En el marco de las reformas en el sector, en 1995, mediante la Ley N.º 24583, 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.

⁵ 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.

⁶ 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 integrarse al capital societario de las empresas concesionarias.

La reestatización 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.º 25561 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 regulatorios⁷. 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.º 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

⁷ Previamente, en 1998, se rescindió el contrato a la Compañía Aguas del Aconquija en Tucumán, y el gerenciamiento de los servicios quedó 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.

los casos, los entes de regulación 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, la provisión de agua y de saneamiento alcanzaba al 77% y 42,5% de la población respectivamente, en 2010, mostró una mejora y alcanzó 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, el Brasil, entre otros (MIOPV, 2017).

Debe notarse que, como consecuencia de este proceso, una de las dificultades centrales que se encuentra en la 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 el Brasil, Chile, el Uruguay, México, Colombia o el Perú—.

1.2. Evolución de la inversión y financiamiento durante las últimas décadas

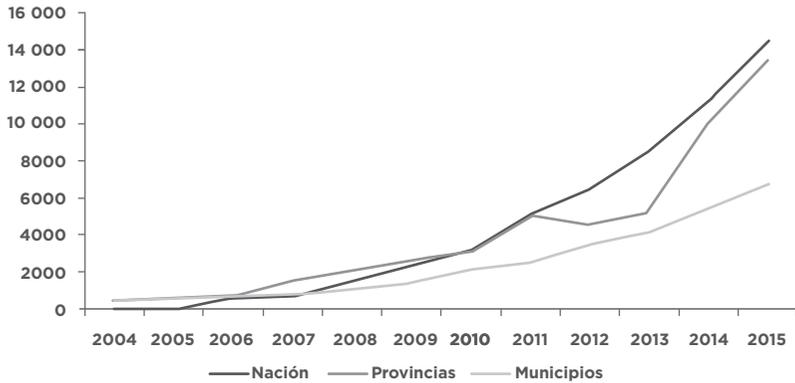
El gasto público en agua potable y alcantarillado alcanzó en años recientes un nivel cercano a 0,6% del PIB, luego de seguir una trayectoria creciente en el largo plazo desde niveles menores a 0,2% del PIB en los ochenta, 0,21% en los noventa y 0,31% del PIB en la primera década del presente siglo. Durante esos años, puede percibirse 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—.

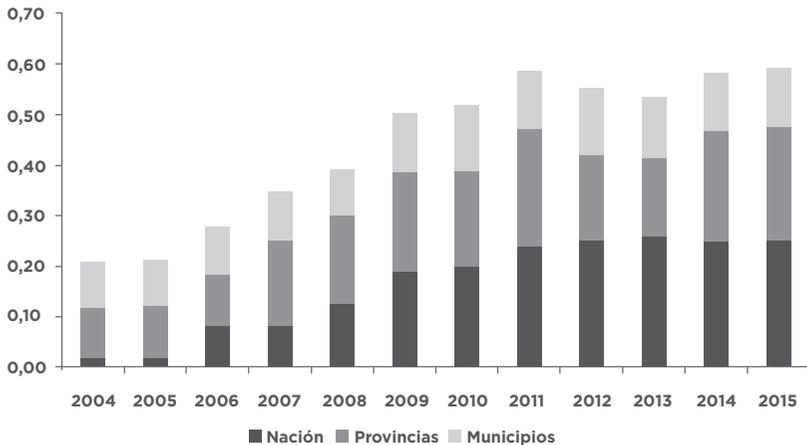
La evolución del gasto en agua y alcantarillado en moneda corriente (Gráfico 2) muestra una tendencia obviamente creciente, muy influida por el proceso inflacionario. Con el objeto de aislar ese efecto y sin contar con índices oficiales creíbles para ese período, el Gráfico 3 presenta la evolución como 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 \$



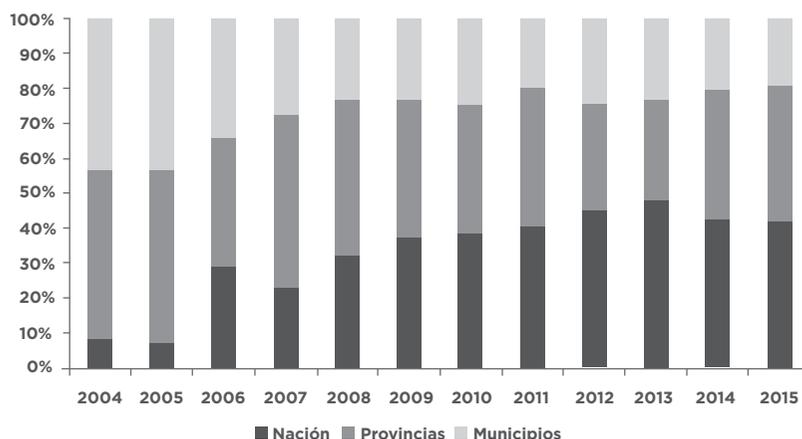
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía

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



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía

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



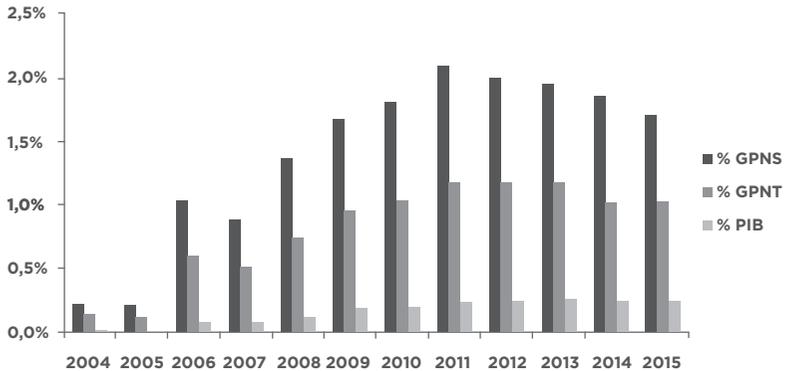
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía

