

31102



III

SANEAMIENTO BASICO

ANALISIS Y EVALUACION DEL ESTADO
DE SITUACION Y PROYECTOS DE MOD
LOS DE FUNCIONAMIENTO SECTORIAL.

A^m Informe Parcial: Análisis y evaluación del
estado de situación del
sector.

14 de abril de 1986

INDICE

	<u>Pág.</u>
1. Estudio de análisis y evaluación del estado de situación del Sector.	1
1.1. Relevamiento de información	1
1.2. Análisis del proceso de transferencia	7
1.2.1. Fundamentos y políticas aplicadas	17
1.2.2. Servicios, etapas y aspectos transferidos	28
1.2.3. Impacto del proceso de transferencia	34
1.2.4. Evaluación del proceso de transferencia	46
1.3. Evaluación y diagnóstico de la situación a nivel provincial.	59
1.3.1. Situación de la producción y cobertura de necesidades	60
1.3.2. Situación institucional y administrativa	72
1.3.3. Situación funcional. Competencias	91
1.3.4. Evaluación, conclusiones y recomendaciones. Diferencias regionales.	110
- Detalle de siglas utilizadas	145
- Antecedentes consultados	146

INDICE DE CUADROS Y PLANOS

	<u>Pág.</u>
Cuadro 1: Resultado económico de la explotación de los servicios a cargo de OSN (sin incluir amortización de instalaciones).	54
Cuadro 2: Resultado económico de la explotación de los servicios a cargo de OSN (incluye amortización de instalaciones)	55
Cuadro 3: Inversiones requeridas para el cumplimiento en las metas del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental.	56
Cuadro 4: Evolución de las inversiones en el sector de Saneamiento	58
Cuadro 5: La situación de los servicios de saneamiento (1980)	128
Cuadro 6: Cobertura de las Empresas y Organismos de Saneamiento (1983).	129
Cuadro 7: Recursos hídricos del país	131
Cuadro 8: Oferta de recursos hídricos para uso doméstico	132
Cuadro 9: Capacidad de producción instalada y producción media anual de distintos sistemas de abastecimiento de agua	136
Cuadro 10: La situación institucional de los organismos provinciales	141
Cuadro 11: Situación de las empresas de saneamiento (1983). Indicadores de eficiencia.	144
Plano N°1: Regiones según aptitud del recurso hídrico.	135

1. ESTUDIO DE ANALISIS Y EVALUACION DEL ESTADO DE SITUACION DEL SECTOR

1.1. RELEVAMIENTO DE INFORMACION

Cualquier análisis que se intente del sector saneamiento en la Argentina tropieza con la carencia de información actualizada y confiable sobre cobertura de servicios.

Con mucha mayor razón, resulta entonces prácticamente imposible lograr información confiable sobre el estado en que se encuentran los distintos sistemas, las condiciones económicas en que se desenvuelven, los recursos humanos con que cuentan, etc.

Dada esta situación, que parcialmente el COFES está procurando solucionar mediante el establecimiento de una base de datos que pueda ser actualizada en forma permanente, el proceso de obtención de información apropiada para el estudio requirió la utilización de datos no generados en el ámbito del sector. Se trata, específicamente de los datos procesados en ocasión del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980. Si bien, mediante este instrumento la información recogida corresponde a la situación vigente 5 años atrás, por su confiabilidad y cobertura, resulta ser la que mejor ilustra sobre la situación, del saneamiento en el país. Mucho más, cuando es de conocimiento generalizado el hecho de que en los últimos cinco años el ritmo de expansión de los servicios no fue suficiente, en la mayoría de los casos, para cubrir los requerimientos del crecimiento vegetativo de la población.

La utilización de la información censal como base confiable para tener un panorama de la cobertura de los servicios de abastecimiento de agua potable y de desagües cloacales, no atenta contra la posibilidad de procurar

paralelamente una identificación más actualizada del estado de situación que presentan las distintas provincias. En efecto, la información recogida en las Segundas Jornadas de Evaluación del Decenio del Agua Potable y Saneamiento (Salta, Septiembre de 1983) permite una aproximación a la situación vigente a nivel provincial a tres años de haberse producido la transferencia de los servicios que operaba OSN en el interior del país. Respecto a tal información, sin embargo, deben hacerse algunas aclaraciones. La primera, es que está referida a la cobertura de los servicios en los radios urbanos y ni siquiera para todos ellos, sino sólo para los que operaban los organismos respectivos. Una segunda aclaración, que debe ser tenida en cuenta sobre todo para cualquier relación que pretenda realizarse con los datos censales, es que la cobertura considerada no es establecida en función de población, sino que los habitantes servidos son estimados mediante un promedio de población por cada una de las conexiones existentes. Una tercera y última aclaración que debe realizarse es que, dado el generalizado atraso que los organismos mantienen en lo que hace a empadronamiento de usuarios y la existencia común de conexiones clandestinas, la confiabilidad de los datos proporcionados por los organismos no puede menos que ser considerada como una aproximación con márgenes de error inciertos y variables según los casos.

Para complementar la información de los organismos provinciales y cubrir así en mayor medida la situación en 1983, se ha obtenido también la cobertura, para ese año, de los sistemas financiados por el SNAP. Por la modalidad utilizada por este organismo, sus sistemas son operados y administrados por organizaciones comunitarias que no están incluidas -al menos en la amplia mayoría de los casos- en los registros de los organismos provinciales y por lo tanto no aparecerían en los datos aportados en

las Segundas Jornadas a las que previamente se hizo referencia. Con respecto a los datos del SNAP, es preciso aclarar también que los datos de cobertura no están exactamente vinculados a la población directamente beneficiada, sino que corresponden a la población de diseño con que originalmente se encaró el proyecto.

Como puede apreciarse de los comentarios precedentes, el problema de información suficiente y comparable para una caracterización ajustada de la actual situación sectorial, impondría un relevamiento directo que trasciende holgadamente las posibilidades y el tiempo asignado a la realización de esta etapa del estudio. Por lo demás, como anteriormente se comentara, la información censal, dado el bajo ritmo de expansión del sector en los últimos años, permite una aproximación bastante ajustada de la situación.

El complemento que puede realizarse con la información de los organismos y del SNAP -con los resguardos que deben adoptarse debido a su grado de confiabilidad- permite por lo demás apreciar aproximadamente la evolución tenida en los tres primeros años de la operación de un sistema descentralizado. Con todo ello, para los objetivos de este estudio, se considera apropiado el grado de aproximación que puede lograrse.

La información presentada por los organismos provinciales de saneamiento en las Segundas Jornadas de Evaluación del Decenio del Agua Potable y Saneamiento, sin embargo, trasciende los aspectos de cobertura para incluir también una serie de variables que se vinculan a las diferentes condiciones en que realizan su gestión. Dado que estos elementos permiten apreciar las diferentes modalidades operativas utilizadas y, por ende, las condiciones diferenciales en que se hallan para resolver adecuadamente los defectos

de cobertura que se presentan en sus respectivos ámbitos de acción, se ha puesto énfasis en el análisis de estos datos, procurando extraer indicadores que permitan una apreciación de los puntos fuertes y débiles que en cada caso se identifican. Como producto de este análisis se confía no sólo en caracterizar algunas de las restricciones fundamentales que debe resolver el sector, sino también señalar los campos donde con mayor urgencia se requiere asistencia técnica especializada.

El relevamiento de información también debió ser realizado para cubrir la situación institucional y administrativa de los organismos actuantes en cada provincia, así como para identificar las respectivas situaciones funcionales. Un detalle exhaustivo de tales elementos, hubiera exigido un contacto directo con todos los organismos y la obtención de información "in situ", con el agravante que al no estar integralmente incluida en documentos escritos, hubiera requerido un trabajo de investigación particular en cada caso. Tal tarea, sin dudas, excede el marco y los términos del presente estudio. Sin embargo, para el nivel de aproximación requerida para una evaluación que permita distinguir las principales características de los distintos sistemas utilizados y sus limitantes fundamentales, se entiende que la información recopilada brinda posibilidades suficientes para el análisis. En efecto, los instrumentos legales que, en cada provincia, dan origen y reglamentan la función de los organismos responsables del sector, constituyen -si bien no con un nivel de detalle suficiente para el análisis pormenorizado- un valioso elemento, sobre todo para distinguir las situaciones diferenciales existentes. Esta información, por su parte, ha sido complementada con la documentación utilizada por el SNAP para la suscripción de los convenios -lo que permite tomar en cuenta la situación institucional vigente en "los servicios financia

dos por ese mecanismo- y con elementos obtenidos en entrevistas realizadas con funcionarios provinciales y nacionales que se tuvo oportunidad de realizar.

Finalmente, para cubrir el detalle de la información utilizada en esta etapa del trabajo, debe señalarse la documentación recopilada para la evaluación del proceso de transferencia de los servicios de OSN a las respectivas provincias. Merece señalarse al respecto que los antecedentes fundamentales son a) la Resolución conjunta de los Ministerios del Interior y de Economía y el Decreto 258/80 que la ratifica, b) la Ley 18.586 que constituye el basamento legal que encuadra todo el proceso de transferencia y c) distintas actas de transferencia, suscriptas por OSN y los gobiernos de las provincias receptoras.

Tales antecedentes, conjuntamente con información obtenida a través de entrevistas con funcionarios de organismos provinciales y algunos documentos de evaluación del proceso de transferencia a que se tuvo acceso, constituyen soportes suficientes para la cobertura de los aspectos considerados en el programa de trabajo. Merece señalarse, sin embargo que el período de tiempo transcurrido desde la transferencia de los servicios y la carencia de documentación exhaustiva sobre el estado de los servicios transferidos, no permiten una identificación nítida de las condiciones diferenciales en que cada provincia debió recibir los sistemas existentes en su jurisdicción. No obstante ello, se considera que la información obtenida permite un adecuado análisis del impacto del proceso de transferencia y de su evaluación, sobre todo en lo relativo a la desaparición del sistema que, de hecho, significaba la actividad OSN en todo el país, las consecuencias económicas que ello originó y los efectos sobre las organizaciones provinciales.

La sistematización realizada sobre la información que ha sido descripta se detalla, junto con el análisis respectivo, en los capítulos correspondientes.

En el Anexo 1.1.I., por su parte, se incluyen copias de los principales antecedentes utilizados en el trabajo.

1.2. ANALISIS DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA

La comprensión del cambio sustancial en la modalidad operativa que tradicionalmente tuvo el sector saneamiento en la Argentina, no puede ser cabalmente apreciada sino se considera, aunque más no sea en forma breve, la evolución histórica que registra el sector y la incidencia que en el mismo tuvo el Gobierno Nacional. De acuerdo a ello, en forma previa al análisis particularizado del proceso de transferencia iniciado en 1979, se ha considerado conveniente reseñar las características fundamentales de la evolución sectorial en el ámbito urbano, que era por excelencia, el ámbito de actividad de OSN.

Es común señalar al año 1870 como el momento en que se inicia el saneamiento en el país. Es que fue precisamente ese año, después que la epidemia de cólera asolara a Buenos Aires el año anterior, cuando se produce la habilitación de los primeros servicios de abastecimiento de agua potable en esa ciudad, con una cobertura que llegaba a 30.000 habitantes, lo que significaba un 15% de la población total de entonces. Con ello, sin embargo, se deja de lado el importante precedente que significó la acción sanitaria en la ciudad de Córdoba, donde ya en 1792 se disponía de un servicio de abastecimiento mediante surtidores públicos, alimentado con las aguas del Río Primero.

La ciudad de Buenos Aires rápidamente emprendió la tarea de expandir sus servicios sanitarios. Así fue como en 1874 puso en marcha un plan integral de obras con previsiones para atender 400.000 habitantes con una dotación de 180 litros por habitantes y por día (1/hab/día) e instaló la primera red de desagües cloacales. Al empezar el siglo, esta actividad se expandió al resto del país, registrándose que entre 1904 y 1911 se habilitaron obras de

provisión de agua potable en 14 capitales de provincia, en cuatro de las cuales se instalaron también redes de desagüe cloacal. Desde entonces y hasta alrededor de 1950, la evolución del sector fue permanente y permitió que, para esa fecha, la Argentina fuera una de las naciones más avanzadas de América Latina en la materia.

A partir de esa fecha, la carencia de recursos genuinos y la sistemática vigente de tarifas de neto corte político, que en la mayoría de los casos apenas permitían cubrir los costos de operación y mantenimiento, llevó a que el desarrollo sectorial fuese siempre inferior a la demanda de una población que aumentaba desmesurada y desordenadamente en la mayoría de los centros urbanos.

En este largo proceso, la actividad del Gobierno Nacional fue permanente. En efecto, su acción directa se inició a fines de 1880, cuando, basado en la ley que convierte a Buenos Aires en Capital de la República, mediante un decreto del Poder Ejecutivo se dispuso que fuera el Estado Nacional el que tomara a su cargo las tareas que venía de sempeñando la Comisión de Obras de Salubricación creada por la provincia de Buenos Aires antes de la federalización.

Su actividad se continúa en la Comisión de Obras de Salubridad de la Capital Federal, creada en 1891 y en actuación hasta 1912, año en que se promulga la Ley 8.889. Mediante esa norma, se introduce por primera vez la denominación de Obras Sanitarias de la Nación y se conceden facultades para convenir con los gobiernos provinciales, "el estudio, construcción y administración de obras destinadas a la provisión de agua potable para uso doméstico en las ciudades, pueblos y colonias de la Nación".

En 1912, tales facultades son ampliadas mediante la Ley 10.998, la cual autoriza al Gobierno Nacional a proceder, por intermedio de Obras Sanitarias de la Nación, al estudio, proyecto y construcción de obras de provisión de agua y cloacas en todo el país, haciendo depender la instalación de ambos servicios de que la población urbana supere los ocho mil habitantes; en caso de estar por debajo de ese umbral, pero por encima de los tres mil habitantes urbanos, la autorización se limitaba a la provisión de agua potable. La actuación del Estado Nacional debía precisarse a través de convenios a suscribir individualmente por cada provincia.

La sanción del Decreto-Ley 33.425/44, que crea la Administración Nacional del Agua, integrando lo que entonces era Obras Sanitarias de la Nación y la Dirección General de Irrigación, cambia el régimen prevaleciente hasta ese momento. A partir de entonces, la actuación del organismo nacional en jurisdicciones provinciales requería que las provincias y municipios interesados se acogieran a las disposiciones que regulaban su funcionamiento. Por el mismo instrumento legal, se eliminó la limitación de las normas anteriores en cuanto al número determinado de habitantes que hacían procedente la instalación de servicios. Además, con la nueva legislación la Administración Nacional del Agua contó con las facultades necesarias para sanear los cursos de agua, si afectaban la salubridad de las ciudades o pueblos en que prestaba sus servicios y para impedir la contaminación directa o indirecta de las fuentes de agua que debiera utilizar.

En 1949, con la sanción de la Ley 13.577, renace la individualidad de Obras Sanitarias de la Nación como ente responsable del saneamiento. Dicha ley es parcialmente modificada en 1973, mediante el Decreto-Ley 20.324 que

confiere al organismo características de empresa. En éstos instrumentos se atribuyen facultades para llevar a cabo el estudio, proyecto, construcción, renovación, ampliación y explotación de las obras de provisión de agua y saneamiento hídrico urbano en todo el país, siempre dentro del sistema de acogimientos locales. Reproducen también las facultades que ya se mantenían respecto al saneamiento de cursos de agua y para la adopción de medidas para evitar la contaminación de sus fuentes de provisión.

Corresponde mencionar que en 1965, el régimen de la Ley 13.577 fue complementado por el de la Ley 16.660. Durante el período que se contó con los recursos del Fondo Especial de Obras y Servicios Públicos, mediante este último sistema se logró brindar un impulso muy significativo al saneamiento en el interior del país.

Debe destacarse que no sólo fue la actividad del Gobierno Nacional la que dio impulso al saneamiento en el país, sino que la desplegada por provincias y municipios reviste también singular importancia. Si bien no se cuenta con una gama de antecedentes como la que permite apreciar la tarea del Gobierno Nacional, cabe señalar la acción de la Provincia de Buenos Aires, a través de su Dirección de Obras Sanitarias -actuante desde 1913- y de las provincias de Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Entre Ríos, etc. Es esta acción la que a 1950 permitió que existieran 410 servicios de abastecimiento de agua potable a cargo de organismos provinciales o municipales, los que también mantenían 26 servicios de desagüe cloacal. A 1964, es decir al momento que se crea el SNAP, la acción provincial y municipal había prometido cubrir los requerimientos de agua en 578 localidades y de desagües cloacales en 32.

Cabe señalar además que en un apreciable número de localidades del Noroeste del país se resolvió el suministro por derivaciones de obras nacionales de regadío con posterior entrega del servicio a las comunas; como asimismo por varios ferrocarriles mediante surtidores conectados a sus instalaciones de abastecimiento. En cuanto a la acción particular no ha dejado de contribuir en el saneamiento urbano mediante empresas particulares que encararon la construcción y explotación de servicios, los que en su mayor parte han pasado posteriormente a manos de la Nación, de los Gobiernos Provinciales o Municipales, o de Cooperativas locales. Ese fue el origen del servicio de agua de Bahía Blanca habilitado en 1908, de Rosario en 1912, de Avellaneda, Lomas de Zamora y Almirante Brown en 1918, Gualeguay, Gualeguaychú, Victoria, Colón (Entre Ríos) en 1925, etc.

Merece también destacarse que la intervención directa del Gobierno Nacional no fue una práctica que estuvo presente en todo el proceso suscitadamente descripto. En efecto, en un principio, la contribución nacional se hacía efectiva mediante el otorgamiento de subvenciones a los gobiernos locales, para que fueran éstos los que ejecutaran las obras, o bien mediante la construcción por parte del Gobierno con fondos del tesoro nacional. La operación y el mantenimiento de las obras quedaba a cargo de las autoridades locales, quienes asimismo se beneficiaban con la renta que ellas producían.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo Nacional alteró esta práctica el 20 de marzo de 1899, cuando mediante un decreto, le pone fin. A partir de entonces, toda obra de provisión de agua que se realizara en una provincia con dinero de la Nación y autorizada por el Congreso, debía ser ejecutada directamente por el Poder Ejecutivo Nacio-

nal, por conducto del Ministerio de Obras Públicas. La Nación, por su parte, debía mantener la operación y mantenimiento de dichas obras mientras el capital en ellas invertido no hubiese sido amortizado. El reintegro del costo de aquellas que se construyeran primero, se entendía que permitiría contar con recursos para aplicar a la ejecución de nuevas obras.

Quedaba así fijado con carácter general, el criterio de que estaba dentro de las atribuciones de la Nación la de construir y explotar obras de provisión de agua potable en territorio de las provincias, recaudando las cuotas fijadas en concepto de amortización y retribución del servicio.

El propósito seguido mediante esta alteración de la forma en que intervenía el Gobierno Nacional, era el de hacer posible la extensión de las obras de saneamiento a un mayor número de ciudades y pueblos del país, mediante los recursos producidos por el retorno de las inversiones.

La realidad mostró, sin embargo, que tal amortización no fue realizada (lo que finalmente se consagra mediante una ley que abandona tal obligatoriedad) y que, en cambio, se generaran condiciones para el sobredimensionamiento de la actividad del Gobierno Nacional y para la marginación de las provincias en decisiones que hacían al al saneamiento en sus propios territorios.