Gasto de la Nación

Desde 2006, el Gobierno nacional muestra un gasto creciente en relación con el 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, ya que absorbe en 2015 apenas el 1,7% del GPSN y el 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 sobre la base de 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 y pasó de representar el 58,6% del total en 2014 al 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 el 0,31% del PIB en 2014 al 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.	8241	8567	14 541	11 516
Acciones a cargo del ENOHSA	3707	3967	2048	1721
Emprendimientos Hídricos del Norte Grande	1516	2241	2402	
Recursos hídricos	502	253	1302	3317
Otros gastos	107	51	25	2065
Total	14 073	15 079	20 318	18 619
En % del PBI	0,31%	0,26%	0,25%	0,18%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

Del análisis de la estructura según objeto del gasto de cada uno de los programas nacionales identificados, puede comprobarse 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. de Des. del Norte Grande		0	6	2396	0	2403
Asistencia financiera a empresas públicas				1149		1149
Asist. Fin. a empresas públicas y ente binacional				13 392		13 392
Asist. Técnico-financiera y desarrollo de infr. para el San.	111	1	31	1234	672	2048
Otras asistencias financieras				25		25
Recursos hídricos	45	0	53	1109	94	1301
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 sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

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

Jurisdicción	Devengado
CABA	0
Nacional	-
No clasificado	-
Pcia. de Buenos Aires	101
Pcia de Catamarca	215
Pcia. Córdoba	723
Pcia de Corrientes	2
Pcia. de Entre Ríos	4
Pcia. de Formosa	506
Pcia. de Jujuy	16
Pcia. de La Pampa	2
Pcia. de La Rioja	38
Pcia. de Mendoza	34
Pcia. de Misiones	92
Pcia. de Río Negro	45

Pcia. de Salta	30
Pcia. de San Juan	36
Pcia. de San Luis	10
Pcia. de Santa Cruz	2
Pcia. de Santa Fe	14
Pcia. de Santiago del Estero	364
Pcia. de Tucumán	382
Pcia. de Chaco	989
Pcia. de Chubut	57
Pcia. de Neuquen	56
Total general	3718

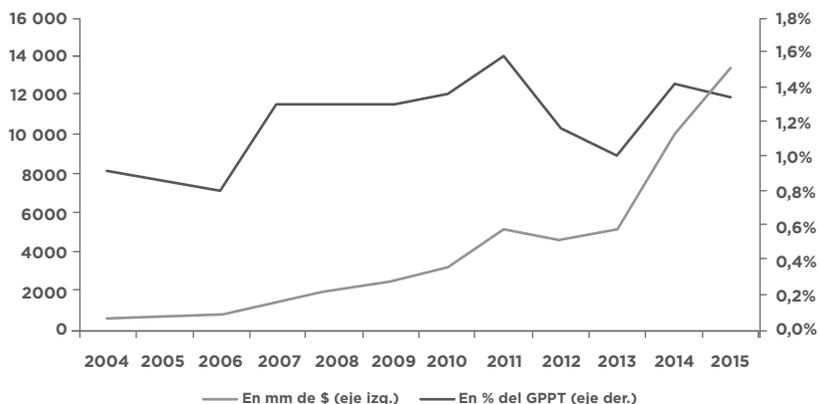
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

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 vinculada al Gasto Público Provincial Total (GPPT) se reduce a apenas el 1,3% en 2015.

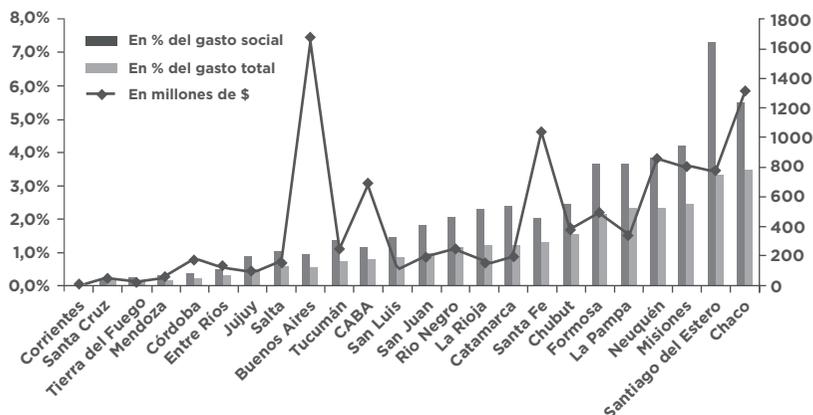
Según provincias, la mayor participación del gasto en agua se encuentra en Chaco (3,5%) Santiago del Estero (3,3%) y Misiones (2,4%), lo que concuerda con las regiones más necesitadas en términos de infraestructura y con peores indicadores de cobertura de agua y cloacas.

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



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

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



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda

En resumen, el panorama del gasto y financiamiento de agua en la Argentina muestra cuatro características centrales:

- 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 estas— donde la problemática de la provisión de agua adquiere matices distintos que deben considerarse 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 la 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 la Argentina, engloba 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.º 25688, que estableció los presupuestos mínimos para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Sin embargo, esta norma aún no ha sido reglamentada⁸. 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.º 18284. Las disposiciones del Código respecto a los patrones de calidad del agua se han ido actualizando y tornándose más exigentes de acuerdo con cómo se conocen los efectos nocivos de determinadas sustancias en el agua⁹.

⁸ 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.

⁹ En este sentido, los niveles de arsénico para consumo ha sido objeto de debate luego

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 la Argentina —a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en el Uruguay, el 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. Sin embargo, al adherir en 1986, durante la presidencia de Raúl Alfonsín, al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁰, el Estado está obligado a asumir las responsabilidades que el pacto y su protocolo, ratificado por el Poder Legislativo en 2011, le confieren¹¹. La Observación General N.º 15,

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 dados 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 (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 la 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).

¹⁰ 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», como el derecho al trabajo, 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 se aprobó en 2008 y entró en vigencia en mayo de 2013.

¹¹ 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

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.º 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. En concreto, se declaró el «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 proporcionar recursos y propiciar 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.º 64/292). La Argentina no solo votó a favor de la Resolución N.º 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.º 15, el Poder Judicial sentó jurisprudencia respecto a estos derechos y las responsabilidades que les competen al Estado nacional y los Estados subnacionales¹². A nivel nacional, solo se observa la Ley N.º 26221,

sobre los Derechos del Niño (Artículo 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).

¹² Tal como sucedió en la sentencia que emitió el Tribunal en lo Civil y Comercial 8.º 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, que 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 N.º 42/2013. Recurso de hecho. Kersieh, Juan Gabriel y otros c/ el Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ amparo).

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 Códigos de agua y de los servicios a partir de los marcos regulatorios. En los últimos años, el derecho humano ha incorporado 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.º 14782, 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. Estos están fijados mediante leyes provinciales en la provincias de Córdoba (Ley N.º 8835), Catamarca (Ley N.º 4836), Corrientes (Leyes N.º 3573 y 3979), Santa Fe (Ley N.º 1220), La Rioja (Ley N.º 6281), Jujuy (Ley N.º 4937), Salta (Ley N.º 6835), Santiago del Estero (Ley N.º 6225), Tucumán (Leyes N.º 6445 y 6.529), Río Negro (Ley N.º 3183), Misiones (Ley N.º 3391) y Formosa (Leyes N.º 1121 y 1142). Así también en las provincias de Buenos Aires y Mendoza son establecidos por los decretos de PEP N.º 873/03 y N.º 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 N.º 189, antes Ley N.º 4291 en Chubut y Ley N.º 6643/80 ratificado por la Ley N.º 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

coexiste 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 Argentino¹³. 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, ya que 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. En la actualidad, se reconoce 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, buscando comprender las razones que hacen que la (des)centralización alcance o no sus objetivos (cf. World Bank, 2016 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 de

¹³ Las provincias adhieren con normativas propias al Código Alimentario Argentino.

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 entenderse 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 negociación¹⁴.

Los procesos de descentralización fiscal que han dominado las reformas en las áreas educativa, de salud, y otros servicios sociales —incluida la provisión de agua y saneamiento—, tanto a fines de los 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.

¹⁴ 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 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.

La política de descentralización instrumentada ha derivado en serios costos en materia de cohesión social. Puede identificarse una multiplicidad de respuestas locales en lo referido tanto a la forma 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 salud.

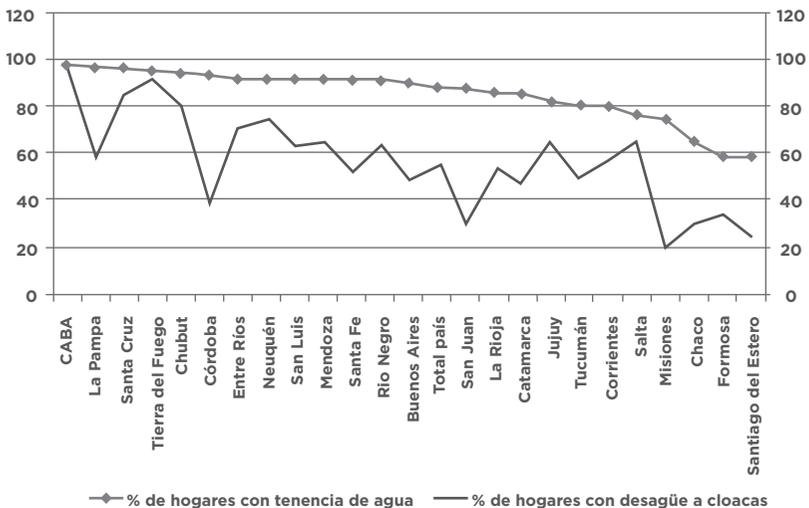
Por su parte, debido a la concentración de recaudación en manos de la Nación —una parte de ella es la que forma la masa coparticipada—, las provincias se han quedado con cuatro impuestos principales —Inmobiliario, Automotor, Sellos e Ingresos Brutos—, que les permiten recaudar, en promedio, el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante transferencias del Gobierno central y endeudamiento. Este desbalance financiero interjurisdiccional debe también considerarse un elemento que ha agregado 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 trasferencias 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, en algunos casos, como Misiones, casi cuadruplica 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 del 59% (Santiago del Estero) al 98% (CABA), y el de desagües cloacales va del 24% (Santiago del Estero) al 99% (CABA).

Con el objeto de ilustrar la heterogeneidad de situaciones hacia el interior del territorio argentino y para evitar 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 sobre la base de 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 de este en el presupuesto provincial. Aquí, se encuentran la Ciudad Autónoma 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 cápita 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.