La posición de que la operación y mantenimiento de las obras debía quedar en poder de la Nación hasta tanto se operara el reintegro de su costo, ha sido recogida por toda la legislación hasta 1970. En ese año, se sancionó la Ley 18.586, la cual recopiló las normas vigentes en

la materia, unificándolas en un sólo cuerpo legal. En ella se actualiza la intención de transferir a las provincias las funciones de los organismos cuya esfera responde a aquéllas, pero se elimina la obligatoriedad del reintegro de los costos de construcción. Asimismo, la Ley 18.586 de Asignación financiera...

los costos de construcción. Elimina la obligatoriedad de la Ley 18.586, no contempla una total destilación financiera del Gobierno Nacional, sino que establecía que fuera éste el que se hiciera cargo de las erogaciones de capital que estuvieran previstas en el Presupuesto General de la Administración Nacional al año de su sanción, así como una reducción, en beneficio de las respectivas provincias receptoras, de la participación de la Nación en el Régimen de Coparticipación Federal, un porcentaje similar al que significaba, en su momento, la diferencia entre los fondos fijados en dicho presupuesto para atender erogaciones corrientes y los recursos provenientes de las tasas distributivas para los servicios transferidos.

La intervención del Gobierno Nacional que determinaba el mecanismo adoptado ofrecía ciertas ventajas. Como sistema tama centralizado consagraba en todo el país un precio unirifario único, que permitía, a través de un precio uniforme compensar los mayores costos de algunos servicios Recon las mejores condiciones en que operaban otros. Resulta así que, según los resultados de explotación de Re todos los servicios que operaba OSN a diciembre de 1978, Reaño anterior a la decisión de realizar la transferencia Rede los servicios, resultaba notorio que eran los excedenRetes generados en el Aglomerado Bonaerense los que posibilitaban cubrir los déficits de explotación que se generaReban en el interior del país.

En efecto, como puede Reual no Re

En efecto, como puede apreciarse en el cuadro 1 -en el cual no se considera amortización de instalaciones, sólo

la provincia de Mendoza lograba cubrir los gastos de explotación. Los déficits de todas -que ascendían a \$54.234 millones anuales- esa época, eran cubiertos por el superávit Aglomerado Bonaerense. De considerarse la de instalaciones, la situación resultaba mu- en tanto que si bien el Aglomerado Bonaeren- brir los gastos de operación y mantenimiento cierto excedente, su cuantía no permitía ni mucho menos, los déficits que se generaba las provincias (ver cuadro 2).

La situación que queda reflejada en tales va- ce sin embargo algunos comentarios. En prime- está el hecho de que los valores expresados e- dros 1 y 2 se refieren a erogaciones; OSN a e- mantenía un sistema de registración de costos- tiera juzgar la razonabilidad de los gastos in- cada servicio. Tampoco se conoce la forma en- detalle de gastos se incluyen los correspondie- administración central de la Empresa; una distri- uniforme o bien con algún criterio de ponderaci- ramente no reflejaría la situación de costos qu- enfrentar cada provincia, en tanto que el cambi- la, además de la mayor eficiencia que podría pe- tomaría innecesaria muchas instancias de la fro- tructura central.

Otro aspecto que merece resaltarse en cuanto a la- ficatividad de los datos comentados es el cálculo- valores de amortización anual. OSN ha tenido per- tes observaciones de la Sindicatura General de Em- del Estado por el enorme retraso mantenido en su- lidad patrimonial; dado este hecho, es válido manti- dudas respecto a los valores utilizados en el cálculo.

El sistema tarifario único y de tarifas uniformes, merece también ciertos comentarios. Sin dudas, desde un principio de solidaridad social, es meritoria la intención de asegurar costos mínimos para servicios de innegable impacto en la salud. Pero ello admite ciertos límites. En efecto, una dotación mínima por habitante y por día, sanitariamente apropiada, que sea provista a precios tales que no signifique carga para ningún sector social, genera beneficios sociales que exceden por lo general en forma holgada la magnitud de los subsidios. Sin embargo, ello no ocurre cuando el subsidio alcanza a volúmenes de consumo que exceden considerablemente cualquier definición de dotación sanitariamente apropiada. El sistema tarifario usado por OSN en todo el país estudiado basado en una provisión a canilla libre, lo que implica que cada uno de sus usuarios podía, por un precio fijo, consumir todo el agua que quisiera. Resulta de ello, que no sólo se subsidiaba una dotación sanitaria sino también el derroche, lo que indudablemente impacta los costos de operación y sobredimensiona la inversión en instalaciones de tratamiento y distribución.

Los gastos reflejados en los cuadros 1 y 2 reflejan esta concepción tarifaria, de igual forma que los significativos déficits que mantenían los servicios eran en parte consecuencia de la baja eficiencia que lograban sus programas de inversión, diseñados no para satisfacer una definición económica de demanda, sino para abastecer requerimientos establecidos a un precio que, en rigor, dado que la tarifa estaba independizada del consumo, era igual a cero.

El sistema centralizado que consagraba la intervención plena del Gobierno Nacional, permitía también una planificación global para todo el país, normas de operación y mantenimiento uniformes, diseños estandarizados, mecanis-

mos para el rápido reemplazo de instalaciones y equipos en casos de avería, y, en general todos aquellos elementos asociados al manejo unificado de un sistema. Tales posibilidades brindaban ciertas facilidades, pero también inconvenientes. Las ventajas de un planeamiento global, muchas veces se vieron empalidecidas por una visión desde Buenos Aires, que no siempre tenía clara conciencia de los requerimientos del interior. Las normas comunes de operación y mantenimiento procuraban calidad uniforme de los servicios, pero prescindían de las posibilidades y restricciones locales. La misma tarifa uniforme mantenía un nivel decidido políticamente por el Gobierno Nacional, sin tomar en cuenta la posición que al respecto podían tener las autoridades provinciales.

Por lo demás, los típicos problemas de manejo de las grandes organizaciones, cuando éstas constituyen organismos públicos, se ven agravados por una nítida tendencia a la burocratización excesiva. Obras Sanitarias de la Nación no escapó a esa tendencia general, no logrando, incluso con la reorganización realizada en 1973, que procuró descentralizar la faz operativa a través de Gerencias Regionales, ajustar plenamente su dinámica a una realidad cambiante. Es de considerar también el hecho de que, privilegiando, quizás en forma poco apropiada, los aspectos técnicos, no logró instrumentar una eficaz gestión empresarial, defender niveles tarifarios que le permitiesen un ritmo de expansión compatible con las necesidades, ni adecuar totalmente sus proyectos y programas de inversión a los niveles de eficiencia que podían lograrse.

Si bien todas estas condiciones podían venir dándose desde mucho tiempo atrás, no hay duda que la progresiva paralización del desarrollo sectorial, que a duras penas

podía mantener un ritmo de expansión apenas suficiente para igualar el bajo crecimiento demográfico del país, las tornó más evidentes. Tal circunstancia, que no podía ser ignorada, constituyó un elemento de presión para que las autoridades nacionales procuraran un cambio sustancial en el funcionamiento del Sector.

1.2.1. Fundamentos y políticas aplicadas

Basado en el principio de subsidiariedad del Estado, el Gobierno Nacional, a partir de 1978 -aunque ya había sido proclamado desde 1976- pone en ejecución una política dirigida a la descentralización de los servicios públicos, fundamentada en evitar que la Nación administre aquello que puede ser realizado en mejor forma por las provincias y municipios.

Basado en el mismo principio, en forma paralela, desarrolla un plan de privatización que tiene por objetivo optimizar la asignación de recursos entre el sector público y el sector privado y el fortalecimiento del Estado en sus funciones específicas.

Los instrumentos utilizados para la ejecución de tal política fueron, en los aspectos sustantivos, una resolución conjunta de los Ministros de Economía y del Interior (Resolución ME 1332 y M1 9, del 3 de diciembre de 1979), que fue ratificada por el Decreto 258 del 31 de enero de 1980, y dos instrucciones presidenciales: Pautas para el proceso de privatización, del 18 de mayo de 1979, y Directiva para la privatización periférica de empresas y sociedades del Estado, del 26 de abril de 1979.

Considerando estos instrumentos de acuerdo a la secuencia cronológica en que fueron gestados, en lo que específicamente hace a OSN -aunque incluía también pautas específicas para YPF, Gas del Estado, YCF, AyEE, SEGBA, CIAE, Ferrocarriles Argentinos, Subterráneos de Buenos Aires, Administración General de Puertos, ELMA, ENTEL, ENCOTEL y Flota Fluvial-, la Directiva para la privatización periférica ordenaba:

- Estudiar para luego implementar la utilización del sistema de concesión de obra pública por peaje para la construcción y operación de grandes acueductos.
- Acelerar la transferencia a provincias y municipios de servicios sanitarios existentes, y de obras en ejecución o programadas. Dar plena vigencia a la Ley 16.660.
- Concretar la privatización de la producción de insumos para las plantas de potabilización.
- Reducción total, salvo planteles de emergencia de obras por administración.
- Concretar la gestión privada de la Planta Depuradora Norte y Oeste, por concesión de explotación.
- Continuar con la privatización de talleres.

Las Pautas para el proceso de privatización, si bien eran más generales, merecen ser tenidas en cuenta, en tanto definían las funciones que eran consideradas indelegables para el Estado, las parcialmente delegables, los niveles de privatización y las pautas básicas para transferir actividades al sector privado.

Tenemos así que las funciones consideradas como indelegables eran:

- Dictar las normas generales que rijan la convivencia y el funcionamiento del país.
- Asegurar el acatamiento a las mismas.
- Administrar la justicia.
- Conducir las relaciones exteriores.
- Proveer la defensa.
- Proveer la seguridad.

Como parcialmente delegables o susceptibles de ejecución compartida, se entendía a:

- Salud
- Educación
- Seguridad social
- Servicios Públicos Esenciales

Los distintos grados de privatización considerados, por su parte, comprendían:

- Privatización Total
- Privatización Parcial
- Privatización Periférica
- Disminución en la participación en el mercado respectivo.
- Gestión o administración privada.

Reservando la privatización total o parcial:

- Toda vez que lo producido fuera un insumo o producto final industrial.
- Toda vez que el servicio de que se tratase no fuera, por su naturaleza, un servicio público o bien, aún en este caso, cuando se considere que la prestación del mismo no requiere que la propiedad o la gestión sean estatales.

Como pautas básicas para el proceso de privatización, se establecía que:

- El principio de subsidiaridad excluía la rentabilidad como criterio para determinar la procedencia de la privatización.
- Por razones de defensa o seguridad podían retenerse en jurisdicción del Estado sólo las empresas que produjeran o bien mantuvieran material bélico, que produciesen insumos para tales empresas o bien empresas responsables de servicios públicos indispensables y que por razones de rentabilidad no resultasen atractivos para la inversión privada. Aún en estos casos, si procesos de privatización parcial o periférica pudieran lograr un aumento de eficiencia, deberían ejecutarse sin perjuicio del debido control.

Según los elementos resumidos, la política seguida estaba totalmente encaminada a reducir la acción directa del Estado. En el caso de los servicios de

agua potable y desagües cloacales, se pretendía así una mayor participación del capital privado ya sea mediante la privatización parcial y periférica. Complementando tal postura, se procuraba también una fuerte descentralización de actividades que, hasta entonces, eran desarrolladas por el Gobierno Nacional.

La resolución conjunta de los Ministerios del Interior y Economía, como ya se ha mencionado, fue el instrumento básico por el cual se ejecutó esta decisión.

Mediante tal acto administrativo, basado en el esquema legal establecido por la Ley 18.586 -en cuanto de termina que las transferencias se perfeccionan mediante la celebración de convenios entre las administraciones receptoras y transmitentes, sujetas a ratificación por parte del Poder Ejecutivo Nacional-, se resuelve transferir sin cargo, a partir del 1º de enero de 1980, a las provincias, a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, según corresponda, servicios, organismos y funciones de los sectores eléctrico, gas natural, riego y obras sanitarias y el sistema ferroviario metropolitano, estableciéndose a su vez como fecha límite para el establecimiento de los respectivos convenios al 30 de junio de 1980, excepto el sistema ferroviario metropolitano, cuya transferencia estaba prevista para el 1º de enero de 1981.

Las disposiciones generales que en la misma Resolución se establecían para la transferencia efectiva, toman en cuenta el alcance de las transferencias,

las tarifas, el personal, las limitaciones de las actas y decisiones de las empresas cuyos servicios eran objeto de transferencia, los aspectos presupuestarios, el establecimiento de un mecanismo de enlace y un mecanismo de seguimiento de todo el proceso de transferencia.

Tales disposiciones, en sus aspectos sustantivos, procuraban establecer un marco claro para asegurar una transferencia rápida, evitando a su vez -dada la vasta gama de disposiciones establecidas- que un mayor espacio para decisiones individuales de las empresas, pudieran dar lugar a que posiciones contrarias a la transferencia de los servicios dilataran en el tiempo la concreción del traspaso. Merece señalarse en tal sentido, lo establecido en relación con el presupuesto de 1980. En efecto, se resolvía allí, que las administraciones receptoras, a partir del 1º de enero de dicho año, debían incorporar en sus presupuestos los montos que oportunamente le habían comunicado el Ministerio del Interior y a partir del perfeccionamiento de la transferencia, los recursos provenientes de la prestación de los servicios y las erogaciones que demande la operación, mantenimiento y desarrollo de los servicios transferidos. Se establecía asimismo, que los créditos y las deudas que los servicios, organismos y funciones transferidas tuvieran respecto a terceros al 31 de diciembre de 1979, quedaran a favor o a cargo, respectivamente, de la Nación.

Las disposiciones particulares establecidas en la Resolución Conjunta de los Ministerios de Economía e Interior, en lo que específicamente correspondía a OSN, determinaba que:

1. La transferencia comprendía todos los servicios de abastecimiento de agua potable, desagüe y todo otro servicio prestado por OSN.
2. En el caso de Capital Federal y Zonas colindantes de la Provincia de Buenos Aires, para todo aquello que tenga carácter técnicamente indivisible, se propiciaría la creación de un ente interjurisdiccional con la participación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación.

Este ente sería responsable de la operación mantenimiento e inversión del sistema, debiendo suministrar, además, la cooperación técnica y el asesoramiento que fueran necesarios para asegurar la continuidad y seguridad en la prestación de los servicios transferidos.

La ratificación de lo dispuesto por la Resolución Conjunta, fue realizada a través del Decreto 258/80, el cual a su vez, en su artículo 7º, encomienda a la entonces Secretaría de Transporte y Obras Públicas, proyectar las normas legales de creación del ente interjurisdiccional señalado en el párrafo anterior, poniéndole como plazo el 31 de julio de 1980 para tal tarea. Debe decirse al respecto, que tal plazo fue postergado en forma sucesiva hasta que, por Decreto del actual Gobierno, se deja sin efecto la creación del ente interjurisdiccional, para dejar a OSN, como empresa del Estado, bajo dependencia del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, como responsable exclusiva de la prestación de los servicios de agua potable y desagües en la Capital

Federal y en los trece partidos del Gran Buenos Aires que están atendidos a través del sistema unificado, que fuera definido como técnicamente indivisible.

Explicitados los fundamentos y políticas aplicadas para el proceso de transferencia, merecen señalarse dos aspectos particulares que específicamente hacen al sector saneamiento y algunos comentarios sobre la evolución que tuvieron las tratativas que, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 258/80, se desarrollaron para integrar el ente interjurisdiccional que debía administrar el sistema de Aglomerado Bonaerense y Capital Federal.

El primer aspecto a que se hizo referencia, es el vinculado a la celeridad con que OSN completó los requisitos para efectivizar la transferencia. Pese a existir indudable resistencia en los cuadros profesionales y de dirección de esa Empresa, a realizar la transferencia de los servicios en los términos establecidos, es realmente notable la celeridad con que se completaron los trámites formales y se salvaron los problemas técnicos y legales que se presentaron en los distintos casos. Resulta así, que salvo la facturación que en muchos casos se siguió realizando desde OSN, a pedido y por cuenta de algunas provincias, y la operación de Acueducto utilizado para abastecer de agua a Comodoro Rivadavia que, por problemas derivados de una resistencia provincial a recibirlo en los términos originalmente establecidos, se dilató el acto efectivo de transferencia, casi todos los servicios a partir de fines de 1980 ya estaban siendo operados y administrados por las respectivas provincias. Para apreciar cabalmente este hecho,

basta tomar en cuenta que los sistemas de riego que administraba AyEE en Río Negro, Chubut, La Rioja y Santiago del Estero, que fueron objeto de transferencia en el mismo momento que los servicios de OSN, aún hoy son administrados por esa Sociedad del Estado por cuenta de las respectivas provincias.

El segundo aspecto que merece señalarse es que, aparentemente, la política seguida por los Ministerios de Interior y de Economía en relación a la transferencia de los servicios y la concepción del principio de subsidiaridad que la guiaba, no permitió la aplicación de algunas medidas previstas por la Secretaría de Transporte y Obras Públicas -responsable en ese entonces de la política sectorial- tendientes a apoyar a las distintas provincias en la solución de los problemas que podrían presentarse a raíz de la transferencia. Merecen mencionarse al respecto posiciones asumidas por el titular de dicha Secretaría en relación con la necesidad de mantener una planificación global desde la Nación y establecer un sistema de asistencia técnica, el producir la transferencia de manera gradual, a medida que las distintas jurisdicciones políticas fueran conformando la infraestructura técnica y administrativa que permitiera no alterar las condiciones de prestación de los servicios, el proyecto de creación de un Fondo Nacional de Saneamiento que permitiera contar con recursos genuinos para financiar las inversiones requeridas por el sector. De hecho, ninguna de estas propuestas fue concretada, lo que dio por resultado que la transferencia de los servicios se realizara en forma abrupta, y sin tomar en cuenta el grado de preparación que podían tener las distintas provincias para recibirlos.

El último tema que resulta pertinente tratar en este apartado, es el vinculado a la constitución del ente interjurisdiccional para el área metropolitana. Como ya fuera expresado, la integración de la MCBA y de la PBA en el manejo de los servicios estaba expresamente establecido en el Decreto 258/80, el cual también asignaba la responsabilidad de elaborar los proyectos del caso a la Secretaría de Transporte y Obras Públicas. En ese ámbito se generaron así, distintos proyectos de ley para la constitución de una Sociedad del Estado en la que participaran la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Buenos Aires.

El último proyecto, que data de 1982, integra incluso a los usuarios en un ente que estaría constituido bajo la forma jurídica de sociedad mixta. No obstante la existencia de tales proyectos, la constitución del ente no fue lograda, lo que merece considerar ciertas hipótesis explicativas.

En tal sentido, si bien no resulta posible conocer la totalidad de los factores que atentaron contra la constitución del ente, de los elementos analizados pueden identificarse tres causas principales:

- En primer término, aunque no suficiente para explicar totalmente el hecho, la resistencia de funcionarios y técnicos de OSN de abandonar su exclusiva dependencia del Gobierno Nacional.

- La existencia, en algunos momentos del período que va de 1980 a 1984 -cuando se deja definitivamente de lado la idea- de posiciones de los funcionarios de la Provincia de Buenos Aires y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, difícil-

les de compatibilizar con la mantenida por los responsables dentro del Gobierno Nacional.

Ejemplos de estas actitudes son el proyecto de "cortar" el sistema de distribución para constituir dos sistemas independientes, conforme a los límites de las dos jurisdicciones políticas -impulsado en su momento el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires- o bien los esfuerzos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por excluir a la Nación del ente que debía formarse.