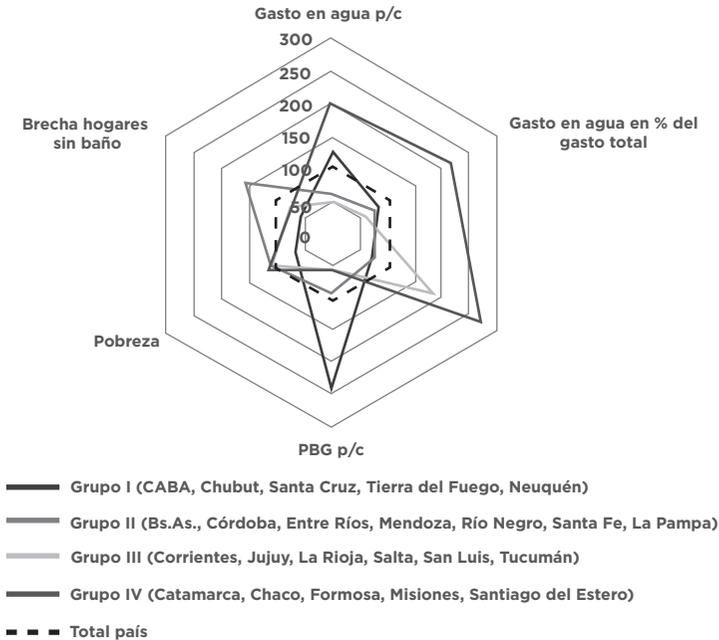
Los datos presentados permiten apreciar las diferencias estructurales entre jurisdicciones e identificar necesidades de intervención pública.

Debe señalarse que el grupo I incorpora una jurisdicción de características especiales y únicas: la Ciudad Autónoma 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 concentración de la producción, promedia los resultados del total país.

Gráfico 9. Agrupamiento de provincias

Base Total país=100



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, Censo 2010 y Secretaría de Hacienda

Como toda clasificación, esta 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).

Al interior de las provincias, se repiten los patrones de heterogeneidad que se observan entre estas. Así también se observa la falta de

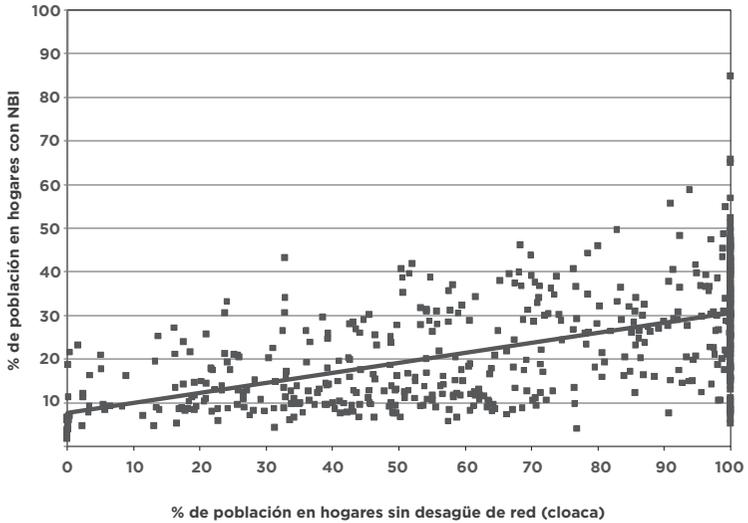
complementariedad en la expansión de los servicios de agua y cloacas, con un elevado déficit en este último, que ocasiona que los hogares tengan que resolver el saneamiento mediante formas menos seguras. La presencia de pozos ciegos conectados, en el mejor de los casos, con cámaras sépticas, conforma una problemática que se agrava en áreas urbanas en donde se construye 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 una 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 de 2001, presentados en Acuña y Cetrángolo (2006). De la comparación entre los dos momentos —el Censo de 2001 fue realizado en el preludio de una grave crisis—, es posible señalar cierta reducción en la dispersión de casos departamentales, sobre todo, 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 el cuidado que toda política sectorial deberá poner sobre la necesidad de prioridades diferenciales hacia el interior de cada provincia.

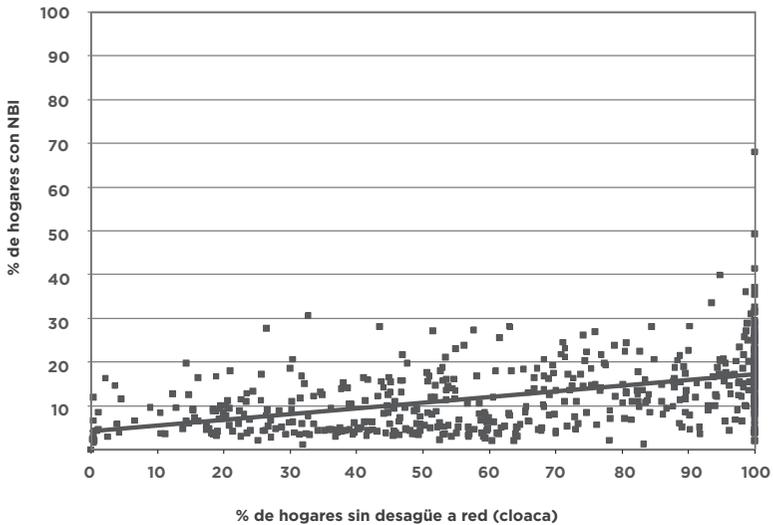
En definitiva, la forma que adoptó la institucionalidad ligada a la descentralización de servicios de agua y saneamiento en la Argentina resultó en una fuerte heterogeneidad social y regional entre provincias y dentro de estas. Esta heterogeneidad enmarcada en la institucionalidad más amplia de los procesos de descentralización y las características del federalismo argentino ha incrementado consecuentemente los problemas de coordinación interjurisdiccional y ha 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, 2001