La existencia de intereses conflictivos entre la MCBA y la PBA, respecto a las prioridades de desarrollo del sistema. El hecho era que en el área de la MCBA la cobertura de los servicios era total, tanto en lo que hace a agua potable como a evacuación de desagües, aunque prestado a través de instalaciones que habían superado holgadamente su vida útil, lo que llevaba a que existieran fuertes presiones para la ejecución de un ambicioso plan de renovaciones. En la Provincia de Buenos Aires, en cambio se registraban fuertes déficits de servicios, requiriéndose ampliaciones parciales de servicios de más de 3 millones de habitantes en lo que hace a agua potable y casi 4 millones en materia de servicios de desagüe cloacal; ello sin perjuicio de tener también fuerte necesidad de renovar instalaciones en las áreas donde existía cobertura de servicios. Tales requerimientos conflictivos en una situación de débil capacidad inversora de OSN, se inscribía, por su parte, en una estructura de ingresos en la cual el 80 por ciento de los recursos de la Empresa eran gene-

rados por las tarifas aplicadas en el radio de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Como elemento adicional, debe mencionarse que el Gobierno Nacional priorizaba la expansión frente a las renovaciones, lo que por su parte coincidía con las necesidades de aprovechar en mayor medida infraestructura básica existente e incrementar los ingresos tarifarios mediante la incorporación de nuevos usuarios.

Operando en forma conjunta los tres factores mencionados, trabaron en gran medida las negociaciones, no dando lugar al encuentro de una solución. Debe mencionarse que la existencia de intereses conflictivos -lo que fundamentaba en sus aspectos básicos la presencia de la Nación-, junto con el origen de los recursos que financiaban la actividad de OSN, puede ser entendido como el principal escollo para que una acción conjunta de MCBA y PBA permitiera concretar el proyecto. Finalmente, es de destacar que en el momento en que mejores posibilidades se registraron para armonizar posiciones, el conflicto con Inglaterra paralizó todas las acciones. Después de ello, se integró una Comisión con representantes de la Nación y de ambas jurisdicciones, la que, sin descartar el proyecto, se expidió indicando que no estaban dadas, en ese momento, las condiciones apropiadas, hasta que, por último, en 1984, el Poder Ejecutivo Nacional deja sin efecto lo dispuesto en el Decreto 258/80 acerca del ente interjurisdiccional.

1.2.2. Servicios, etapas y procesos transferidos

Como se ha expuesto en el apartado anterior, la transferencia de servicios, se realizó utilizando el esquema legal establecido por la Ley 18.586, en

cuanto determina que el perfeccionamiento del acto debía realizarse mediante convenios entre las administraciones transmitente y receptora, sujetos a la ratificación por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Su instrumentación fue efectuada a título gratuito y comprendía:

- a) El dominio y todo otro derecho real que el Estado Nacional o la Empresa transmitente tuvieran sobre los bienes inmuebles y sus accesorios, afectados a los servicios que se transferían.
- b) Los contratos de locación de cosas, en los que fuera locatorio el Estado Nacional u Obras Sanitarias de la Nación.
- c) Los contratos de locación de obras y servicios.
- d) Los equipos e instalaciones, semovientes, equipos de consumo y demás bienes muebles afectados a cada servicio.
- e) Los recursos financieros provenientes de las tarifas o tasas y otras contribuciones retributivas de los servicios o correspondientes al organismo y funciones que se transferían.

Se establecían además que los bienes muebles e inmuebles serían entregados en el estado en que se encontrasen y en relación al personal, que se integraría a la administración provincial, con excepción de aquellos que expresasen su negativa, los que serían dados de baja e indemnizados con cargo a la Nación, y del personal jerarquizado, de inspección o supervisión, que Obras Sanitarias de la Nación decidiese retener los que se mantendrían en el

plantel de personal de dicha Empresa.

Debe destacarse que, a los efectos de cubrir los efectos financieros que el proceso de transferencia generaba sobre las distintas provincias, en el Anexo I, Disposiciones Generales, de la Resolución Conjunta M.E.Nº9, y M.I.Nº1332, se dispuso que a través del Ministerio de Economía se realizara el incremento de aquellas tarifas que se encontraran retrasadas con anterioridad a la firma de los pertinentes convenios de transferencia. Se entendía además, que los gobiernos provinciales debían proponerse que el nivel tarifario fuera suficiente para cubrir, como mínimo, la totalidad de los costos de explotación dentro de patrones normales de eficiencia, incluyendo un adecuado mantenimiento. Deberían cubrir también la depreciación que técnicamente correspondiera al activo fijo revaluado, incluyendo una rentabilidad razonable sobre este último.

Las disposiciones que regulaban el proceso de transferencia incluían también, en relación con el personal transferido, que quedara incorporado a la administración receptora en los términos y bajo las condiciones establecidas en el artículo 5º de la Ley 18.586. Las provincias receptoras, por su parte, tenían plenas atribuciones para aceptar o rechazar el personal transferible. Se aceptaba sin embargo, que el personal que debía ser transferido podía rechazar su cambio de dependencia dentro de los 30 días siguientes a su notificación, produciéndose en ese caso, su baja, quedando a cargo de la Nación la indemnización que correspondiera.

Debe destacarse que el proceso de transferencia, no obstante utilizar el esquema de la Ley 18.586, no respondió íntegramente al espíritu con que la misma fue concebida. En efecto, dicha ley fue dictada con la finalidad de constituir un marco legal para la transferencia a las provincias de aquellos organismos cuyas funciones correspondían a la esfera de los poderes reservados por la Constitución Nacional a su ámbito. Sin embargo, no contemplaba una total desvinculación financiera del Gobierno Nacional, sino que establecía que fuera éste el que se hiciera cargo de las erogaciones de capital que estuvieran previstas en el Presupuesto General de la Administración Nacional al año de su sanción, así como una reducción, en beneficio de las respectivas provincias receptoras, de la participación de la Nación en el Régimen de Coparticipación Federal, en un porcentaje similar al que significaba, en ese momento, la diferencia entre los fondos fijados en dicho presupuesto para atender erogaciones corrientes y los recursos provenientes de las tasas retributivas por los servicios transferidos.

Tal procedimiento, definido unilateralmente por el Gobierno Nacional y sin tomar en cuenta la opinión de las provincias, dio lugar a que se generaran condiciones distintas según los casos. En efecto, desde el momento en que los costos per cápita promedio tenían considerables diferencias interprovinciales, resultaba también diferencial el esfuerzo económico que debían hacer para mantener en explotación los servicios que se les transferían. Además de ello, como los bienes muebles e inmuebles transferidos debían ser recibidos en el estado en que se encontrasen, se establecía también una situación preferencial para aquellas provincias que

contaban con instalaciones más modernas y completas.

A estas diferencias, de por sí condicionantes de las posibilidades con que cada provincia podía dar rápida respuesta a los requerimientos del sector, deben añadirse dos elementos adicionales: la actitud adoptada por los funcionarios provinciales frente al personal de OSN que hasta entonces había operado el servicio y la ventaja relativa que disfrutaron las provincias que hasta la transferencia de los servicios eran asiento de gerencias regionales de OSN.

En lo que respecta a la actitud de los funcionarios provinciales, es de mencionar que se presentaron casos en los cuales se adoptó una posición positiva, procurando retener a todo el personal de experiencia a fin de capitalizar los conocimientos y habilidades obtenidas en la operación de los servicios. En otras, en cambio, prevaleció una cierta resistencia a la incorporación de personal -sobre todo en lo referido a cuadros superiores y medios-. Si bien pareciera haber pocas dudas sobre la baja eficiencia con que OSN había venido operando los servicios, las características técnicas de los mismos e incluso su bajo nivel de mantenimiento, dificultaba una rápida interiorización de los problemas que rutinariamente podían presentarse. El hecho de que, pese a ello, en algunas provincias se hallaba realizado, permite suponer que esta actitud pudo estar determinada en gran medida por la falta de información suficiente sobre la situación de los servicios.

Refuerza ese supuesto el hecho complementario de que, en términos generales, las provincias que procuraron retener al personal calificado, también evidenciaron una seria preocupación por crear un organismo específicamente abocado a la prestación de los servicios, con las atribuciones y facilidades necesarias como para asegurar su funcionalidad frente a las necesidades que debía satisfacer. Tal actitud puede inferirse que fue, por lo menos en parte, producto de información más precisa sobre los requerimientos inmediatos que debían satisfacerse. Sin dudas, muchos otros factores debieron haber incidido; entre ellos es probable que las características personales de los funcionarios provinciales como de los que, por OSN, tenían la responsabilidad directa de los servicios, así como la relación mantenida, haya tenido también cierta influencia sobre la solución adoptada.

Se mencionó también que las provincias que habían sido sede de gerencias regionales bajo administración de OSN mantuvieron una ventaja diferencial. Fundamenta esta afirmación el hecho de que eran las Gerencias Regionales las que tenían ingerencias en todos los servicios existentes en su jurisdicción, contando para ello con cuerpos técnicos especialmente abocados a tareas más vinculadas al planeamiento y a la gestión, que a la operación de los servicios; contaban también con un laboratorio regional, con equipamiento y personal para atender requerimientos en su ámbito de acción. Dado que esta estructura estaba radicada en ciertas provincias, su

transferencia se operó en su beneficio, lo que les permitió contar con mejores equipos e instalaciones y, fundamentalmente, con personal calificado en todas las tareas requeridas por el sector y no sólo en aquellas directamente vinculadas a la operación y mantenimiento.

Las provincias beneficiadas por esta situación fueron Mendoza, Tucumán, Chaco, Córdoba, La Pampa, Santa Fe, Chubut y Buenos Aires, aunque respecto a esta última debe decirse que como los servicios de la ciudad de Mar del Plata, que era la sede de la Gerencia Regional Pampeana, fueron municipalizados, las ventajas fueron principalmente capitalizadas por el municipio y no por la provincia.

1.2.3. Impacto del proceso de transferencia

Para el análisis del impacto que produjo la transferencia de servicios en el sector, se entiende necesario considerar dos niveles diferenciados: aquel que se centra en las consecuencias particulares sobre las administraciones provinciales y el que corresponde, en forma global, a todo el sector.

Si bien son muchos los factores que repercutieron sobre las posibilidades de las distintas provincias y que, consecuentemente, impactaron el desarrollo del sector en su ámbito, por las características de generalidad que revistieron adquieren relevancia los impactos de orden económico y los de orden administrativo-institucional.

Como ya fue comentado en otra parte del trabajo, al momento de la transferencia se verificaba que en ninguna provincia, al nivel tarifario de ese momento, se lograba cubrir los costos de explotación y mantenimiento y la amortización de las instalaciones; si se dejaba de lado este último aspecto, sólo Mendoza tenía ingresos suficientes para solventar con los ingresos generados en su ámbito los costos directos (ver cuadros 1 y 2). Es cierto que la forma en que fueron calculados tales valores seguramente incluye una parte de los gastos realizados en administración central que no resultarían necesarios, o bien podrían ser considerablemente menores en un nuevo esquema organizativo. Tampoco puede dejarse de acotar que, al no constituir costos en un sentido estricto, no permiten apreciar el origen de diferencias tan significativas y, por lo tanto, evaluar el grado real de incremento tarifario que debía lograrse para cubrir la brecha financiera entre los ingresos y los costos; esto adquiere importancia al tomar en cuenta que el nivel de eficiencia que mantenía OSN era inferior al que podía entenderse como aceptable. De acuerdo a estas apreciaciones, que permiten mantener reservas sobre la significación de las situaciones provinciales que eran descriptas desde la óptica de OSN, parecería que se sobreestima el papel que cumplía el Area Metropolitana del sector. Por lo demás, no puede dejarse de lado el hecho de que, en última instancia, la definición política de los niveles tarifarios e incluso el mismo sistema tarifario mantenido, no hacía más que obstaculizar las posibilidad de que los servicios del interior del país pudieran lograr una mejor ecuación financiera, tal que las

provincias pudieran tener mejores condiciones para absorberlos. Debe tomarse en cuenta al respecto que, según los valores de OSN a diciembre de 1978, atendiendo sólo los costos directos, provincias como Chubut, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Santa Cruz y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur generaban recursos inferiores al 25% de dichos costos y que los recursos generados en Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Río Negro y Santiago del Estero eran inferiores al 50% de los montos requeridos para atender los mismos costos.

Con condiciones tales, el proceso de transferencia exigía incrementos tarifarios muy considerables como única posibilidad para atender sólo la operación de los sistemas existentes. De acuerdo a esto, los niveles de tarifas que hubiera sido preciso establecer para renovar instalaciones y dejar cierto margen de utilidad -como se recomendaba en las pautas generales que guiaron el proceso de transferencia- resultaban prácticamente imposibles de lograr, a menos que se pusiera en marcha un plan de recuperación a mediano plazo, combinado con la adopción de medidas tendientes a incrementar la eficiencia con que se estaba operando.

Tal posibilidad lleva de inmediato al otro orden de problemas comentado: el administrativo-institucional, ya que era en éste nivel donde se definía la capacidad para poder llevar adelante tales medidas. Debe tenerse en cuenta al respecto que la descentralización posibilitaba una vinculación directa con las necesidades de la pobla-

ción con los responsables de satisfacerlas, salvando así los inconvenientes propios de las grandes organizaciones; a la vez generaba un redimensionamiento de las unidades funcionales, brindando una excelente oportunidad para el logro de mayor ejecutividad, eficacia y eficiencia.

No obstante tales ventajas, la forma abrupta en que se realizó el proceso de transferencia, originó serios inconvenientes, sobre todo por la carencia de información suficiente para que las autoridades políticas de cada provincia pudieran tomar plena conciencia de la magnitud de los problemas de que debían hacerse cargo.

Debe considerarse en relación a este aspecto, que OSN, como comportamiento tradicional, desarrollaba su actividad con total prescindencia de las autoridades provinciales, las que por regla general ignoraban las cuestiones vinculadas a los servicios. Por lo demás, debe también tomarse en cuenta que la transferencia se produce en un momento en que los derechos provinciales estaban cercenados por las condiciones impuestas por un gobierno de facto que concentraba los poderes ejecutivos y legislativos y que a su vez designaba a las autoridades provinciales; este hecho, da lugar a que la decisión de transferir y los procedimientos para realizarla sean resueltos por el Gobierno Nacional conforme a sus propios objetivos y sin tomar mayormente en cuenta los problemas que podrían generarse en ámbitos provinciales.

En tales condiciones, cada provincia, con el grado de conocimiento que pudo lograr, optó por la solución que mejor le pareció, según el grado de comprensión que poseía y de la importancia brindada al tema. Como fue comentado en el apartado anterior, ello dio lugar a la creación de organismos de distinto tipo, pero también puede observarse una recurrencia a estrategias particulares respecto a la conformación institucional del sector a nivel provincial. Fue así que alguna de ellas crearon organismos específicos, sobre la base de dependencias ya existentes, pero con funciones ampliadas y mayor capacidad propia de gestión; otras en cambio, no produjeron mayores modificaciones institucionales, limitándose a encuadrar, en las dependencias con que contaban, al personal y los servicios que se les transferían. En algunos casos, las provincias receptoras transfirieron a su vez a los municipios la responsabilidad por los servicios, debiendo éstos hacerse cargo de los bienes y del personal correspondiente.

El mayor o menor acierto obtenido con la solución brindada, constituyó así un elemento determinante de la amortiguación o no del innegable impacto que significó en lo inmediato la transferencia. Tales soluciones, sin embargo debieron ser adoptadas sin tiempo ni información suficiente para evaluar distintas alternativas y bajo la presión innegable de los problemas que transfería OSN. Como resultado de ello, la mayor parte de las provincias debieron atravesar un período de aprendizaje, donde las necesidades cotidianas presentaban problemas para los cuales no había un procedimiento organi-

co de resolución. Debe tomarse en cuenta al respecto, que una organización fuertemente centralizada como la que mantenía OSN concentraba en su administración central las decisiones y mecanismos de resolución para una amplia gama de aspectos esencialmente vinculados a la administración de los servicios. El sistema de facturación, la ingeniería de proyectos, el sistema contable, la estructura de compras y de administración de contratos, la gestión de personal, el manejo financiero, el planeamiento y el control de gestión, el banco de datos, la determinación de normas, eran, entre otras, cuestiones que OSN concentraba en Buenos Aires y para las cuales las provincias receptoras debieron organizar sus propios mecanismos de gestión.

Si bien el logro de tal organización no puede ser calificada como de extrema complejidad, no debe dejarse de considerar la existencia de factores que no facilitaron la tarea organizativa y de algunos elementos que no permiten una rápida apreciación de la acción provincial.

Merece destacarse en tal sentido, que la ya mencionada falta de información completa, debió tener incidencia significativa en aquellas provincias donde no se había desarrollado una acción propia en el sector y que debieron asumir en un lapso breve una responsabilidad de la que siempre estuvieron marginados. Las exigencias de los servicios pudieron imponer en muchos de esos casos, la postergación de soluciones orgánicas a la faz administrativa, para realizar un centramiento de las capacidades disponibles en la atención de las necesidades más vitales del funcionamiento.

Asegurar la provisión de los insumos básicos, el relevamiento de las condiciones de operabilidad de las instalaciones recibidas y la búsqueda de soluciones para aquellas que requerían reparaciones inmediatas, la obtención de los fondos requeridos para financiar sus actividades, son sólo algunos de los temas que debieron ser afrontados a partir de la transferencia.

La facturación constituye por otra parte, un ejemplo claro de dificultades para la administración provincial. Por un lado, OSN, al mantener un poco eficaz empadronamiento de usuarios no permitió que las provincias pudieran contar rápidamente con registros adecuados, que dieran posibilidades a los organismos provinciales del rápido desarrollo de un sistema comercial más eficiente.

Por otro lado, la necesidad de contar con un sistema computacional que pudiera receptar el archivo maestro de usuarios de cada servicio, fue un tema no planteado con la suficiente profundidad. Ello llevó a que esta tarea debiera seguir siendo realizada por OSN, para distintas provincias, durante un período de tiempo considerable, después de efectivizarse la transferencia.

Más allá de tales cuestiones particulares, la profunda modificación institucional que significó la transferencia de los servicios sanitarios, generó sin dudas una variedad de efectos que no pueden ser cabalmente apreciados en el plazo relativamente corto que ha transcurrido. Sin embargo en términos de impacto inmediato recibido por el Sector a nivel global, resulta innegable que se ha verificado una reducción considerable del nivel de inversión.

Como se ilustra en el cuadro 4, que considera los promedios de inversión realizados en los últimos 20 años, el promedio 1981-1985 es de sólo un 30% del registrado en el quinquenio anterior.

Un menor flujo de recursos para inversión no resulta sorprendente. El profundo cambio institucional y la forma en que el mismo se produjo, conjuntamente con la crisis económica que progresivamente afectó al país, sin duda debía resentir el ritmo de inversión. Pero la magnitud de la retracción, permiten inferir que el problema no se centró exclusivamente en la reducción de los fondos, sino que tiene también incidencia la capacidad de proyecto y ejecución que puede lograrse en los organismos provinciales.

En tal sentido, debe tomarse en cuenta que OSN concentraba en sus oficinas centrales su área de ingeniería, cuyo personal no fue objeto de transferencia. Si bien la capacidad de inversión evidenciada por OSN no puede ser entendida como eficaz, pareciera ser que en este aspecto las provincias, al menos en el plazo transcurrido, no pudieron darse una estructura capaz de generar soluciones propias en la medida requerida.

Existen algunos elementos que parecen avalar esta posición. Uno de ellos es la incapacidad evidenciada para aprovechar financiamiento ofrecido por el BIRF. Después de casi 7 años de gestión, pese a la indudable necesidad de inversiones, recién pudo concretarse en 1986 una operación de crédito que no sólo es por un monto inferior a la mitad de lo que inicialmente se había considera

rado, sino que incluye sólo un proyecto de infraestructura básica -que no está destinado en su totalidad, para ampliación de servicios, sino que en buena parte reemplaza una planta de suministro de agua potable en operación, y que tampoco puede ser considerado un proyecto totalmente firme, ya que depende de la finalización y acondicionamiento de un canal que supone una ingente inversión no financiada por el préstamo, estando el resto destinado a financiar programas de mejoramiento. Otro, es la dificultad que permanentemente enfrenta el SNAP para contar con proyectos financiables a través de la línea de crédito del BID, que constituye su principal instrumento operativo. Ello es así, pese a la flexibilidad del BID para la aceptación de proyectos, y el permanente apoyo técnico e incluso financiero que presta el SNAP para la preparación de los documentos de proyectos que puedan constituir base de negociación aceptable.