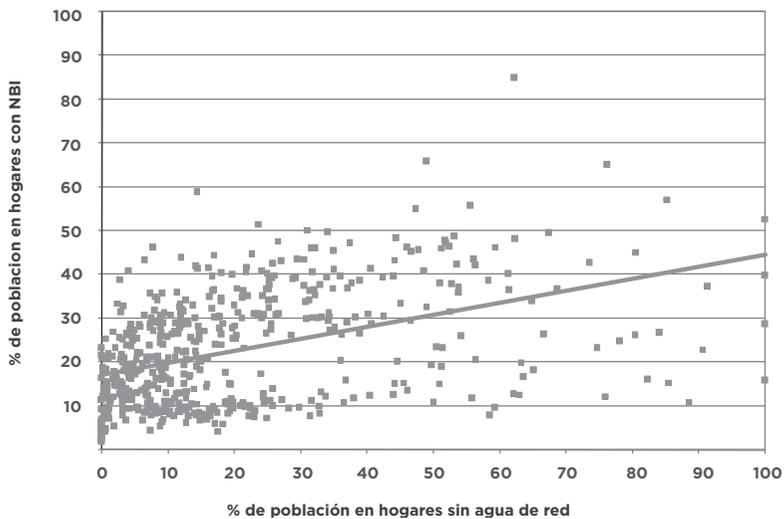
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2001

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



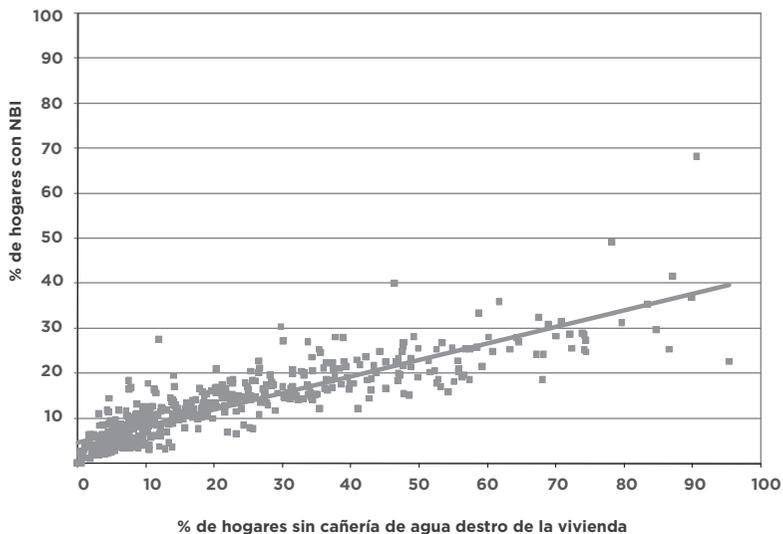
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010

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



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2001

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



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010

2.2. Gobierno y organización del sector

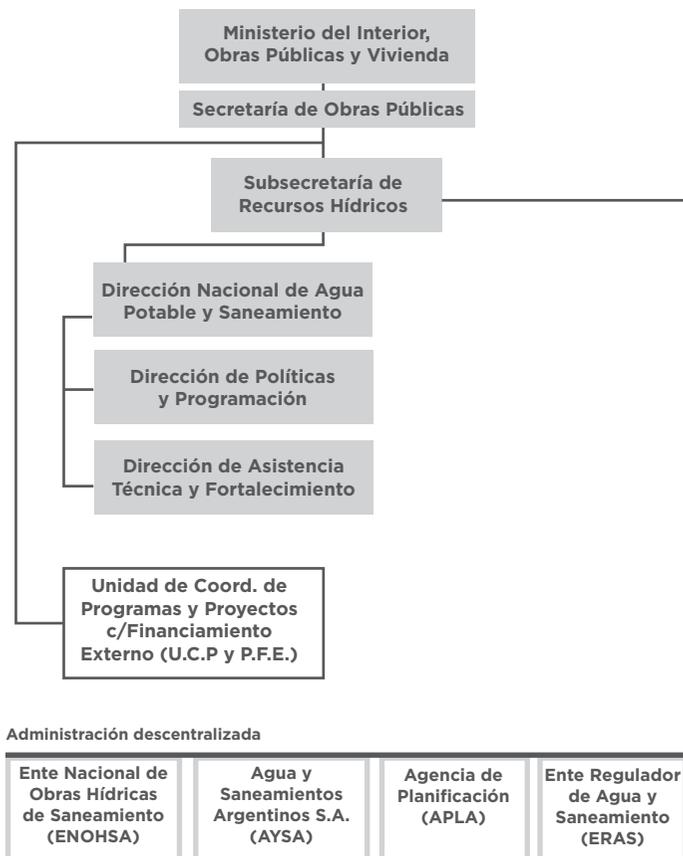
A nivel nacional, el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPV) es el organismo que tiene competencia sobre el sector de agua y saneamiento. De acuerdo con el Decreto del PEN N.º 13/2015, que modificó la estructura de los ministerios, la Secretaría de Obras Públicas (SOP) cumple las funciones de 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, el mantenimiento y la 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.

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.

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



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Modernización (2017)

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, está 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 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, es decir, la minimización de los costos de largo plazo de la prestación; la mayor eficiencia estará justificada por sus fines de equidad social: asegurar 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). Por ende, la función de regulación es central para la operación del sector y el alcance de sus objetivos.

Más allá de que, en la 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 el Chaco, la regulación de los servicios se encuentra en 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 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 y pueden ser renovados por un período. En algunos casos, como en las provincias de Mendoza, Catamarca y Misiones, el período de funciones es 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.

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 o cooperativas —La Pampa, Entre Ríos y Chubut—, no existe un ente regulador,

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 la Argentina, los marcos regulatorios están cristalizados en el AMBA en la Ley Nacional N.º 26221; en Córdoba, mediante la Ley Provincial N.º 8835; en Catamarca, con la Ley N.º 4836; en Corriente, con las Leyes N.º 3573 y N.º 3979), y, en otras jurisdicciones, por decretos como en el caso de la provincia de Buenos Aires (Decreto N.º 873/03) y Mendoza (Decreto N.º 2648/10). Más allá de su importancia, coexisten con disposiciones heterogéneas, como los contratos de concesión, los convenios por obras. 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 metasectoriales en la determinación de la legitimidad, factibilidad y probabilidad de éxito de una política. En este sentido, consideramos el sector de agua y saneamiento

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 metasectoriales relevantes para el sector.

Actores del sector

Desde la descentralización a nivel subnacional y las concesiones de la década de los 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 tiene una especificidad técnica, y, en ellas, actúan distintos actores e intereses. Ciertamente, esta multiplicidad realza la importancia de 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 debe notarse que, al momento de considerar los actores del sector, y, si bien formalmente no constituye parte de su gobierno, el actor sindical debe contemplarse como clave tanto por su peso sobre la implementación de las políticas como por su influencia sobre algunas de las decisiones de estas —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 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 se reestatizaron —AMBA, provincias de Buenos Aires, Santa Fe, entre otras—, estas agencias se reformularon y quedaron mayormente 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—. Específicamente, los servicios se encuentran a cargo de un conjunto atomizado de actores prestatarios que incluyen una empresa regional que abarca 2 jurisdicciones, la CABA y 24 municipios de la provincia de Buenos Aires (AySA) y 14 prestatarias empresas o entes estatales¹⁵. Por otro lado, se ubican 4 prestatarias concesionarias de

¹⁵ 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

capitales privados¹⁶. Estos operadores atienden los principales núcleos y cohabitan con otros prestadores que sirven 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 metasectoriales

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

Primero, se encuentra el subsistema del resto del Poder Ejecutivo, conformado en la Argentina por Presidencia, Jefatura de Gabinete de Ministros y, con particular influencia sobre las políticas de agua y saneamiento, ministerios de Hacienda, de Finanzas y de Salud. Cada uno de estos actores cuentan no solo con la capacidad de influir, sino, en algunos casos, hasta de vetar diversos aspectos de las políticas de agua y saneamiento.

Segundo, debe mencionarse el subsistema conformado por el resto de los poderes de gobierno. Si bien resulta obvio el peso del Congreso a la hora de decidir sobre recursos o la propia institucionalidad del sector de agua y saneamiento, el Poder Judicial ha cobrado históricamente en la Argentina un creciente peso no solo 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—.

(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.

¹⁶ Aguas de Santiago S.A., Aguas de Corrientes S.A., Servicio de Aguas de Misiones S.A., y Aguas Cordobesas S.A.

Tercero, 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—.

Y, finalmente, cuarto, el subsistema de Organismos Multilaterales de Desarrollo —como BM, BID, CAF, PNUD, CEPAL, etc.— muestra 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.

Las tarifas dependen de cada jurisdicción y aunque, en general, se encuentran limitadas jurídicamente por el principio de razonabilidad tarifaria (Solanes, 1999), en la 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 micromedición 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, razón por la cual no existen 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 se ha señalado, 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 que combinan la modalidad *price cap* con incrementos por la variación de costos¹⁷. Mayormente, las revisiones tarifarias han quedado acotadas

¹⁷ 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. Este 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 realizar revisiones tarifarias donde esas ganancias se trasladan a los usuarios. Por otro, se observa 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

a las modificaciones en los costos extraordinarios (AMBA, provincia de Buenos Aires). Aunque, desde 2011, en el AMBA, se ha promovido 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 ha comenzado a cuestionarse abiertamente en el AMBA, y, a la vez, se autorizaron modificaciones en las tarifas.

La situación difería 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 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 se ha señalado, 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 Salud¹⁸. La calidad química del agua tiene como desafío hacia adelante la reducción de los niveles de arsénico en el

de costos relevantes y mantiene constante la rentabilidad del prestador (Saravia, 2010).

¹⁸De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (2006), el agua potable 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.

agua a los valores recomendados de 0,01 mg/l, y esto requiere adecuarse a 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 contribuye 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 solo 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 macromedición impide conocer los volúmenes y caudales de agua entregados en la producción y comparar con la demanda de agua y la falta de micromedición 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, solo 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, sumada 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).