Esta situación no es exclusiva de Argentina, sino que es común a todos los países de América Latina. Ya en el lanzamiento del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental se había puesto énfasis en la necesidad que se presentaba en todos los países de lograr el desarrollo institucional de los organismos actuantes en el sector y de sus recursos humanos.

Pero, como ha sido reconocido, las posibilidades de lograr el desarrollo institucional del sector, lo que implica no el mejoramiento de un organismo o empresa, sino el progresivo crecimiento de toda la capacidad conjunta, depende en gran medida de la existencia de un sistema que permita capitalizar experiencias, complementar esfuerzos y coordinar tareas, evitando la duplicación de acciones y el derroche de recursos. Ello lleva a considerar también en el plano global, los efectos de la transferencia sobre el nivel de desarrollo institucional que hasta entonces prevalecía en el país.

No hay dudas de que el desarrollo sanitario que se fue generando en el país a lo largo del tiempo, dependía sustancialmente de Obras Sanitarias de la Nación. Es que las normas, política tarifaria, la información del sector, el financiamiento, la tecnología y, en general, la política sanitaria que caracterizaba al país, se generaban básicamente en esa Empresa y constituían el sistema utilizado para abastecer con servicios sanitarios a la gran mayoría de la población servida, independientemente de donde ella estuviera radicada. Tal sistema sustentado en una forma organizativa que centralizaba las políticas y directivas fundamentales del Sector, no tuvo capacidad para resolver las nuevas exigencias que fue imponiendo el desarrollo del país. Con la transferencia, se abren posibilidades para la conformación de un nuevo mecanismo, sustentado en una pluralidad de organismos provinciales, cada uno con su propia estructura de toma de decisiones.

Pero la consolidación de los canales fluidos de comunicación y de relación entre los organismos existentes, tal que permitan la complementación de esfuerzos y la realización de acciones conjuntas que determinen un nuevo estadio de desarrollo institucional, más acorde con las características del país, no es un proceso que se completa en poco tiempo. Como resultado de ello, en un primer momento, al tener que resolver cada organismo una gama de cuestiones, la capacidad del Sector se pudo ver resentida. Sin embargo, después de sólo dos años de la transferencia, comenzaron a estructurarse vinculaciones entre los organismos provinciales, con el objeto de realizar acciones colectivas para la resolución de problemas comunes, transferir experiencias y contar con un sistema de información global.

Debe comentarse al respecto que durante bastante tiempo, la acción desplegada a nivel nacional no resultó eficaz en cuanto a la consolidación de las capacidades locales. En efecto, la capacitación de técnicos y profesionales, por ejemplo, no sirvió en mayor medida para producir cambios estructurales y la asistencia técnica sólo permitió resolver algún aspecto práctico, pero en ningún caso para generar una estructura propia, capaz de resolver a partir de tal asistencia, los problemas del mismo tipo que se le presentaran.

Este tiene particulares connotaciones debido a que los escasos recursos existentes para capacitación o asistencia técnica, no tiene posibi

lidades de resolver todos los requerimientos, pero sí podrían difundirse a través de un sistema que posibilitara capacitar a capacitadores, prestar asistencia técnica en los problemas comunes, pero apuntando a reforzar las capacidades locales y, sobre todo, a ligar estrechamente tales medidas a la producción de los cambios organizativos y de las normas y procedimientos que son todavía utilizados en el sector, pese a no ajustarse cabalmente a las nuevas condiciones institucionales vigentes.

1.2.4. Evaluación del proceso de transferencia

Del tratamiento realizado en los apartados anteriores, una primera apreciación de los efectos de la transferencia de los servicios que operaba OSN parecería indicar que tuvo un fuerte impacto regresivo sobre el desarrollo sectorial. Ello supondría, sin embargo, que de no haberse realizado, el mecanismo tradicional hubiera permitido llegar a una situación mejor. Sin embargo, no hay elementos que permitan dar verosimilitud a tal supuesto, existiendo, en cambio, otros que permiten sospechar de que tal posibilidad hubiera sido concretada.

En efecto, como ya se ha expuesto, los recursos generados por el sistema del Gran Buenos Aires permitiría solventar la parte no cubierta de los costos directos de explotación que se registraban en el interior del país. Dada esta situación, cabe suponer que desde el momento en que quedaba desvinculado de tal obligación, podría destinar sus excedentes a satisfacer los déficits existentes en su ámbito y avanzar considerablemente en la cobertura de las necesidades de la población. Tal avance, sin embargo, no sólo no se ha verificado, sino que incluso, aunque la información existente no es suficientemente clara, pareciera que, en términos porcentuales, ha reducido su nivel de cobertura.

Es cierto que a partir de 1980 OSN, inducida a operar el sistema metropolitano, ha visto reducir el valor real de sus niveles tarifarios -considerando 100 el índice real a 1980, a fines de 1984 estaba a un nivel de 40- y que debió agrontar con sus propios recursos los compromisos financieros que queda

ron a cargo del Tesoro Nacional en el momento de la transferencia. Pero aún así, no parece haber evidenciado una capacidad de gestión como para aprovechar la magnífica oportunidad que se le brindaba. En cierto sentido, el mismo rezago tarifario, que la sitúa como la empresa que más sufrió en sus ingresos reales dentro del conjunto de empresas del Estado, constituye un síntoma de la pobre capacidad para lograr el espacio político suficiente para financiar su actividad.

Dado este hecho, resulta por lo menos dudoso que de no realizarse la transferencia de los servicios, la gestión directa de OSN hubiera permitido alcanzar una situación mucho mejor que la que actualmente se presenta. No debe dejarse de lado tampoco en tal evaluación, que manejado centralizadamente, el sector había perdido impulso y dado lugar a decisiones que no siempre reflejaban adecuadamente las condiciones y necesidades locales.

Debe tenerse en cuenta al respecto que los típicos problemas de manejo de las grandes organizaciones, cuando éstas constituyen organismos públicos, se ven agravados por una nítida tendencia a la burocracia excesiva. Obras Sanitarias de la Nación no escapó a esa tendencia general, no logrando acabadamente, incluso con la reorganización realizada en 1973, que procuró profundizar la descentralización de la faz operativa a través de la creación de gerencias regionales, ajustar su dinámica a los imperativos de una realidad cambiante. Es de considerar también el hecho de que, privilegiando, quizás en forma poco apropiada, los aspectos técnicos, no logró instrumentar una eficaz gestión empresarial, defender niveles tarifarios que le perm

tieran un ritmo de expansión compatible con las necesidades, ni adecuar totalmente sus proyectos y programas de inversión a los niveles de eficiencia que podían lograrse.

No se pretende con lo expuesto centrar la crítica en OSN ni defender la forma en que fue realizada la transferencia de servicios. OSN, al momento de la transferencia contaba con cerca de 25.000 agentes distribuidos en 150 localidades con sistema de conexión domiciliaria y en otras 175 con servicio reducido; además de ello, durante mucho tiempo fue orientada por un principio que asignaba poca importancia relativa a los criterios económicos en un servicio vital para la salud de la población. Tal dispersión geográfica y una organización centrada en un máximo resguardo de la calidad de los servicios, más que en la eficiencia lograda en la asignación de recursos, fue paulatinamente limitada en su capacidad de ejecución a medida que fue agudizándose la escasez de recursos financieros y fuertemente conmocionada a partir de 1976, cuando el criterio de eficiencia fue puesto como guía básica de la actividad de todas las Empresas del Estado. Por lo demás, debe destacarse que, en la conducción de la Empresa siempre fue privilegiada la función técnica, siendo muy limitados los casos donde la responsabilidad fue asignada a funcionarios con experiencia en administración, que pudieran adecuar la organización a las limitaciones de recursos que se fueron dando a partir de alrededor de 1950, no siendo excepción el período que se inicia en 1976, que impone una alteración significativa de las pautas básicas de financiamiento.

Para la transferencia de los servicios, por su parte, se utilizó un procedimiento que no permitió ningún tipo de graduación. Los servicios fueron transferidos globalmente, sin posibilidad de que se fueran realizando conforme las provincias pudieran organizarse para recibirlos. Tampoco se previó algún mecanismo que garantizara una plena y generalizada toma de conciencia sobre las implicancias que la descentralización tenía sobre las administraciones provinciales, ni alguna solución para los problemas económicos que se derivaban de la ruptura de un mecanismo de financiamiento global.

Más allá de tales cuestiones, la transferencia, tal como fue realizada, merece una crítica severa en tanto no aprovechó una oportunidad única para cambiar procedimientos tradicionales de gestión y generar condiciones adecuadas para el desarrollo sectorial. Debe tomarse en cuenta al respecto que, en la amplia mayoría de los casos, los organismos provinciales recurrieron a las normas procedimientos y sistemas que mantenía OSN y que aún hoy están en vigencia. Pero tales mecanismos, diseñados para un sistema fuertemente centralizador, pueden ser objeto de una simplificación significativa, además de todas las posibilidades que mantienen para ser revisados desde conceptos de gestión más acordes con los desarrollos alcanzados desde la teoría administrativa y de organización.

Tampoco puede evaluarse favorablemente, el hecho de que el quiebre del sistema hasta entonces imperante, no fuera acompañado por mecanismos orgánicos que posibilitaran complementar esfuerzos, desarrollar acciones conjuntas de la Nación y las provincias y mantener información global sobre el

desarrollo sectorial. La carencia de esta previsión llevó a que los intentos realizados desde la SRH tuvieran débil repercusión y nunca impacto global. La misma creación del COFES y sus intentos por lograr ciertos avances en éstos temas, sólo tuvo alcances limitados en tanto nunca integró a la totalidad de las provincias y estuvo centrada en los organismos provinciales que detentan el poder de policía, con lo cual no sólo se limita a los servicios urbanos -dejando de lado a la población rural-, sino que no tiene posibilidades de contar con información cierta y canales de vinculación orgánicos con los servicios administrados por organismos no dependientes del organismo que detenta dicho poder.

Las provincias que, como Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos y Córdoba, tienen delegados a nivel municipal muchos servicios, constituyen ejemplos claros al respecto.

La falta de mecanismos que permitieran reemplazar, aunque sea parcialmente, aspectos que, en alguna medida, tenían posibilidades de ser considerados en el sistema anterior, llevó a que no fuera posible instrumentar una planificación sectorial que pudiera asignar adecuadamente prioridades y canalizar las capacidades de asistencia del Gobierno Nacional en forma acorde con ellas. De tal forma el acceso de las provincias a la asistencia técnica y económica, resulta todavía el producto de la mayor capacidad negociadora, de las simpatías que despiertan los funcionarios provinciales en los niveles de decisión nacionales, o bien de compromisos políticos. No obstante ello, debe destacarse que desde la SRH se hicieron esfuerzos para cambiar esta dinámica. El Programa Nacional de Sanea

miento Básico formulado en 1983, donde se expresa una estrategia para abordar los distintos problemas que enfrentan diferentes tamaños de población, y lo que actualmente se está realizando en el marco del Plan Nacional y Federal Hídrico, son ejemplos en tal sentido. Sin embargo, lo mucho que debe realizarse, no permite esperar que una reversión de la dinámica sectorial pueda lograrse con el exclusivo esfuerzo de una dependencia nacional, sino que exige una complementación de esfuerzos en el marco de una estrategia acordada.

En tal sentido, es oportuno señalar que el CFI podría brindar una importante contribución a través de programas de asistencia que, centrados en temas seleccionados y con adecuada coordinación con los restantes organismos que operan en el sector, tendieran no ya a solucionar un problema particular sin mayor impacto en el organismo receptor, sino a reforzar las capacidades de los organismos provinciales para resolver sus propios problemas. Esto requiere evitar la dispersión de los recursos existentes y su centramiento en áreas particulares, logrando una especialización reconocida sectorialmente y que complemente las acciones que puedan desplegar otros organismos.

A título de ejemplo, puede citarse así, que el desarrollo de guías para la identificación y evaluación preliminar de proyectos, tal que permitan la integración de paquetes de inversión que puedan ser objeto de atención por parte de organismos financieros, constituye una tarea imprescindible que, hasta el momento, nadie parece realizarla.

Conforme a lo precedente, como evaluación de todo el proceso de transferencia, corresponde indicar que OSN operando en todo el país, al menos con la mecánica utilizada tradicionalmente, difícilmente hubiera brindado mejores resultados. De acuerdo a ésto, su descentralización podía ser entendida como conveniente. Sin embargo, la forma en que la misma fue realizada significó correr riesgos innecesarios y paralizar en la práctica al sector, a punto de no ser capaz siquiera de acompañar el crecimiento vegetativo de la población y no perder cobertura relativa. Como elemento adicional, los procedimientos utilizados para transferir las responsabilidades, dejaron pasar una oportunidad magnífica para que los organismos que debían asumir la responsabilidad, se montaran sobre pautas de gestión mucho más adecuadas a las funciones que debían desempeñar. Llevaron también a una situación anárquica en materia de política sectorial y de normas de diseño y de operación y mantenimiento.

Transcurridos ya cinco años de la transferencia, puede decirse que la situación de riesgo inicial fue superada, aunque ha aparecido otra derivada de la falta de mantenimiento adecuado de muchas instalaciones que ya han superado holgadamente su vida útil. Puede decirse también -como quedó por su parte demostrado al analizar la evolución de las inversiones- que el sector es más débil y que tiene menor capacidad para acelerar su dinámica. Sin embargo, producida ya la transferencia y transcurridos estos cinco años que permitieron una toma de conciencia sobre la complejidad en todas las provincias, quedó estructurada una base que, posiblemente, pueda lograr salir relativamente rápido

de la situación en que se encuentra, si logra definirse e instrumentarse una estrategia acertada y una plena complementación de los esfuerzos.

Un último aspecto que merece considerarse en esta evaluación, es el proceso de transferencia en el marco de las metas previstas para el país en el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental (1981-1990). Tales metas, establecidas por el Gobierno Nacional sin consulta alguna con las autoridades provinciales, preveían para 1990 la cobertura con agua potable al 80% de la población urbana y rural concentrada y con desagües cloacales a un 70% de la población urbana. Las inversiones requeridas, según una estimación global, ascendían a U\$s 5.123 millones; una estimación desagregada a nivel de provincia, elaborada en OSN, se presenta en el cuadro 3.

No hay dudas que, la evolución que experimentó el Sector en estos últimos 5 años, torna imposible alcanzar tales metas, pero tal hecho no puede ser interpretado como una consecuencia de la transferencia, por cuanto el monto de inversión que debía aplicarse y, sobre todo, la dinámica de ejecución que debía mantenerse, era imposible de lograr a través de OSN. Permite en cambio inferir que el establecimiento de las metas no fue más que una expresión de deseos, sin una estrategia consistente que las tornara viables. Ello, por lo demás, se deriva también del hecho de que su establecimiento unilateral por parte del Gobierno Nacional fue realizado poco antes de resolver la transferencia a las provincias de la responsabilidad sectorial.

Cuadro 1

RESULTADO ECONOMICO DE LA EXPLOTACION DE LOS SERVICIOS A CARGO DE OSN(*)
(sin incluir amortizaciones de instalaciones)

PROVINCIA	Población Urbana Servida en 1973		Gastos de Ex plotación Di rectos	Ingresos Tarifarios	Resultado	
	Agua	Cloaca			Déficit	Superávit
	miles hab.				millones de \$/año	
Aglom. Bonaerense	6.756	4.002	101.457	155.413	-	53.956
Buenos Aires	617	386	13.375	12.814	561	-
Catamarca	99	25	3.957	853	3.104	-
Córdoba	1.032	316	18.124	12.919	5.205	-
Corrientes	238	76	6.098	2.199	3.899	-
Chaco	135	51	2.699	1.208	1.401	-
Chubut	113	57	9.398	1.050	8.348	-
Entre Ríos	395	148	9.683	4.249	5.434	-
Formosa	53	12	1.580	523	1.057	-
Jujuy	114	39	2.812	966	1.847	-
La Pampa	21	26	1.615	319	1.296	-
La Rioja	66	3	3.100	705	2.395	-
Mendoza	539	249	7.039	7.659	-	62
Misiones	83	15	3.152	599	2.553	-
Neuquén	48	11	2.532	616	1.966	-
Río Negro	150	53	3.159	1.769	1.390	-
Salta	207	130	4.315	2.946	1.369	-
San Juan	269	48	3.915	2.817	1.098	-
San Luis	122	38	2.363	1.318	1.035	-
Santa Cruz	29	3	1.319	333	986	-
Santa Fe	1.117	569	21.375	18.492	2.883	-
Sgo. del Estero	178	51	4.115	1.609	2.506	-
T. del Fuego	14	2	1.017	106	911	-
Tucumán	386	102	7.442	4.552	2.890	-
Todo el País					54.234	54.028

(*) Valores a diciembre de 1978

Fuente: O.S.N.

Cuadro 2

RESULTADO ECONOMICO DE LA EXPLOTACION DE LOS SERVICIOS A CARGO DE OSN (*)
(incluye amortización de instalaciones)

	Población Urbana Servida en 1978		Gastos de O peración y Mantenimien- to	Ingresos Tarifarios	Resultado	
	Agua	Cloaca			Déficit	Superávit
	miles hab.			millones de \$/año		
Aglom. Bonaerense	5.785	4.002	143.359	155.413	-	12.504
Buenos Aires	617	386	17.455	12.814	4.641	-
Catamarca	99	25	4.640	853	3.787	-
Córdoba	1.032	316	23.612	12.919	10.693	-
Corrientes	238	76	7.662	2.199	5.463	-
Chaco	135	51	3.619	1.208	2.411	-
Chubut	113	57	14.184	1.050	13.134	-
Entre Ríos	395	178	11.198	4.249	6.949	-
Formosa	53	12	1.805	523	1.282	-
Jujuy	114	39	3.637	955	2.672	-
La Pampa	21	26	1.191	319	872	-
La Rioja	66	3	3.503	705	2.798	-
Mendoza	539	249	9.199	7.659	1.540	-
Misiones	83	15	3.715	599	3.116	-
Neuquén	48	11	3.543	616	2.927	-
Río Negro	150	53	3.948	1.769	2.179	-
Salta	207	130	5.915	2.946	2.969	-
San Juan	269	48	4.980	2.817	2.163	-
San Luis	122	38	2.659	1.318	1.341	-
Santa Cruz	29	3	1.724	333	1.391	-
Santa Fe	1.117	569	28.485	18.492	9.993	-
Sgo. del Estero	178	51	4.610	1.609	3.001	-
T. del Fuego	14	2	1.173	106	1.067	-
Tucumán	386	102	9.954	4.552	5.302	-

(*) Valores a Diciembre de 1978.

Fuente: O.S.N.

Cuadro 3

INVERSIONES REQUERIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL DECENTIO INTERNACIONAL DEL AGUA POTABLE Y DEL SANEAMIENTO AMBIENTAL (1979/1990)

PROVINCIA	Población urbana (en miles)				Inversión a 1990 millones de dólares				Total década millones dólares		
	Servida 1978		Total 1990	Servida 1990		Agua		Cloaca		Renov.	Ampl.
	Agua	Cloaca		Agua	Cloaca	Renov.	Ampl.				
			Agua					Cloaca	Renov.	Ampl.	Renov.
Agglomerado Bonaerense	5.756	4.002	10.779	8.623	7.545	575,0	573,0	600,0	1063,0	1.175,0	1.616,0
Buenos Aires	637	386	1.172	939	823	62,2	64,4	58,7	131,0	120,9	195,4
Catamarca	99	25	156	128	107	10,1	5,7	3,9	25,1	14,0	30,8
Córdoba	1.032	316	1.619	1.323	1.159	104,3	56,2	47,7	253,0	152,0	309,2
Corrientes	238	76	404	321	283	24,1	16,5	11,7	62,2	35,8	78,7
Chaco	135	51	232	186	162	13,6	10,2	7,8	33,3	23,4	53,5
Chubut	113	57	169	139	118	11,6	5,2	8,7	18,3	20,3	23,5
Entre Ríos	395	178	510	461	356	40,2	9,2	27,0	53,4	67,2	62,6
Formosa	53	12	59	53	41	5,4	-	1,8	8,7	7,2	8,7
Jujuy	114	39	245	196	172	11,4	16,5	6,0	39,9	17,4	56,4
La Pampa	21	26	61	43	43	2,2	5,6	3,9	5,1	6,1	10,7
La Rioja	66	3	96	78	67	6,8	2,4	0,6	19,2	7,4	21,6
Mendoza	539	249	951	782	666	54,2	48,6	37,5	125,1	91,7	173,7
Misiones	83	15	193	154	135	8,4	14,2	2,4	36,0	10,8	50,2
Neuquén	48	11	65	52	46	4,8	0,8	2,6	10,5	6,6	11,3
Río Negro	150	53	193	164	135	15,4	2,8	8,4	24,6	23,8	27,4
Salta	207	130	373	301	262	21,0	38,8	19,5	39,5	40,5	58,3
San Juan	269	48	341	273	239	27,2	0,8	7,2	57,3	34,4	58,1
San Luis	322	38	145	125	102	12,4	0,6	5,7	19,2	18,1	19,8
Santa Cruz	29	3	72	58	50	2,9	8,6	0,6	14,5	3,5	23,1
Santa Fe	1.137	569	1.876	1.501	1.314	112,4	76,8	85,8	223,5	198,2	300,3
Sgo.del Estero	178	51	214	182	150	18,0	0,8	7,8	29,7	25,8	30,5
Tierra del Fuego	14	2	20	16	14	1,4	1,2	0,8	3,6	1,7	4,8
Tucumán	386	102	773	632	542	38,8	15,9	15,9	131,9	54,7	181,1

Fuente: O.S.N.

PARAMETROS DE REFERENCIA - Cuadro 3

- Porcentaje de renovación valor promedio nacional: 50%
- Metas de la Década
 - Cobertura al final del período
 - Agua: 80% población urbana
 - Cloacas: 70% población urbana
- Condiciones de financiación previstas
 - Amortización 15 años más 5 años de gracia con 8,5% de interés anual.
- Relación peso/dólar: 1/1200.

Cuadro 4

Evolución de las inversiones en el sector de saneamiento

Período	Inversión real estimada	
	TOTAL	Promedio anual
1966-1970	207	41,4
1971-1975	278	55,6
1976-1980	271	54,2
1981-1985	82	16,4

Nota Metodológica: Los valores anuales han sido deflacionados por el índice del costo de la construcción, nivel general, y se expresan en millones, según precios de 1960.

La estimación fue realizada en base a la hipótesis de que entre 1966 y 1980, la inversión real de OSN representaba un 70% de la inversión total en el sector, mientras que significó un 50% entre 1981 y 1985. La hipótesis del 70% se verificó para el período 1971-1977, únicos años para los que existe información oficial al respecto (Ver Secretaría de Transporte y Obras Públicas, de Salud y de Planeamiento, Evaluación del estado actual de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y de las previsiones de desarrollo sectorial, 1978). La hipótesis del 50% para 1981-1985 probablemente de lugar a una sobreestimación de la inversión sectorial, pero igual se la mantuvo porque aún así pone en evidencia el decrecimiento de la inversión que se verificó en el sector.

Los datos para 1966-1976 fueron obtenidos del Volumen I de La demanda de agua en la República Argentina (INCYTH, 1976), Los correspondientes al período 1976-1985, corresponden a los registros contables de OSN, y fueron suministrados por la SRH.

1.3. EVALUACION Y DIAGNOSTICO DE LA SITUACION A NIVEL PROVINCIAL

En este apartado, se ha procurado detallar la situación de cobertura que mantenían los servicios a 1980, aprovechando el hecho de que precisamente en ese año se levantó un Censo Nacional de Población y Viviendas, lo que brindaba una alta confiabilidad y alcance. La situación posterior sólo pudo ser considerada, y parcialmente debido a limitaciones de información, para el año 1983. Se han considerado también las condiciones limitantes que se presentan para la expansión de la cobertura del abastecimiento de agua potable; a esos efectos se ha tomado en cuenta la distribución de las fuentes de provisión aptas y la capacidad de producción actualmente disponible.

Se ha procurado también reseñar la situación institucional y administrativa de los organismos que debieron hacerse cargo de los servicios transferidos por OSN, procurando establecer algunos indicadores que permitieran analizar, con las limitaciones propias de la escasez de información que caracteriza al sector, el comportamiento de ciertas variables significativas.

Complementando esa caracterización básicamente centrada en el nivel provincial, se ha analizado la situación funcional del sector, considerando los roles que desempeñan instituciones nacionales y provinciales involucradas, procurando detectar las superposiciones y vacíos que se presentan.

Como última parte del capítulo se realiza una evaluación general de estos tres aspectos, destacando las principales diferencias regionales que se presentan y procurando extraer conclusiones y recomendaciones para el desarrollo sectorial y para orientar la acción que puede desarrollar el CFI en tal sentido.

1.3.1. Situación de la producción y cobertura de necesidades

En este punto se evalúan los niveles de cobertura de los servicios desde un punto de vista cuantitativo y los recursos disponibles para satisfacer la demanda insatisfecha.

Con referencia a la cobertura de los servicios debe destacarse que la simple existencia de un sistema de abastecimiento de agua no significa automáticamente que la población disfrute de un servicio satisfactorio. La mala calidad del agua en un sistema centralizado puede ser el medio más eficaz de propagación de enfermedades ya que el agua llega a todos los habitantes. Por otra parte la inexistencia de un servicio central no indica que la población no cuente con agua, ya que al ser un elemento vital, siempre existe alguna forma de provisión.

En consecuencia una adecuada descripción de la cobertura de los servicios debería comprender la cobertura física de la población servida mediante conexiones a la red, así como también una evaluación de la calidad del agua suministrada y si la cantidad y presión del servicio es adecuada. Este punto cubrirá el primer aspecto, la cobertura física, dado que el segundo requiere un detallado trabajo in situ que está fuera del alcance de este estudio.

Por otra parte la cobertura física o acceso de la población a los servicios puede revestir varias formas:

- a) Conexión domiciliaria con instalaciones internas.
- b) Conexión domiciliaria a surtidor en el exterior de la vivienda.
- c) Surtidores públicos para más de una vivienda.
- d) Distribución en camiones tanques a domicilio o en puntos fijos.
- e) Suministro sin sistema de tuberías a partir de fuentes materiales (pozos, manantiales, arroyos, depósitos de aguas de lluvia, etc.).

Para los desagües cloacales también es importante desagregar las diferentes formas de lograr la cobertura ya que existen diferentes alternativas para evacuar los desechos según el tamaño de la población y las características regionales.

La situación que presentaba el país, en materia de cobertura de servicios sanitarios, es la que se presenta en el cuadro 5. Como allí puede observarse, para todo el país un 68 por ciento de la población urbana contaba con abastecimiento de agua potable desde una red pública y sólo un 36 por ciento podía evacuar sus desechos líquidos a través de redes colectoras, mientras un 46 por ciento tenía algún otro sistema de descarga, y un 18 por ciento contaba con retretes sin descarga de agua o bien ni siquiera contaba con una facilidad.

Para la población rural, por su parte, se verificaba que sólo un 13 por ciento contaba con agua corriente de red y sólo un 0,3 por ciento tenía acceso a redes colectoras para sus desagües, mientras

un 35 por ciento utilizaba algún otro tipo de sistema de descarga y casi un 65 por ciento debía recurrir a retretes sin descarga (46%) o directamente no contaba con ningún tipo de retrete (19%).

Tal información, que en el cuadro mencionado está desagregada a nivel provincial, ha sido obtenida en base a un procesamiento de los datos recogidos en el Censo Nacional de Población y vivienda levantado en 1980, lo que le brinda alta confiabilidad y cobertura. Complementando esta información, en el Anexo 1.3.-I se presenta el detalle de la situación existente a nivel de localidad de 2.000 o más habitantes, procesada también en base a la información del censo mencionado.

Respecto a tales cuadros corresponde hacer algunas aclaraciones. A nivel de país, se limitó, en el caso de agua potable a expresar los porcentajes de población urbana o rural que era abastecida desde red o por otro sistema. Si bien los datos existentes permitían considerar algunas otras variables, a ese nivel de generalidad, se estimó que esas dos grandes categorías permitían una apreciación del estado en que se encontraba cada provincia en ese momento. En el caso de desagües cloacales, en cambio, se entendió oportuno tomar en cuenta una clasificación más desagregada. Se consideraron así: porcentajes de población urbana y rural con facilidades para descarga a red de colectoras, con otro sistema de descarga (cámara séptica, pozo ciego, etc.), sin descarga de agua de limpieza y sin retrete.

La información proporcionada en el anexo 1.3.-I, sin embargo, tomando en cuenta que a nivel de lo-

calidad sí era posible obtener inferencias más ricas, se amplió el nivel de detalle para incorporar también los porcentajes de población que contaban con agua en el interior de la vivienda, en el terreno, fuera del terreno o bien algún otro sistema; con tal desagregación se enriquece la información que en el cuadro global, está agregada en la categoría "otro sistema". En relación a esta información, debe decirse que requiere de un supuesto para poder determinar los porcentajes de población correspondientes a cada categoría. En efecto, a diferencia de los datos para todo el país -que están dados en términos de población-, los tabulados a nivel de localidad están referidos a "vivienda"; al aplicar los porcentajes de viviendas incluidas en cada categoría de servicios sanitarios a población, se está suponiendo que el promedio habitantes por vivienda es uniforme en toda la localidad. Si bien este supuesto puede ser objetable en casos aislados, se considera que no vulnera las conclusiones generales que pueden obtenerse.

Para tomar en cuenta información posterior a 1980, tal que posibilitara tener algunos elementos que permitan evaluar el grado de extensión que alcanzaron los organismos provinciales que asumieron la amplia mayoría de los servicios transferidos, se recopiló la información presentada por éstos en las Segundas Jornadas de Evaluación del Decenio del Agua Potable y Saneamiento realizadas en Salta, en septiembre de 1983. La información allí suministrada si bien no resulta comparable a la obtenida por el Censo de 1980, es la única de que se dispone de carácter homogéneo.

La no comparabilidad con la información censal, surge de que no toda la población que cuenta con servicios en cada provincia, está incluida en la información aportada por los organismos y empresas que participaron en dichas jornadas; servicios a cargo de municipios y cooperativas, tal como no estaban contempladas en las estadísticas de OSN, tampoco pudieron ser registradas por los organismos provinciales, los que por otra parte se centraron en el registro de los datos correspondientes a los servicios directamente a su cargo. De igual forma debe mencionarse que en esa oportunidad no se presentó información sobre las provincias de Neuquén, y Santa Cruz. También debe tomarse en cuenta que la población total de las localidades atendidas surge de una estimación a 1983 de cada organismo, lo que fue realizado con metodologías propias, no necesariamente similares.

No obstante ello, esta información que se presenta en el cuadro 6, permite apreciar la significación de los organismos provinciales en cada provincia, y poner en evidencia la magnitud de los déficits que OSN no pudo resolver en los sistemas por ellos ahora administrados. Tal análisis es realizado en el apartado 1.3.4.

La baja eficacia que evidenció el sistema imperante hasta 1980 para satisfacer las necesidades que se presentaban en el país en materia de saneamiento, impone considerar también cuáles son las limitaciones básicas que deben enfrentar las autoridades provinciales para lograr, con el directo manejo del sector, un rápido impulso a la provisión de agua potable. Ello lleva a considerar la situación de la producción mediante el análisis de:

- a) La disponibilidad de fuentes aptas de provisión.
- b) La capacidad de producción disponible.

Los recursos hídricos del país, tanto superficiales como subterráneos, muchas veces presentan dificultades para su explotación por una o más de las siguientes circunstancias:

- Insuficiente cantidad
- Distribución zonal irregular
- Regímenes hidráulicos
- Calidad natural de las aguas
- Efecto de las actividades humanas sobre la calidad del agua.

Para dar una visión panorámica de la irregular distribución zonal, en lo que se refiere a los recursos hídricos superficiales, en el cuadro 7, puede observarse que la zona litoral abarca un 10 por ciento del área total del país y detenta el 82 por ciento de los recursos superficiales, mientras que la zona patagónica, considerando como tal toda el área situada al sud del río Colorado, representa el 29 por ciento de dicha áreas y sólo registra un 14 por ciento de los recursos hídricos totales.

El resto del país, o sea el 60 por ciento en superficie, sólo cuenta con el 4 por ciento de dichos recursos.

También se muestra en dicho cuadro, que para un abastecimiento integral, anroximadamente un 50 por ciento del país requiere el transporte del agua a distancias considerables.

Por su parte, grandes zonas de nuestro territorio se caracterizan por presentar aguas subterráneas con contenidos muy elevados de arsénico y flúor, lo que las hace inadecuadas para uso humano.

De acuerdo a lo expuesto, en forma simplificada, podemos decir que ciertas zonas del país cuentan con fuentes aptas para la provisión o que pueden ser económicamente mejoradas, en cuya circunstancia los proyectos respectivos no ofrecen mayor dificultad, mientras que en otras zonas, las localidades no cuentan en su área con fuentes apropiadas o posibles de mejorar económicamente, en cuyos casos deben recurrir a fuentes distantes, llevando a la necesidad de construir instalaciones en común para varias localidades a fin de lograr el transporte de agua desde fuentes alejadas o a la necesidad de utilizar instalaciones de tratamientos sofisticados y costosos, como puede ser el caso de las plantas de ósmosis inversa.

Ya en 1942, el "Plan General para la provisión de agua a las poblaciones del interior del país", destacaba que en la zona central del país (400.000Km² que abarcan casi toda la provincia del Chaco, noroeste de Santiago del Estero, oeste de Santa Fe, este de Córdoba, oeste de la provincia de Buenos Aires y gran parte de la provincia de La Pampa), las concentraciones humanas debían enfrentar serias dificultades para el abastecimiento de agua potable. La carencia de fuentes hídricas aptas, tanto superficiales como subterráneas, debido a la presencia de alto tenor salino y de iones tóxicos, como flúor y arsénico, constituían la restricción fundamental.

En forma más detallada, recientemente, la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental en su "Plan Nacional de Vivienda 1984-1989. Diagnóstico de la Situación Habitacional", Bs.As., 1984, analiza la oferta del recurso hídrico para el uso doméstico. En dicho estudio se evalúa la aptitud del recurso hídrico, analizando:

- a) Estudios existentes del balance hídrico, que tanto indican las posibilidades de provisión por almacenamiento de agua de lluvia, como las mayores necesidades generales, por los distintos grados de aridez de los climas que involucra.
- b) Una evaluación de los cursos superficiales y sus principales afluentes para las distintas cuencas del territorio.

Para cada curso se consideró la disponibilidad a través de la lectura del caudal medio anual medido en m³/seg. Los valores obtenidos se agruparon en 5 categorías según los siguientes valores:

0 a 2,9 m ³ /seg	Muy Bajo
3 a 29 m ³ /seg	Bajo
30 a 299 m ³ /seg	Medio
300 a 2999 m ³ /seg	Alto
+ de 3000 m ³ /seg	Muy Alto

Además, para estimar la permanencia durante todos los meses del año de dicho caudal, se consideró el menor caudal medio mensual evaluándolo también según las categorías anteriores.

De la combinación de ambos indicadores se obtuvo una evaluación final, para cada curso superficial, en los siguientes niveles: Muy Bajo, Bajo -, Bajo, Medio Bajo, Medio, Medio Alto, Alto, Alto +, y Muy Alto.

- c) Una evaluación del recurso hídrico subterráneo, según provincias hidrogeológicas y las respectivas subcuencas que las integran.

La disponibilidad del recurso se midió en tres escalones: Abundante, Moderada y Escasa, en tanto que la calidad de las aguas se calificó en: Buena, Variable y Mala.

La combinación de ambas características, se agrupó en cuatro tipos, decrecientes en sus efectos positivos (de Tipo 1 a Tipo 4):

DISPONIBILIDAD	CALIDAD		
	BUENA	VARIABLE	MALA
Abundante	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 4
Moderada	Tipo 2	Tipo 2	Tipo 4
Escasa	Tipo 3	Tipo 3	Tipo 4
Nula	Tipo 4	Tipo 4	Tipo 4

- d) La aptitud del recurso hídrico de cada unidad, fue evaluada de acuerdo a la situación de los aspectos considerados en las siguientes categorías: Alta (A), Medio Alta (MA), Media (M), Media Baja (MB), Baja (B), Baja Menos (B-) y Nula (-), asignándose, en el mismo orden un rango de 5; 4; 3; 2; 1; 0,5 y 0.

El cuadro 8 muestra los valores asignados a 102 áreas diseminadas por todo el país, de las cuales pueden reseñarse las siguientes conclusiones:

- Existe una disminución de las aptitudes hacia la zona cordillerana y hay coincidencia con el área central del país detectada por el mencionado Plan General de 1942 como de aptitud muy baja.
- La región patagónica mantiene sus mejores valores relativos en los ríos alóctonos y en las zonas cordilleranas, pero disminuye la aptitud en la zona central y en el litoral.

Vinculando estas conclusiones con la situación que presenta la cobertura de los servicios, pareciera que, sin dejar de lado las innegables restricciones que significan la reducida disponibilidad de fuentes aptas en extensas zonas del país, no ha sido la aptitud del recurso hídrico un factor limitante de la expansión de la cobertura en términos generales. Debe tomarse en cuenta al respecto, que los déficits absolutos más importantes se presentan en las provincias de mayor población (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe), pero en ellas la incidencia principal recae en sus principales centros urbanos, donde no hay limitación de fuentes de abastecimiento.

Con respecto a las provincias de Misiones, Formosa y Chaco, que mantienen una baja cobertura física de abastecimiento de agua, puede decirse que la primera dispone de fuentes adecuadas; en la provincia del Chaco, el índice más bajo está dado

por las localidades ubicadas en el interior de la provincia, con graves inconvenientes por la escasa aptitud de las fuentes pero con cierta mejora gracias al acueducto Barranqueras-Pte. Roque Sáenz Peña; el caso de Formosa, por último, principalmente en la zona centro y el área del Pilcomayo, tampoco dispone de fuentes adecuadas, lo que innegablemente repercute en la cobertura de las localidades ubicadas en dichas zonas.

En el resto del país se presentan problemas puntuales, como es el caso del oeste de Santa Fe, oeste de la provincia de Buenos Aires, este de Córdoba y La Pampa, pero por el tamaño relativo de las localidades asentadas en esas zonas, no pueden explicar la baja performance que expresan los indicadores de cobertura.

Ello lleva a considerar la capacidad de los sistemas de producción. A tal fin fueron relevados los datos pertinentes para las principales localidades, tomando como base un trabajo realizado por el INCYTH en 1976 ("La demanda de agua en la República Argentina", Volumen I: Saneamiento Básico) y actualizando la información con consultas a los principales organismos.