2.6. Políticas públicas: entorno macrofiscal y políticas sectoriales

El presente capítulo cierra con una aproximación a la política sectorial anunciada y comenzada a instrumentar por el nuevo Gobierno que inició su gestión a fines de 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 macrofiscal

La situación macroeconómica actual debe considerarse a la luz de lo ocurrido durante los años que sucedieron a la crisis de principios de siglo y a su posterior recuperación. Superadas 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 encuentran 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 del 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 2010-2011, 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 2016, se espera un crecimiento cercano a 3% durante 2017 y algo superior en 2018¹⁹. Si esa predicción llegara a cumplirse, sería el primer año par con crecimiento real desde 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 un 19% del PIB —algo menos que duplicó su nivel—. Los principales determinantes de ese crecimiento deben 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—. Si bien este último rubro incluye las prestaciones de la Asignación Universal por Hijo y otras transferencias a las familias de menor importancia, básicamente,

¹⁹ El Mensaje del Poder Ejecutivo que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para 2018 incorpora una estimación de crecimiento del 3% para 2017 y una previsión del 3,5% para 2018.

consiste en subsidios a empresas y tarifas. En cambio, la evolución de los gastos de capital ha sido mucho más modesta —crecimiento de 1,7% del PIB—. Hoy, el déficit fiscal consolidado se estima en un monto cercano al 7% del PIB, el más elevado desde la hiperinflación de fines de los ochenta. Por su parte, el resultado primario fue negativo en un 4,9% del PIB, el peor desde la crisis de los primeros años de los ochenta. Para 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, 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, aun 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, y segunda versión, en junio 2017. Dicho plan propone las bases para el desarrollo del sector con el objetivo de alcanzar para 2019 niveles de cobertura del 100% en agua potable y del 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 22000 millones de dólares. Los recursos de financiamiento se asignarían según 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 del 17,8% en los recursos asignados a la función Agua Potable y Alcantarillado, lo que suma un total de \$20 230 millones, que representa 0,16% del PIB previsto para ese año.

Como se observa en el 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.

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.

Cuadro 4. Gasto sectorial presupuestado para 2018

	Proyecto de presupuesto 2018
Asistencia fin a AySA S.A.	12 392
Recursos hídricos	4236
Asistencia técnico-financiera y desarrollo de infraestructura para el saneamiento	3601
Total	20 229

Fuente: Ministerio de Hacienda

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

Sobre la base del 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. 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 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 la Argentina, la trayectoria institucional del sector ha experimentado en las últimas cuatro décadas cambios rotundos 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 setenta y las fuertes restricciones al financiamiento que debió soportar desde los ochenta, a partir de la crisis de la deuda externa latinoamericana. En 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 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 con 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.

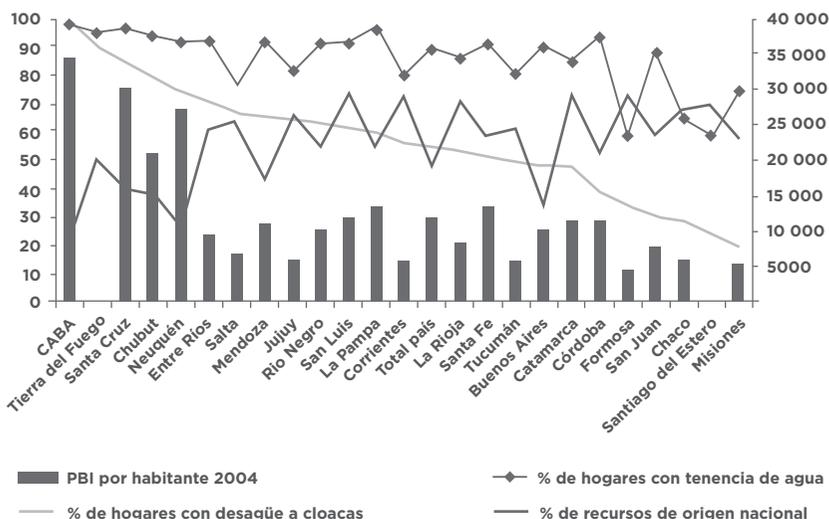
En relación con el financiamiento, si bien el gasto sectorial tiene un impacto poco significativo sobre las cuentas públicas, tanto de la Nación como de las provincias, y la evolución del gasto público en agua y saneamiento durante los últimos años ha sido creciente, debe reconocerse que la situación 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—. Además, 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 solo 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 sobre la base de datos del Censo 2010, Ministerio de Hacienda e INDEC

Así, debe reconocerse que existe una gran disparidad entre jurisdicciones —y al interior de estas— donde la problemática de la provisión de agua adquiere matices distintos que deben considerarse al momento de diseñar políticas públicas sectoriales.

Una síntesis de los principales problemas que, por su persistencia, deben abordarse 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 la 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, solo 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 micromedición y macromedición 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 la 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/coordinación 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 de decisores públicos y 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 la 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 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 papel 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 y reduce 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 genera 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 su capacidad para 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, debe destacarse 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. Esto 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 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.

Sin perder de vista que no debe considerarse el 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*²⁰, 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 saneamiento²¹.

²⁰ 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 cuestionarse por sus limitaciones para conducir las esferas de lo económico y social. 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 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 la cooperación con actores no políticos —sociales y económicos— y externos al gobierno para poder dar respuesta 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 gobernanza 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).

²¹ 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 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.

Sobre prioridades de construcción institucional

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 metasectoriales. 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 una sólida estructura técnica de apoyo y el poder de definir prioridades y asegurar recursos para su financiamiento. Atendiendo a los avances del proceso descentralizador y la prioridad establecida para estas políticas por parte del Gobierno nacional, una alternativa para evaluar 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.

En tercer lugar, 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 solo 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 el Brasil—, este tipo de institucionalidad tiene como beneficio la estabilidad de estrategias sistémicas sobre la base de 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 sociopolítica 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 coordinar y procesar sus intereses en la definición de prioridades y propuestas de cursos de acción nacionales consensuados.