El resultado obtenido se presenta en el cuadro N°9 que detalla las localidades relevadas, la capacidad de producción total de agua notable existente y la producción media, ambos datos expresados en m³/día para cada localidad. A estos efectos, la capacidad de producción se la ha entendido como la capacidad nominal de las instalaciones

para captar y tratar aguas superficiales y/o subterráneas. La producción media, por su parte, se la ha considerado como el volumen diario promedio anual. Si bien una primera observación indicaría que en general todos los sistemas disponen de una capacidad excedente y que en casi todos los casos supera el 10 por ciento, debe destacarse que durante el verano todas las localidades ubicadas al norte del Río Colorado tienen un incremento notable del consumo por efecto de la temperatura. Si consideramos, como habitualmente estiman los proyectistas, que el consumo medio diario de verano supera el consumo medio anual en un 50 por ciento, podremos observar que en las principales ciudades la capacidad de producción apenas puede satisfacer los requerimientos promedios de consumo en el verano y que en la mayoría se presentan cuellos de botellas para satisfacer las demandas picos en días de alto consumo. Si a esto agregamos que normalmente los cursos superficiales presentan características más desfavorables para la potabilización (mayor turbiedad, sólidos y color) puede deducirse que las posibilidades de lograr la capacidad nominal de producción también disminuyen.

Asumiendo que los consumos de agua potable en la Argentina son eficientes, es decir que satisfacen las necesidades reales y que no existen derroches ni pérdidas, para extender la cobertura física del servicio de agua a la población que crece, se requerirían fuertes inversiones en obras de captación y potabilización. Sin embargo, si bien en parte esto es necesario, todavía se podrían postergar muchas inversiones en plantas de potabilización, optimizando las instalaciones de distribu

ción existentes y ajustando los consumos actuales mediante sistemas tarifarios más racionales que el sistema de "canilla libre" que tradicionalmente utilizó OSN. En ésta tesitura, la prioridad sería la extensión de redes de distribución, tal que fuera posible llevar los servicios a más habitantes con la capacidad de producción existente.

Otro aspecto a destacar es que en los últimos diez años se han incorporado nuevas tecnologías de tratamiento de bajo costo y elevado rendimiento que permitirían en muchos casos, aumentar la capacidad de producción existente aprovechando gran parte de la obra civil disponible. Por ejemplo, la incorporación de placas en sedimentadores convencionales, la utilización de mantos duales en los filtros de una sola granulometría y los avances notables que se han logrado en la etapa de floculación por mejor conocimiento, nuevos diseños y por la utilización de los polielectrolitos como coadyudantes de coagulación.

1.3.2. Situación institucional y administrativa

Al momento de la transferencia de los servicios las distintas provincias debieron resolver la forma en que estructuraban organizativamente la nueva responsabilidad que debían asumir. Para tal decisión, existían innegables diferencias, en tanto que provincias como Buenos Aires, con larga tradición en administración de servicios, ya contaban con organizaciones montadas que podían absorber sin mayor contratiempo la responsabilidad, mientras que otras no contaban con tal facilidad. El caso opuesto, que puede entender-

se como extremo, es Tierra del Fuego, cuyas dos localidades eran atendidas por OSN, sin que nunca las autoridades locales hubieran tenido inter ven ción en la administración del servicio. El hecho que, paradójicamente, la Provincia de Buenos Aires decidiera -al menos en el momento de la transferencia- no asumir directamente la responsabilidad, sino transferirla a su vez a los municipios, y que Tierra del Fuego, en cambio, resolviera crear un organismo específico, no anu la la diferencia apuntada.

Esa capacidad diferencial no fue contemplada en la decisión adoptada por el Gobierno Nacional, desde donde tampoco se facilitó información apropiada para que las provincias pudieran organizarse para manejar sin incertidumbres todos los aspectos propios del sector. Como resultado, algunas provincias podrán obtener mejores resultados que otras durante un tiempo; también podrán existir organizaciones diferentes según las políticas que al respecto impongan para sus dependencias los distintos gobiernos; los grados de centralización a nivel provincial serán diferentes con mayor o menor campo para la acción municipal en la actividad sectorial; pero la cuestión fundamental es que a partir de la descentralización de la acción nacional, aún cuando fuera decidida uni lateralmente por el Poder Ejecutivo Nacional, realizada mediante procedimientos poco apropiados para facilitar el cambio y en el marco de una posición fiscalista que no perseguía un desarrollo del sector, se dieron las posibilidades para el cambio efectivo de un sistema que ya hacía años que había agotado su capacidad para mantener la dinámica que el crecimiento demográfico y el mejo ramiento de la calidad de vida exigían.

No obstante esta cuestión que hace a la esencia de la profunda transformación operada y que requiere un período mayor de tiempo para expresarse plenamente, al momento de la transferencia cada provincia debió adoptar decisiones institucionales y administrativas para el funcionamiento del sector. En los distintos casos, se buscaron así, con información incompleta y con grados de experiencia diferentes, aquellas soluciones que en cada caso se entendían como apropiadas. Como resultado de estas condiciones, se crearon organismos que debieron operar en un principio sin la capacidad operativa suficiente para atender las necesidades del servicio, casos donde la construcción de las obras quedaba bajo una dependencia, mientras la operación era responsabilidad de otras y casos en donde no se concedía autarquía, quedando las necesidades de servicio supeditadas a las posibilidades del presupuesto provincial.

La experiencia de los primeros años de ejercicio de la responsabilidad plena, posibilitó la mayoría de los casos corregir las fallas organizacionales del inicio. Algunos casos en cambio, aún cuando realizaron cambios funcionales, no resolvieron en su totalidad hasta el momento, limitaciones estructurales que afectan las posibilidades de funcionamiento.

Un análisis particularizado de la organización vigente en cada provincia, exigiría un tratamiento "in situ", lo que trasciende las posibilidades del presente trabajo. Sin embargo, la revisión de los instrumentos legales que en cada provincia enmarcan el funcionamiento del organismo de sanea

75

miento básico que detenta el rol principal, permite identificar las situaciones diferenciales que se mantienen en la actualidad.

Una primera gran diferenciación surge así entre los organismos que operan en forma descentralizada, de los que deben hacerlo centralizadamente.

Los que operan, a nivel provincial, en forma centralizada -casos de La Rioja y Formosa- deben afrontar dos inconvenientes básicos. Por un lado la falta de autarquía, lo que no sólo puede atentar contra la canalización al sector de los recursos que en él se generan, sino que dificulta la aplicación de patrones de eficiencia crecientes por la falta de relación directa entre los egresos por explotación e inversiones y los ingresos generados. Por otro lado, la necesidad de satisfacer las tramitaciones habituales de las dependencias centralizadas, puede limitar las posibilidades de atender en forma oportuna las necesidades de los servicios; debe tomarse en cuenta, que a nivel centralizado, tales necesidades deben competir por los recursos disponibles con las que correspondan a las otras dependencias, siendo en definitiva una instancia independiente del organismo la que toma la decisión respectiva.

Debe destacarse sin embargo que la descentralización puede dar lugar también a una autonomización excesiva de los organismos, que puede atentar contra el interés de las autoridades políticas por encuadrarlos desde una visión más globalizadora. Pueden ser tales riesgos los que llevaron a que en la Provincia de Jujuy se redefiniera la situación institucional del organismo provincial del Sector, ubicándolo como una Dirección centraliza-

da, pese a operar previamente como organismo descentralizado y autárquico. Debe destacarse, no obstante, que no pueden identificarse posiciones generales, por cuanto se está tratando actualmente en la Provincia de La Rioja de ubicar en un nivel descentralizado y con autarquía al organismo del Sector, que viene operando como una Dirección centralizada.

Como elemento adicional, debe destacarse que en los organismos descentralizados a nivel provincial, deben establecerse, como mínimo dos niveles diferenciados. Por un lado, los que operan bajo la figura de empresa y, por otro, los que lo hacen bajo forma de administración o dirección. Las primeras, están eximidas de muchos de los requisitos de contratación y administración, diseñadas en carácter general. Las normas regulatorias de la administración pública procuran asegurar la corrección de los procedimientos y el manejo adecuado de la cosa pública con carácter general, aunque para ello deben introducir distintas instancias de control cruzado que no siempre permiten una tramitación ágil; este hecho ha llevado a que se definan puntos de vista que sostienen que ello dificulta la gestión de actividades que deben satisfacer exigencias productivas. Puede incluso establecerse una diferenciación interna en los organismos que operan como empresas, según su régimen jurídico corresponda al de sociedades o bien al de empresas del estado provincial. Las primeras, están excluidas de la aplicación de la ley de contabilidad y de la ley de obras públicas -lo que les permite darse su propio régimen de compra y contrataciones-. Los organismos descentralizados

la de las sociedades privadas y correlativamente una menor cuantía de prerrogativas públicas. En nuestro país la empresa pública es llamada empresa del Estado y existe desde 1949, cuando se sanciona la Ley 13.653; su control administrativo lo conforma el hecho de que las leyes de contabilidad y de obras públicas está expresamente establecido a partir de la sanción de la Ley 15.023. La Sociedad del Estado recién se incorpora al régimen jurídico argentino en 1974, con la Ley 20.705, se trata de entes constituidos por el Estado Nacional, las Provincias, los Municipios u otros organismos estatales legalmente autorizados, que no pueden admitir la participación de capital privado y desarrollan actividades de carácter industrial o explotan servicios públicos. No se les aplica las leyes de contabilidad y de obras públicas y constituyen entes de derecho administrativo que forman parte de la administración descentralizada.

El señalar la conveniencia o no de autonomía para el manejo de los servicios, sin embargo, no dejaría de ser una toma de posición en un debate en el cual también está la posición contraria, que encuentra riesgosa la autonomización de la cosa pública y que sostiene, entre otras cosas, que no es el control administrativo lo que atenta contra la eficacia de los organismos públicos. Dado que no hay posición definitiva en esta discusión, es preciso recalcar que más allá de la figura jurídica, la organización que se logre y los recursos humanos con que se cuente, constituyen aspectos vitales

para el desarrollo de los organismos de saneamiento. Por ello, es preciso destacar que estos factores requieren atención privilegiada con cualquier forme legal que enmarque la actividad sectorial.

Debe señalarse, sin embargo que en aquellos casos en que la operación de los servicios no tiene la misma dependencia que el ente responsable de la construcción, torna difícil la compatibilización necesaria entre ambos aspectos; debe indicarse que esto llevó a que algunas provincias que inicialmente adoptaron este modelo, lo modificaron, no detectándose proyectos de modificación en sentido opuesto.

Merece considerarse también que, con independencia de que los instrumentos jurídicos que regulan los servicios en cada provincia, consideren explícitamente o no que los municipios pueden tener responsabilidades directas en la prestación de servicios de saneamiento básico, en casi todas las provincias operan servicios a nivel municipal que, con mayor o menor grado de independencia, no son administrados por el organismo o dependencia provincial.

Estos servicios pueden estar directamente a cargo de la municipalidad, o bien administrado por cooperativas o algún otro tipo de asociación comunitaria. En este último caso, la autonomía es plena, con lo cual el grado de flexibilidad y capacidad de gestión organizativa puede aceptarse que es similar al de una empresa privada. En caso de

ser administrada a nivel municipal, puede pensarse que, por la escala que generalmente revisten, no presentarían mayores problemas para la gestión, en tanto resulta simple llegar a la máxima instancia de decisión. Como caso particular, merece señalarse el servicio de esta ciudad de Mar del Plata, el que, bajo responsabilidad municipal, es operado por un organismo fundado bajo la figura de sociedad del Estado.

Los servicios municipales, sin embargo, pueden correr ciertos riesgos. En efecto, por su tamaño, exceptuando casos como el de Mar del Plata, pueden verse limitados para atender adecuadamente problemas técnicos de operación, en su capacidad para contar con reservas de equinos de reemplazo y también laboratorios de control. Situaciones como éstas, podrían resolverse de existir a nivel provincial una capacidad de asistencia adecuada, que permitiera atender los requerimientos normales y las urgencias que se presenten en estos servicios. Si bien en casi todas las provincias se procura atender este tipo de necesidades, no se ha logrado identificar ningún caso en que esté orgánicamente definido.

Reseñando las características básicas que en cada provincia mantiene la solución institucional brindada, se presenta el cuadro ¹⁰, el cual fue armado en base a las disposiciones mantenidas en los instrumentos jurídicos que regulan el funcionamiento de los organismos del sector que actúan en cada jurisdicción.

Una apreciación particularizada de la situación administrativa que se presenta en cada caso, exi-

gira un caudal de información del que no se dispone en forma centralizada. Dado este hecho, se ha procurado una aproximación indirecta, mediante la utilización de algunos indicadores que permitan apreciar ciertas características de la forma en que se prestan los servicios en cada caso. Mediante ellos, pueden lograrse algunas interpretaciones vinculadas a la eficiencia. La apreciación de las características diferenciales, pueden obtenerse así mediante la comparación del valor alcanzado por los indicadores en cada caso, mientras que a nivel global es posible obtener algunas conclusiones mediante la comparación de los valores medios característicos del país con los vigentes en EE.UU., que puede ser tomado como ejemplo de alta eficiencia relativa. Merece reiterarse en relación a este análisis, que el corto tiempo transcurrido (3 años, dada la fecha para la que se dispone información) no permite obtener conclusiones definitivas, ya que en gran medida las diversas situaciones están condicionadas por las condiciones que caracterizaban el anterior sistema, que tenía a OSN como pivote central.

Para la elaboración de los indicadores utilizados, se tomó como base la información suministrada por los distintos organismos en las Segundas Jornadas de Evaluación del Decenio del Agua Potable y del saneamiento y que es sintetizada en el cuadro 11. Como en el mismo puede verificarse las variables presentadas son producción media "per cápita", personal ocupado (que permite identificar la relación conexiones/agente), tarifa mínima y media y recaudación media (como expresión de la relación existente entre la recaudación efectiva y lo facturado).

Sobre tal base, se han obtenido los siguientes elementos característicos del funcionamiento sectorial:

- a) Producción media per cápita, este indicador resulta de dividir la producción diaria media anual de agua potable por el número de habitantes servidos. Al no existir prácticamente indicios sobre el consumo, este valor reemplaza al indicador tradicional "consumo per cápita". Da una idea de la configuración de la demanda, hábitos de consumo y eficiencia operativa del organismo.

Considerando globalmente los valores de esta variable vemos que resulta una función de distribución que mantiene, como valores característicos, una media de 369,6 l/hab/día y un coeficiente de dispersión de 149,9

Como puede observarse, este indicador varía mucho de un lugar a otro. Ello se debe entre otras cosas al nivel de vida, el clima, la disponibilidad de sistema cloacal, la actividad comercial e industrial y el tamaño de la población.

Registran valores superiores a la media los servicios pertenecientes a los organismos de La Rioja (650 l/h/d), Área Metropolitana (OSN) (630 l/h/d), Misiones (600), San Juan, Santa Fe y Tierra del Fuego. Aquí es destacable los valores elevados que registran La Rioja y Misiones.

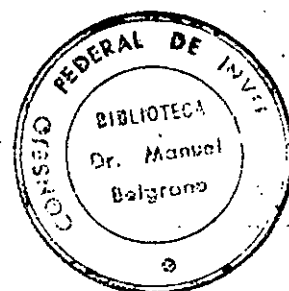
En el otro extremo los servicios de La Pampa (131 l/h/día) y Formosa (130 l/h/d) registran los valores mínimos seguidos por Chaco, Río Negro y Santiago del Estero.

Es evidente que estos últimos servicios, a su vez caracterizados por una baja cobertura física, tienen totalmente comprometida su capacidad de producción y el incremento de la demanda se ha satisfecho por redistribución de los consumos.

Por otra parte las diferencias entre las distintas provincias son mucho mayores de lo que cabría esperar de sus respectivos niveles de desarrollo económico y clima, este efecto está motivado seguramente por el sistema tarifario a "canilla libre" imperante en nuestro país.

Es evidente que tal sistema tarifario, tiene naturaleza tributaria, lo que no lo hace un instrumento apto para facilitar la asignación del recurso. La contribución es independiente del uso o consumo que el usuario realiza del recurso, pagada la cuota o tarifa, el precio por unidad de agua consumida es cero. Estas características del sistema tarifario no inducen a racionalizar el uso del agua por el usuario. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el sistema tarifario no surge de decisiones provinciales, sino que era el utilizado por OSN en todo el país; su modificación, sin embargo requiere la instalación de medidores, sistemas de lectura, mejoramiento de las redes de distribución, todo lo cual supone inversiones y un cierto período de tiempo para su instrumentación.

Considerando, a efectos de una aproximación grosera, un valor representativo de 4,5 habitantes por conexión, resultaría una producción mensual de 50 m³ por conexión. Si a és-



te valor se lo ajusta mediante un coeficiente 0.75 a efectos de tomar en cuenta el agua no contabilizada y pérdidas, resulta una dotación efectiva de 37,5 m³ mensual por conexión, que puede entenderse como consumo promedio.

Si bien las comparaciones internacionales entre los niveles de servicios se deben considerar con mucha precaución, en los EE.UU., considerando el promedio de 488 servicios, el consumo medio por conexión alcanza los 62 m³/mes, aunque es de destacar que en este caso se registra un elevado porcentaje de medición, lo que determina -según el precio aplicado por m³- considerables diferencias. Puede consignarse así, que el consumo promedio de los servicios que operan con precios entre 0,03 y 0,07 U\$S/m³ llega a los 111 m³ mensuales por conexión, mientras que los que operan con precios entre 0,40 y 0,96 U\$S/m³ mantienen un consumo promedio de 30 m³ mensuales por conexión, valor que se aproxima más al de nuestro país. En Lima (Perú) el consumo promedio por conexión es 50 m³/mes.

- b) Conexiones por agente. Este indicador resulta de dividir el número total de conexiones de agua y cloaca que tiene el servicio por el número de agentes. De una medida de la productividad del organismo para atender el servicio. Cuanto mayor es el número del indicador más eficiente es el servicio.

El análisis de la relación conexiones/agente, permite definir una media de 173, con un coeficiente de dispersión de 74. Las provincias de

Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Salta, San Luis, Santiago del Estero y OSN, que presta servicios en el Area Metropolitana, mantienen valores del indicador superiores a la media. Corresponde el máximo a Buenos Aires (411) seguida por Santa Fe (279). En el otro extremo el mínimo corresponde a Formosa (41).

Debe señalarse que la distribución de las variables empleados y conexiones evidencia fuerte correlación (0,93). La función de regresión es $Y = 18,819 + 0,1958 X$. La correlación registrada es la misma que resulta para 618 organismos de EE.UU. Lo que significa que a medida que aumenta el número de conexiones aumenta el número de agentes.

Si ahora analizamos la inversa del indicador (agente por conexión) de los valores expuestos, surge que el promedio de empleados por cada 1.000 conexiones es de 6,52, lo que resulta un 63% superior al obtenido en 618 servicios de EE.UU.

Cabe aclarar que esta diferencia notable está dada por la participación de la actividad privada en las actividades de los servicios y fundamentalmente por la incorporación de equipos e instrumental, en forma masiva a todas las actividades operativas, lo que permite disminuir el número de agentes, no obstante es importante rescatar el nivel de productividad que puede lograrse con la incorporación de tecnología adecuada en las áreas operativas.

Analizando ahora la distribución de las variables que expresan la relación empleados cada 1.000 conexiones y el número total de conexiones, resulta una función de regresión

$$Y = 344229 - 0,2113x$$

El coeficiente de correlación es de -0,263, lo que pone en evidencia que el número total de conexiones no tiene mayor incidencia en el número de agentes cada 1.000 conexiones. Es decir no tiene mucho efecto el tamaño del servicio. Esta conclusión, coincide con la situación vigente en los EE.UU.

c) Tarifa promedio y producción media por habitante.

La tarifa promedio es un indicador que surge de dividir el total de la emisión por el número de facturas emitidas.

La tarifa promedio que resulta de considerar la totalidad de los organismos, es de \$a52,5 bimensual, lo que equivale -tomando el tipo de cambio promedio de 1983- a U\$s4,30. Si a este valor se lo vincula al consumo promedio mensual estimado en a), de 37,5 m3/conexión, resulta que el precio cobrado por metro cúbico es de \$a0,7 (U\$s0,058/m3) (debe tomarse en cuenta que la tarifa es bimestral). A efectos comparativos, cabe consignar que la tasa promedio cobrada en los EE.UU por 566 servicios en 1979 era de U\$s 0,27 por metro cúbico.

El hecho de que en Argentina la tarifa por provisión de agua potable se establezca en base a un sistema de canilla libre, independiza el consumo de la tarifa. Ello por lo demás se torna evidente al constatar que las variables tarifa promedio y producción media por habitante tienen baja correlación (-0,45).

Un elemento destacable, que puede extraerse de los datos compilados en el estudio sobre dichos servicios de los EE.UU., y que tiene pertinencia para la consideración de la medición, es la elasticidad precio diferencial de la demanda de agua. En efecto, se comprueba allí que

- por debajo de 20 m³/mes por conexión, la demanda es relativamente inelástica (0,25), lo que reflejaría el requerimiento mínimo;
- entre 20/40 m³/mes la elasticidad -precio de la demanda es más elevado (0,50);
- por encima de 50 m³/mes por conexión la demanda es altamente elástica.

Atento al déficit existente en la cobertura física de los servicios, la situación de la capacidad de producción instalada y las dificultades económicas del sector los resultados de los indicadores muestran que cada vez es más necesario considerar la necesidad de postergar nuevas obras de producción e iniciar programas de medición que permitan eliminar las pérdidas en la red y los consumos excesivos.

d) Tarifas mínimas

Para el servicio de provisión de agua potable, la tarifa mínima media mantenía un valor de \$a30,49 (U\$s2,49), con un coeficiente de dispersión de 13. Para los servicios combinados de agua y desagües cloacales tal valor medio ascendía a \$a44,8 (U\$s3,67), con un coeficiente de dispersión de 17,2. Las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Chubut, Mendoza, Misiones, San Juan, Santa Fe, Tucumán y Tierra del Fuego mantenían, en ambos casos, tarifas mínimas superiores a la media.

Si comparamos la tarifa mínima de agua y cloaca \$a 44,80 con la tarifa promedio \$a 52,5 se observa que en todos los organismos se ha producido un achatamiento de la estructura tarifaria. En realidad el régimen tarifario que impera en casi todos los organismos está diseñado en base al que utilizaba OSN antes de la transferencia. Dicho régimen tenía objetivos redistributivos de tipo personal dado que la tarifa estaba determinada por factores como: superficie del terreno, superficie cubierta, edad y calidad de la vivienda, que de alguna forma era una manifestación de la capacidad contributiva del usuario. A partir de 1980 en general los organismos se preocuparon más que las tarifas mínimas se aproximaran a la evolución del índice de precios que toda la estructura tarifaria acompañara dicha evolu-

ción de precios. Esta política de elevar las tarifas mínimas posiblemente surge como objetivo de asegurar el abastecimiento financiero del organismo pero hace que más del 70% de los usuarios tengan como contribución la cuota mínima.

Esta situación a que se ha llegado, determina un sistema que genera efectos redistributivos justamente en sentido contrario a los objetivos originales de el régimen tarifario, generando un sistema altamente regresivo.

e) Población servida y número de conexiones.

La correlación de estos indicadores permite visualizar como varía la densidad de usuarios en diferentes áreas servidas.

Como era de esperar ambas variables están fuertemente correlacionadas, lo que permite inferir que es prácticamente constante el número de habitantes por conexión y que la cobertura física es fundamentalmente en zonas urbanas. Sin embargo, debe advertirse que la confiabilidad de estos datos es baja, en tanto es muy probable que en las estimaciones realizadas por cada organismo hayan considerado un promedio de habitantes por conexión para cada servicio muy cercano al número de habitantes por vivienda.

f) Recaudación media. Este indicador resulta de dividir el monto recaudado sobre el monto emitido. Es una indicación de la morosidad en el pago y también de la eficiencia en recaudar lo facturado.

La eficiencia media de recaudación, considerando todos los organismos, era de 69,9%, con un coeficiente de dispersión de 12,9. Las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan y Tucumán estaban por debajo de la eficiencia media.

En Argentina la falta de pago de la tarifa por agua potable no lleva al corte del servicio. En razón de ello, podría considerarse probable la existencia de una relación inversa entre nivel de tarifa y eficiencia de recaudación. Sin embargo, considerando los datos disponibles, no es posible extraer una conclusión definitiva en tal sentido. En efecto, tomando en cuenta el comportamiento de las variables tarifa media y recaudación media, se comprueba que tal relación inversa se da en 10 casos (Buenos Aires, Catamarca, Corrientes y Tucumán, con tarifas superiores a la media y recaudación inferior; y Córdoba, Entre Ríos, Area Metropolitana, Misiones, Río Negro y San Luis, con eficiencia de recaudación superior a la media, pero con niveles de tarifas por debajo).

En otros 3 casos (Jujuy, La Rioja -con los niveles mínimos tanto en recaudación como en tarifa media- y San Juan) coinciden niveles de tarifa y eficiencia de recaudación inferior a la media. En los otros 3 casos en que se dispuso de datos sobre ambas variables (Mendoza, Santa Fe y Tierra del Fuego), se da el fenómeno inverso, ya que tanto la tarifa como la eficiencia de recaudación mantienen valores superiores a la media.

1.3.3. Situación funcional. Competencia: Gobierno, instituciones nacionales y provinciales; organismos y empresas

A nivel nacional, la responsabilidad primaria de las políticas en materia de saneamiento básico (entendiendo como tal en todo el contexto de este documento a la provisión de agua potable y de servicios de desague cloacal), la detenta el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el que la ejerce a través de su Secretaría de Recursos Hídricos. De esta Secretaría, con actividades vinculadas al sector, dependen OSN (empresa del Estado), el INCYTH (organismo descentralizado) y el SNAP (cuenta especial). Además, a nivel centralizado, su Dirección Nacional de Política y Programación Hídricas desarrolla tareas de planeamiento, que contempla la actividad del sector.

OSN, como ya se ha comentado, tiene la responsabilidad directa de los servicios de saneamiento básico en la Capital Federal y 13 partidos del Gran Buenos Aires. Pero además de ello, a través de su Gerencia de Asistencia y Desarrollo, contempla prestar asistencia técnica a las provincias, cuando así lo disponga la Secretaría de Recursos Hídricos. Personal de la estructura de OSN es también el que atiende la secretaría técnica del COFES.

El INCYTH tiene por misión, el desarrollo de la ciencia y de la técnica en el campo hídrico. Su estructura orgánica está integrada por cinco centros especializados y tres centros regionales. Con actividades vinculadas al sector, sin embargo, deben mencionarse sólo tres de sus centros especiali-

zados: el Laboratorio de Hidráulica Aplicada, el Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua y el Centro de Tecnología del Uso del Agua.

C El Laboratorio de Hidráulica Aplicada centra sus actividades en el análisis de modelos físicos o matemáticos de problemas hidráulicos. En base a estos instrumentos está colaborando en la actualidad con OSN para encontrar soluciones a los problemas que presenta la red de pluviales de la Capital Federal y que dan origen a las inundaciones de amplias áreas de la ciudad; para el mismo organismo está estudiando todo el sistema hidráulico del Establecimiento General San Martín, a efectos de optimizarlo. Debe mencionarse también su participación en el estudio de las posibilidades de evacuar mediante un emisario submarino los desagues colectados por las redes de Mar del Plata, Río Grande y Ushuaia.

E El Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua, ha realizado diversos estudios sobre el sector. Merece mencionarse entre ellos, el estudio "La demanda de Agua en la República Argentina", cuyo primer tomo está centrado en el saneamiento básico. En la actualidad, mediante un convenio con Obras Sanitarias Mendoza, está brindando asistencia técnica para el mejoramiento de los sistemas administrativos de esa Empresa.

El Centro de Tecnología del Uso del Agua, finalmente, centra su atención en las investigaciones sobre la calidad del agua. Sus proyectos de investigación apuntan preferencialmente al desarrollo de sistemas de evaluación y monitoreo de la calidad del agua y de procesos de tratamiento. Es este Centro el responsable primario de las investigaciones tendientes a definir las posibilidades de verter al mar, mediante emisarios submarinos, los efluentes de Mar del Plata, Río Grande y Ushuaia.

El SNAP, desde su creación en 1966, lleva financiados 854 servicios (a noviembre de 1985), beneficiando a una población de alrededor de 1,5 millones de habitantes. El sistema instrumentado por su intermedio, se caracteriza por promover una alta participación popular ya que los sistemas construidos pasan a ser explotados por cooperativas u otras asociaciones comunitarias.

Siendo que la ejecución de las obras queda a cargo de las provincias, toda la actividad del SNAP puede realizarse con una dotación de personal relativamente reducida (85 agentes en la actualidad).

El sistema de financiamiento que utiliza, en sus aspectos básicos considera, un aporte del 15% de la Nación, otro similar de la provincia de que se trate, ambos a fondo perdido, y un préstamo del BID que cubre entre el 50 y 60% según los casos. El resto queda a cargo de la comunidad, que puede realizarlo en efectivo, materiales o bien con mano de obra. Tanto el reembolso del crédito, como los costos operativos quedan a cargo de la comunidad.

Hasta el momento el SNAP ha financiado exclusivamente sistemas de provisión de agua potable. Sin embargo, ha iniciado los estudios previos para el lanzamiento de dos nuevos tipos de inter-vención. Uno de ellos es el Programa de Elimina-ción de Excretas en localidades de hasta 15.000 habitantes; mediante este programa, en el perío-do 1989/1995, prevé la construcción de los siste-mas requeridos para atender las necesidades de 350.000 personas. La inversión estimada es de U\$s175 millones, 60% de los cuales sería finan-ciado por el BID, y el saldo restante mediante un mecanismo similar al que usa en la actualidad. El otro programa, apunta a la atención de los pro-blemas de saneamiento básico que se presentan en las localidades con población entre 15.000 y 30.000 habitantes, considerando como tales las necesidades de nuevos sistemas, o bien de amplia-ción y rehabilitación de los existentes, tanto para agua potable como para desagües cloacales; entre 1988 y 1995, se estima que se realizarán inversiones por U\$s 300 millones, con un esquema de financiamiento similar al de sus restantes programas y con una cobertura de población del orden de los 470.000 habitantes.

La Secretaría de Recursos Hídricos, por su parte, a nivel centralizado está desarrollando una serie de actividades conducentes a la formulación de un Plan Nacional y Federal Hídrico, el cual incluye, como uno de sus componentes, un Programa de Agua Potable y Desagües Cloacales. Según surge de las bases preliminares operativas que guían las accio-nes vinculadas al Plan, se considera su estructu-ración a través de un proceso de discusión y con-senso en el cual las provincias y los organismos

o entidades no vinculados a la Secretaría, pero con funciones vinculadas a algún aspecto de la problemática hídrica, tengan una participación sustantiva. Concebido como un instrumento dinámico, se entiende que su profundización y adecuación debe irse realizando a medida que se avance en su ejecución. En este marco, ya han concretado su adhesión la mayoría de las provincias, registrándose en ejecución 7 convenios específicamente centrados en el planeamiento de los sistemas de abastecimiento de agua potable y de desagües cloacales a nivel provincial.

A fin de reforzar su capacidad para llevar adelante estas tareas, cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y, en lo que hace específicamente al sector de saneamiento básico, del BIRF el que financiará con U\$s 1 millón las acciones conducentes a la elaboración del programa respectivo. Es de destacar que esa participación del BIRF en el programa, constituye un instrumento valioso, en tanto que brinda ciertas garantías de financiamiento para los proyectos de inversión que se definan.

Considerando las acciones que se desarrollan en el marco de la SRH, cabe consignar que, en lo que hace a OSN, la asistencia técnica prestada ha sido escasa y limitada a aspectos puntuales. Puede decirse en tal sentido, que la capacidad que teóricamente le brinda una considerable dotación de técnicos y profesionales no guarda relación con la contribución efectiva que presta a los problemas de saneamiento que se presentan en distintos puntos del país; dado este hecho, pue-

de inferirse que desde el nivel político (SRH) no se ha sabido movilizar la aparente capacidad disponible o bien OSN, aún con un ámbito jurisdiccional mucho más reducido, no ha podido solucionar los problemas organizativos que pueden trabar un mejor aprovechamiento de los recursos de que dispone.

En lo que hace a la labor del INCYTH, pueden establecerse ciertas diferencias en la labor desarrollada por sus Centros especializados. Si bien el Laboratorio de Hidráulica Aplicada y el Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua tienen una vinculación aparentemente estrecha con los usuarios directos del resultado de sus investigaciones, el Centro de Tecnología del Uso del Agua pareciera, pese a sus intervenciones en la búsqueda de soluciones para efluentes cloacales a través de emisarios submarinos, estar menos vinculado a las necesidades tecnológicas prioritarias que se presentan en el país. No es otra cosa lo que puede inferirse al constatar que no dispone de líneas de investigación tendientes a encontrar soluciones apropiadas para la potabilización de aguas con problemas de calidad o bien para lograr soluciones de bajo costo al tratamiento de líquidos residuales domésticos. En términos generales, debe decirse que la labor del INCYTH resulta insuficiente en el campo del saneamiento y que no se identifican -salvo la acción del Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua, en todo lo vinculado a capacitación- líneas claras en lo que hace a la formación de capacidades tecnológicas locales para resolver los problemas que se presentan.

En lo que hace al SNAP, cabe mencionar que desempeña un rol extremadamente signado por el financiamiento, aún cuando debe reconocerse su acción en el campo de la promoción de organizaciones comunitarias y de capacitación y formación de técnicos para operación y mantenimiento. Podría decirse también que su actividad debería ser más dinámica y estar ya operando con planes de evacuación y tratamiento de excretas y de soluciones para localidades con población entre 15.000 y 30.000 habitantes. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que, en términos comparativos, este organismo es el que más ha realizado desde el Gobierno Nacional por el desarrollo del Sector en los últimos 20 años.

La acción que se desarrolla a nivel centralizado de la SRH, dentro del Plan Nacional y Federal Hídrico, es demasiado reciente como para permitir una evaluación siquiera preliminar. Debe señalarse sin embargo, que el enfoque brindado, que procura no un planeamiento centralizado sino su desarrollo por las propias provincias, constituye un hecho inédito en la actividad nacional.

A nivel nacional, otro organismo que tiene cierta intervención en el sector es el Ministerio de Salud y Acción Social, a través de sus secretarías de Salud y de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.

La primera de ellas, cuenta en su estructura con la Subsecretaría de Programas de Salud que, a través de su Dirección Nacional de Calidad Ambiental, mantiene ingerencia directa en todo lo relativo a la seguridad sanitaria de la población, lo que de hecho la habilita para interve-

nir en la planificación del sector, en el establecimiento de normas de calidad para el agua de bebida, para desplegar actividades de vigilancia de la calidad de los servicios, etc.

La Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, desde el momento en que tiene funciones tales como el planeamiento urbano y el resguardo del medio ambiente humano, también despliega funciones con fuerte vinculación al sector. Sin embargo, como elemento destacable, se verifica que trascendiendo tales órbitas de acción, está en la actualidad avanzando también en la financiación de obras de abastecimiento de agua potable y de desagües cloacales. En efecto, en el marco de un proyecto de préstamos con el BID -en cuyo desarrollo cuenta incluso con asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Proyecto ARG/85/010/C/01/99, Asistencia a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental en la formulación y gestión financiera de proyectos de inversión en infraestructura urbana-, la Secretaría ha solicitado a las distintas provincias la presentación de proyectos de inversión en infraestructura urbana, entre los cuales explícitamente se considera el abastecimiento de agua potable, recolección, tratamiento y disposición de líquidos cloacales, recolección y disposición de desagües pluviales y el control de la contaminación hídrica. El préstamo en gestión asciende a U\$s300 millones y, aparentemente, un alto porcentaje de los proyectos recibidos desde las provincias se vinculan directamente con las actividades del sector.

C

Debe mencionarse al respecto, que la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Urbano orienta estas acciones a la solución de problemas de infraestructura que se manifiestan en barrios construí dos a través del Fondo Nacional de la Vivienda, lo que permitiría ubicarlas dentro de sus compe tencias específicas. Pero aún así, pareciera evidenciarse -desde el momento que no se regis tra ninguna instancia de coordinación con la Se cretaría de Recursos Hídricos hasta la fecha- cierta superposición de actividades que pueden generar confusión en las provincias y atentar contra las posibilidades de estructurar un meca nismo global que, sobre las nuevas bases institu cionales que se generaron a raíz de la transfe rencia, permita el pleno aprovechamiento de los recursos existentes y el desarrollo de acciones coordinadas de todos los organismos que pueden aportar a la necesaria solución de los défi cits y problemas que mantiene el sector.

Saliendo de la órbita del Gobierno Nacional, de be mencionarse la acción del CFI, desde donde, a requerimiento provincial, se han realizado distintos estudios vinculados al sector. Entre ellos, puede señalarse que ha elaborado distintos proyectos de sistemas de provisión de agua potable y de desagües cloacales, ha realizado un estudio integral del sector en la Provincia de Entre Ríos e impulsa un sistema de coopera ción horizontal que permita la solución de problemas mediante el aprovechamiento de los conoci mientos y experiencias que existan en el sector.

No obstante el indudable aporte que significa pa ra las provincias beneficiadas contar con proyec

100

tos y estudios integrales, resulta indudable que la capacidad del CFI difícilmente resulte suficiente para cubrir los requerimientos que se presentan en el país en tales campos. Incluso debe mencionarse que en la medida que no se estructure un mecanismo global de coordinación, la acción del CFI no contaría con una referencia adecuada como para encauzarse hacia aquellos casos donde podría evidenciarse una necesidad prioritaria en el contexto sectorial. Cabe consignar, en cambio, que el impulso que está brindando a la cooperación horizontal, constituye una estrategia que elude hábilmente la falta de un mecanismo de coordinación y contribuye a una efectiva complementación de esfuerzos.

Otro organismo que procura estructurarse como entidad federal, es el COFES. En relación a este Consejo, puede decirse que, de acuerdo a su estatuto constitutivo, podría convertirse en una instancia de singular relevancia en el desarrollo del sector, ya que tendría los elementos requeridos para funcionar como centro del sistema, al menos para el saneamiento urbano. Sin embargo, hasta la fecha, todavía no nuclea a la totalidad de los organismos provinciales, ni ha desplegado una actividad significativa. Sin dudas, contribuye a ello, el hecho de que hasta el momento no ha logrado darse una cierta autonomía económica, como para mantener una estructura permanente, sin necesidad de depender de OSN (quien presta el personal que desempeña las funciones de Secretaría Técnica).

En una órbita distinta, merecen mencionarse otras instituciones que, de una forma u otra, desempeñan o pueden desempeñar cierto papel en el sector. Se trata de AIDIS, la Federación de Obreros y Empleados de Obras Sanitarias, la Asociación de Personal Jerárquico de Obras Sanitarias, la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión Argentina de la Construcción y la Cámara Argentina de Empresas de Obras de Saneamiento.