En cuarto y último lugar, debe destacarse que, en estos tres niveles, es tan importante asegurar que se resuelvan los problemas de gobierno y coordinación como 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, por tanto, debe reconocerse 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 al 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 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 sobre la base de 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, lo que permite el sostén temporal del esfuerzo. Es por ello que se considera 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 planificación del abastecimiento, regulación, control, fiscalización y 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, a los recursos financieros destinados y la formación de recursos humanos.

En la Argentina, la política hacia el sector conforma una arena en la que intervienen un conjunto de actores sectoriales y metasectoriales 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 intertemporales 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 solo 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/coordiación 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 estos,

no constituyen novedades, sino que muestran profundas raíces históricas. Este trabajo apunta a contribuir al conocimiento de esta problemática. Concluye que debe priorizarse el fortalecimiento de la institucionalidad del diseño y de la implementación de las políticas del sector como el primer paso que resulta precondition 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.

Referencias bibliográficas

- 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*. La Plata: Universitaria de La Plata.
- Acuña, C. y M. Chudnovsky (2017). *12 Notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. Buenos Aires: CAF.
- (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 Acuña, C. H. (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Acuña, C. (2008). «La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)». En *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 40, febrero, Caracas.
- y O. Cetrángolo (2006). *Institucionalidad y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en la Argentina*. Banco Mundial.
- Aderasa (2014). *Informe Anual de Benchmarking 2014*. Grupo de Trabajo Regional de Benchmarking.
- 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*.
- (1996). *Argentina. La reforma de los servicios públicos provinciales: dificultades, desafíos y mejores prácticas*. Informe N.º 15063-AR,

- División de Infraestructura, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Washington D.C., Banco Mundial.
- Bisang, R. y O. Cetrángolo (1998). «Descentralización de los Servicios de Salud en Argentina». En *Serie Reformas de Política Pública* N.º 47, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cáceres, V. (2016). «Panorama actual en la gestión del agua y saneamiento en Argentina». En *Revista Naturaleza, Sociedad y Ambiente*, 3.
- Carciofi, R.; O. Cetrángolo y O. Larrañaga (1996). *Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cetrángolo, O.; A. Goldschmit; L. Lima Quintana; M. San Martín y M. Aprile (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.
- Cetrángolo, O. y J.P. Jiménez (2004). «Las relaciones provinciales entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes». En *Serie gestión pública* N.º 47, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cetrángolo, O. (1997). «Structural Adjustment and Public Sector Pay in Argentina». En Colclough, C. *Public-Sector Pay and Adjustment*. Londres: Routledge Studies in Development Economics.
- Fernández, D. (2009). «Sustentabilidad financiera y responsabilidad social de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina». En Fernández, D.; A. Jouravlev; E. Lentini y A. Yurquina (eds.). *Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- 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». En *Serie Documentos de Proyectos* N.º LC/W 519. Santiago de Chile, CEPAL.
- (2012). «Infraestructura y equidad social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina». En *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N.º 158, LC/L.3437, Santiago de Chile, CEPAL.

- Herrero, F. (2002). *La regulación provincial de los servicios públicos en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.
- (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
 - (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
 - (1991). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
 - (1981). Censo Nacional de Población y Viviendas.
- Koutoudjian, J. M. (2017). «Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento: Participación Público-Privada, Identificación y Desarrollo de Proyectos y Plan de Implementación». Ponencia presentada en el 6.º Encuentro de la Asociación Latinoamericana de Operadores de Agua y Saneamiento (ALOAS), el 25 y el 26 de mayo en la Ciudad de Panamá.
- Lentini, E. (2011). «Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes». En *Documento de Proyecto LC/W 392*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Naciones Unidas. Asamblea General (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 70/1, Nueva York, 25 de septiembre.
- 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*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Organización Internacional del Trabajo (2013). «Frente a la crisis en Europa: reflexiones para el caso de Argentina». OIT Notas, Santiago de Chile.
- Peters, G. B. (2003). «La capacidad para gobernar. ¿Retrocediendo hacia el centro?». En *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 27, octubre, Caracas.
- 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, abril, Buenos Aires.
- Repetto, F. y G. Alonso (2004). «La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización». En *Serie Políticas Sociales # 97*, octubre, Santiago, CEPAL.

- República Argentina, 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, 2 de diciembre.
- República Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación (2013). «Conde, Alberto José Luis y otro contra Aguas Bonaerenses S.A. sobre amparo» Buenos Aires, 12 de noviembre.
- República Argentina, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, INDEC (2011). Evolución histórica cobertura de viviendas con agua por red.
- República Argentina, 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*, 2.ª ed., Buenos Aires.
- República Argentina, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Subsecretaría de Recursos Hídricos y Consejo Hídrico Federal (2007). Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos.
- República Argentina, Ministerio de Salud de la Nación (2011). «Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico. Módulo de Capacitación». En García, S.I. *Programa Nacional de Prevención y Control de las Intoxicaciones*. Buenos Aires.
- Saravia, J. (2010). «Conclusiones de los Seminarios de Tarifas y Sistemas Tarifarios de Aferas 2009-2010». Serie de publicaciones sobre tarifas N.º 2, Córdoba, Eudecor.
- Schifini, J. (1998). «Panorama general de las transformaciones en Argentina». Documento Técnico N.º 5, Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios, Buenos Aires.
- Solanes, M. (1999). «Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado». En *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N.º 2, Santiago de Chile, CEPAL.
- World Bank (2017). *Policy, Institutional, and Regulatory Incentives for Sustainable Delivery of Water Supply and Sanitation Services*, mimeo, Washington D.C.
- (2016). *Decentralization and the delivery of water and sanitation services*. Washington D.C.