AIDIS, como entidad sin fines de lucro que nuclea a los técnicos y profesionales que, ya sea desde la actividad pública o privada, están vinculados al sector, tienen campo propicio para poder plantear en forma objetiva, sin compromisos políticos, la situación sectorial y relamar por la adopción de medidas que contribuyan a un mejor funcionamiento. Tal posibilidad fue aprovechada en algunas oportunidades -las dos jornadas de Evaluación del Decenio del Agua Potable y del Saneamiento, así como los últimos congresos nacionales de saneamiento fueron organizados, entre otros eventos, por AIDIS-; pero, quizás, no en la medida en que hubiera sido posible. Probablemente, la estrechez de recursos económicos, lo que inhibe la posibilidad de darse una estructura mínima de personal, sea la restricción fundamental para una mayor actividad en tal sentido. De todos modos, no puede ignorarse que esta Asociación, como sucede en Brasil y Colombia, puede desempeñar un rol destacado en el impulso al sector, sobre todo en lo vinculado a sus posibilidades para estimular e impulsar la aplicación de políticas y acciones globales. No puede descartar-

se tampoco, su eventual contribución en la elaboración de estrategias y de acciones específicas a poco que pueda reforzar su capacidad propia.

Las organizaciones gremiales mencionadas, tanto en el plano del personal como en el del empresario, han desempeñado en algún momento algún tipo de actividad vinculada al desarrollo sectorial que trasciende el campo de las reivindicaciones específicas. Hasta ahora, todas ellas han estado centradas en el impulso de determinadas políticas o bien en la adopción de posiciones frente a algunas medidas o proyectos en marcha -los diversos proyectos de construcción de un fondo nacional o federal de saneamiento, por ejemplo-. Todas estas asociaciones, aún cuando pueden evidenciar sesgos en sus posiciones debido a los intereses específicos que defienden, no han sido integradas hasta la fecha, en algún mecanismo orgánico que permita capitalizar los conocimientos y experiencias que mantienen sobre aspectos de fundamental importancia para el sector. Cabe advertir que en estas apreciaciones se ha puesto en un plano de igualdad a la Cámara Argentina de la Construcción y a la Unión Argentina de la Construcción, aún cuando esta última es de reciente creación y todavía no ha tenido una manifestación respecto a la situación sectorial; permite tal equiparación el hecho de que esta última es una escisión de la primera y que, como tal, cuenta entre sus socios fundadores a muchas de las empresas contratistas tradicionales del sector, con intensa actividad previa en la Comisión de Obras de Saneamiento de la Cámara Argentina de la Construcción.

Esta reseña de las instituciones que actúan dentro del sector, no puede agotarse sin mencionar a algunos organismos internacionales que contribuyen a la actividad sectorial.

Ya se ha indicado el papel desempeñado, en lo que hace a financiamiento, por el BID -desde 1964- posibilitando la tarea del SNAP, a lo que se agrega ahora lo comentado respecto a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental -y del BIRF, que aunque recién inaugura líneas de crédito al sector, se estima que puede contribuir significativamente al financiamiento de las inversiones requeridas. No se ha mencionado en cambio la actividad de la OPS y de la Organización de Estados Americanos.

La OPS ha contribuido a la capacitación de personal del sector y prestado asistencia técnica tanto para problemas globales, como localizados. Si bien es discutible el efecto real de la capacitación brindada, en tanto se ha centrado en personas individuales, no siempre en condiciones de poder utilizar y transferir los conocimientos adquiridos, no puede negarse que la acción de la OPS ha permitido fortalecer la capacitación de personal del sector; debe mencionarse incluso que los procedimientos utilizados han sido objeto de una autocrítica que ha permitido la búsqueda de otros mecanismos que tengan mayor y más generalizado impacto. La asistencia técnica, por su parte ha permitido solucionar problemas concretos, aunque tampoco ha logrado realizar contribuciones importantes en lo que hace al reforzamiento de las capacidades locales, lo que ha llevado a que replanteara su estrategia de dar preferen-

cialmente soluciones técnicas mediante expertos, por otra que está más centrada en el desarrollo institucional de los organismos actuantes. La OPS cuenta en Argentina con un especialista sectorial permanente y su vinculación orgánica la realiza a través del Ministerio de Salud y Acción Social.

La Organización de Estados Americanos, mantiene en Argentina su Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública, desde el cual se han brindado ciertos aportes al mejoramiento de la gestión administrativa y financiera en organismos del sector. Lo importante de ésta actividad es que, en base a una concepción integral de los aspectos organizativos de las empresas, procuran que sean los propios responsables los que vayan viendo sobre la marcha las posibilidades de cambiar estilos organizativos, procedan a su instrumentación y evalúen los resultados obtenidos. Si bien los recursos de que dispone este Centro son limitados, se considera que la experiencia obtenida en la tarea de cooperación realizada en Obras Sanitarias Sociedad del Estado, de la provincia de San Juan, además de la obtenida en Uruguay -donde también ha estado trabajando en los últimos años-, constituye un elemento valioso que requiere un aprovechamiento mayor del que actualmente se realiza.

En el apartado anterior, se ha reseñado las características fundamentales que mantienen los organismos provinciales. Como allí se ha podido

apreciar, la amplia mayoría de ellos mantienen, con distintos grados de independencia, su relación funcional con las distintas dependencias provinciales y organismos nacionales a través del área de obras públicas. La articulación que por esta línea logran con el nivel nacional constituye un reflejo de la carencia de una política definida en este nivel. Resulta así común la recurrencia a distintos organismos con funciones similares y con estrategias no siempre congruentes, lo que lleva a un considerable desgaste y a lentos trámites administrativos que no siempre logran el resultado pretendido.

Si bien las competencias de cada uno de los organismos y empresas actuantes dependen de la forma jurídica que se utilizó para estructurarlo, dando ello -como ya se ha analizado-, diferentes posibilidades de acción, una característica común a todos ellos, es que han quedado depositarios de las facultades que detentaba OSN, en lo relativo al ejercicio del poder de policía en todo lo vinculado a la protección de sus fuentes de abastecimiento. Ello de por sí, reproduce un modelo de funcionamiento que no ha tenido una trayectoria feliz. En efecto, el ejercicio de ese poder de policía fue ejercido por OSN en todos los lugares en que prestaba servicios y, desde 1980, lo ejerce en el Área Metropolitana, aunque compartiendo parcialmente la responsabilidad con la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo ese poder, que la lleva a controlar la contaminación de los cursos o napas subterráneas de que se aprovisiona, se contradice con el hecho de ser un contaminador importante, debido a la ca-

rencia de tratamiento de los efluentes evadados por las redes colectoras de su sistema. Este hecho resta autoridad para el ejercicio de un control efectivo sobre las distintas actividades que pueden generar contaminación.

Si bien hasta el presente, las restricciones que sufrió el desarrollo sectorial, no ha permitido que las provincias pudieran desplegar una acción efectiva para mejorar la calidad de los efluentes domésticos, en la medida que deben operar sobre ámbitos geográficos más reducidos y sin requerir una compleja estructura administrativa para la toma de decisiones, es probable que puedan superar el problema que caracterizó el sistema anterior. Debe mencionarse, sin embargo, que no se ha logrado detectar ninguna intervención particular del área de salud en este tema, a nivel provincial; ello, que también constituía una característica del mecanismo que mantenía OSN en todo el país, puede significar una exclusión no conveniente en tanto esa área de gobierno podría aportar elementos de gran valor para evitar el progresivo deterioro del medio.

Debe señalarse sin embargo, que el poder de policía comprende también todo lo vinculado con la provisión de agua potable y la evacuación de líquidos residuales que pueden realizar distintos tipos de asociaciones comunitarias, y que en este aspecto la descentralización ha dado lugar a que se desplegara en mayor medida y efectividad.

Las distintas áreas de gobierno que a nivel provincial intervienen de alguna manera en la actividad sectorial, no se agotan, sin embargo, en el área ministerial que tiene bajo su dependencia el organismo de saneamiento. En efecto, la política tarifaria, por ejemplo, es materia de discusión y acuerdo con el área de economía; la expansión de los sistemas, o bien las prioridades de ejecución, muchas veces requieren compatibilizar requerimientos municipales que exigen intervención de la Secretaría de Gobierno o del organismo similar que mantiene la línea principal de vinculación con los municipios. Ello, por su parte se agudiza, en aquellos casos en que la responsabilidad principal de la actividad del Sector recae en el nivel municipal.

Estas distintas incumbencias, según se ha podido detectar en los casos en que se ha contado con información, generalmente no tienen un marco que, a nivel provincial, pueda ser utilizado como referencia para dar solución a los eventuales conflictos que pueden presentarse. En efecto, en ningún caso conocido se cuenta con un plan sectorial que permita la consideración plena de los distintos factores incidentes, tal que permita evaluar las consecuencias de distintas decisiones. Esa omisión, permite también que las soluciones para las áreas urbanas y para las áreas rurales (la mayoría de las veces como acción del área de salud), sean adoptadas en forma independiente y sin tomar en cuenta la estrecha vinculación entre el saneamiento y los programas de salud.

Esta falencia, en cierta forma posibilitada, por la no existencia de una instancia externa a las empresas u organismos responsables de la faz ejecutiva, con funciones de planeamiento sectorial y

que englobe tanto al área de obras públicas como a la de salud. En tal sentido debe tenerse presente que la indentificación del planeamiento sectorial con la faz ejecutiva era la característica fundamental del mecanismo anterior a la transferencia de los servicios, y que determinó en cierta medida la carencia de pautas de eficacia y eficiencia que impulsaran un desarrollo progresivo del sector y en la conformación de una estructura macrocéfala excesivamente burocratizada.

En relación a este tema, debe mencionarse que en un esquema ideal, el planeamiento sectorial debería desarrollar las líneas de estrategia que permitieran un adecuado encuadramiento del sector dentro de los programas provinciales y a la vez las pautas básicas para los planes y proyectos a nivel ejecutivo. Debería también constituir la instancia de coordinación de las actividades que ejecutan dentro del Sector y las distintas áreas de gobierno y la recurrencia obligada para la información básica que alimente los distintos proyectos. Sin embargo, tales aspectos, al menos con la información a que se tuvo acceso, no parece ser objeto de consideración por parte de las áreas que desarrollan las tareas de planeamiento a nivel provincial.

Como síntesis de lo considerado en este apartado, puede decirse que las actividades vinculadas al planeamiento sectorial, a nivel nacional es incipiente, y que a nivel provincial es débil, limitándose la mayor parte de las veces a la planificación dentro del ámbito de los organismos y reducida a la programación de proyectos; como está prevista la acción a nivel nacional, es posible que

se logre impulsar un enfoque más integral por parte de las provincias.

Las tareas de investigación que se realizan en los organismos nacionales (INCYTH) no siempre están articuladas adecuadamente con las necesidades, existiendo campos importantes donde no se registra actividad; a nivel provincial no se ha detectado mayor actividad en este campo, salvo tareas limitadas realizadas con apoyo del SNAP.

La asistencia técnica tradicionalmente prestada se ha limitado a cuestiones puntuales, no dirigidas a fortalecer las capacidades locales; aparentemente, habría una tendencia a modificar esta orientación tanto a nivel nacional como por parte de los organismos internacionales; la cooperación horizontal que impulsaba al CFI, por su parte, constituye un mecanismo que puede contribuir en gran medida a un pleno aprovechamiento de las experiencias y conocimientos disponibles por las propias provincias.

Los mecanismos de financiación disponibles, puede decirse que, si bien insuficientes, están en desarrollo: los nuevos planes del SNAP y la línea de financiación abierta con el BIRF, permiten tal calificación. Debe indicarse, sin embargo, que la falta de coordinación de los organismos nacionales (Recursos Hídricos y Vivienda y Ordenamiento Ambiental) no contribuye a que las provincias tengan en claro las facilidades a que pueden tener acceso.

En lo que hace a información básica sobre el desarrollo sectorial, debe indicarse que, a nivel provincial, la falta de una instancia de planeamiento sectorial no contribuye a la posibilidad de contar

con información completa sobre los distintos servicios que se prestan en su jurisdicción. Ello, por su parte, repercute negativamente en la viabilidad de contar con información confiable y completa a nivel de país; debe mencionarse al respecto que es el COFES quien con más empeño procura organizar un sistema de información que cubra todo el país.

1.3.4. Evaluación, conclusiones y recomendaciones. Diferencias Regionales

De acuerdo a los elementos analizados precedentemente, la primera cuestión que surge en forma evidente, es la baja cobertura que mantiene el país en los servicios que, en este trabajo, han sido definidos como de saneamiento básico. Agravando esta cuestión, se desprende también de los datos disponibles, un ritmo de expansión que no logra cubrir el crecimiento vegetativo de la población y que lleva a un paulatino deterior de los ya bajos niveles mantenidos.

En lo que hace a agua potable, tomando en cuenta sólo el ámbito urbano, tenemos así que el nivel de 1980, 68% de población con agua corriente de red, desciende a un 60%, según los datos aportados por los organismos de saneamiento en 1983 o bien al 62%, si a la cobertura de tales organismos se le agrega la población abastecida por los sistemas financiados por el SNAP en áreas urbanas (localidades con más de 2.000 habitantes). Es cierto que la comparación directa de estos guarismos es objetable de un punto de vista metodológico, ya que una es información censal y la otra surge de estimaciones de los organismos, que no cubre la totalidad de los servicios públicos que

pueden existir. Sin embargo, a los efectos de una aproximación, no deja de tener significatividad, en tanto que la cobertura de los sistemas que pueden estar omitidos en el segundo grupo de datos no son de magnitud tal como para alterar en gran medida, a nivel global, los porcentajes resultantes; por lo demás, no debe dejarse de tomar en cuenta que es bastante generalizada la tendencia a la sobreestimación de la cobertura por parte de los organismos, lo que cubriría en alguna medida las posibles omisiones, contribuyendo también en el mismo sentido la consideración íntegra de los sistemas financiados por el SNAP, aún cuando hay alta probabilidad de que muchos de ellos hayan sido consignados en los datos incluidos en el cuadro 6.

Para el ámbito rural, no se dispone de ningún dato generalizado que sea posterior a 1980. En los últimos cinco años el SNAP se centró en localidades mayores, lo que no permite suponer un cambio significativo en la situación. De acuerdo a esto, lo más probable es que los niveles de cobertura relativa también hayan descendido.

En lo que respecta a los servicios de desague cloacal, se manifiesta una situación similar. La cobertura de los servicios urbanos -con las mismas reservas metodológicas comentadas para agua potable-, pasa de un 36% a un 34% entre 1980 y 1983. Estos porcentajes, significan que más de 16 millones de habitantes urbanos en 1983, debían solucionar por sus propios medios la disposición de sus efluentes líquidos. Es destacable, por sus implicancias sanitarias, que la solución a que han podido tener acceso casi 4 millones de personas de ese total,

signifiquen instalaciones sin arrastre de agua de limpieza y que otras 700 mil ni siquiera dispongan de esas precarias facilidades. Si se considera el ámbito rural, la situación imperante en 1980, y que pueda aceptarse como reflejo de la vigente, en tanto no se desplegó ninguna actividad que permita sospechar la existencia de algún cambio de importancia, evidenciaba la práctica inexistencia de sistemas centralizados y una amplia mayoría de soluciones individuales que no contemplaban ninguna descarga de agua de limpieza (46%), o bien que directamente no disponían de instalaciones mínimas (19%).

Como factor agravante de esta situación, las necesidades de renovación de instalaciones que habían sido puestas en evidencia al formular las metas argentinas para el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento, no sólo no han sido satisfechas, sino que seguramente se han agravado como consecuencia del bajo nivel de mantenimiento que caracteriza el funcionamiento del sector. De be recordarse al respecto que, según la SRH, las instalaciones que debían ser renovadas eran las que estaban siendo utilizadas en 1978 para abastecer con agua potable a 7,5 millones de habitantes y para evacuar los líquidos residuales de 3,5 millones.

La magnitud de estos déficits de cobertura, constituyen una clara evidencia de la debilidad del sistema utilizado hasta 1980 para solucionar las necesidades de saneamiento del país y también la gravedad del problema que se transfiere a las provincias.

Analizando ahora la situación diferencia que se mantiene en las distintas provincias, surge que, según los datos de 1983, las provincias de Buenos Aires, Misiones, Santa Fe, Córdoba y Formosa, ordenadas de menor a mayor cobertura, presentaban niveles de abastecimiento de agua potable en el ámbito urbano, que eran inferiores al 62% que se mantenía globalmente para todo el país -incluyendo, para establecer ese porcentaje, a la totalidad de la población abastecida desde sistemas financiados por el SNAP-. Sin embargo, confrontando estos datos con los levantados por el Censo Nacional de Población y Viviendas de 1980, se presentan ciertas inconsistencias que requieren ser explicadas. En efecto, las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, según los datos de 1980, mantenían una cobertura considerablemente mayor que la que resultaba para 1983. Si bien es posible que se haya producido entre esas fechas un cierto deterioro por la falta de expansión de los servicios y el crecimiento vegetativo de la población, difícilmente pueda explicar la magnitud de la diferencia. Puede explicarla en cambio, el hecho de que en tales provincias una gran cantidad de localidades tienen servicios propios, a cargo de municipalidades u organizaciones comunitarias, que no han sido consideradas en la información provista en 1983 por los organismos provinciales. Los casos de Formosa y Misiones, en cambio, no admiten esta hipótesis explicativa, lo que lleva a pensar que han sufrido un proceso de deterioro más severo. Debe destacarse al respecto, que Misiones, pese a que, aparentemente, registra un incremento de cobertura importante en 1983 respecto a 1980 (pasaría de un 41 a un 49%), todavía quedaría muy por debajo del 62% que resulta a nivel de país.

Otro aspecto que debe considerarse es el vinculando a los incrementos de cobertura que registran los datos de 1983 respecto a los de 1980 para algunas provincias. Desde el momento que no ha sido posible encontrar signos de una actividad muy intensa, como para explicar la ampliación de la cobertura que se registra en Corrientes, Chaco, Santiago del Estero y sobre todo en La Pampa, puede pensarse que, en gran medida, tales diferencias no son reales, sino que están básicamente determinadas por una sobreestimación de los datos correspondientes a 1983.

En lo que hace a los servicios de desagüe cloacal, limitando también en este caso a considerar el ámbito urbano -por ser el área para el que pudo obtenerse información posterior a 1980-, puede decirse que el bajo nivel de cobertura resultante para todo el país (34%, en 1983), sólo era superado en 5 casos: Catamarca (38%), La Pampa (46%), Área Metropolitana (54%), Salta (65%) y Tierra del Fuego (68%). Pero aún en estos casos, con excepción del Área Metropolitana, los niveles de cobertura declarados en 1983 pueden manifestar una sobreestimación importante ya que evidenciarían un ritmo de expansión de los servicios que no pareciera corresponderse con la realidad. Merece destacarse que en 1983 siete provincias mantenían sistemas de desagües con capacidad para abastecer sólo a porcentajes inferiores al 20% de la población urbana. Ellas eran: Misiones (3%), San Juan (12%), Formosa (12%), Córdoba (13%), Chaco (15%), Río Negro (16%) y La Rioja (17%). La capacidad que en este sentido mantenía la misma provincia de Buenos Aires -excluyendo los partidos incluidos en el radio de OSN-, sólo llegaban al 22% de la población urbana.

De acuerdo a estos valores, y considerando conjuntamente agua potable y desagües cloacales, las provincias de Misiones y Formosa, tomando en cuenta lo comentado respecto a las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe en lo que hace a los registros de 1983, serían las que en términos relativos estarían en peores condiciones en términos de cobertura. A ellas, probablemente debería adicionársele La Pampa y Corrientes, por estimarse que resultan más representativos los datos correspondientes a 1980 que los de 1983. En la mejor situación relativa, parecerían estar Mendoza, Chubut y Salta. Las restantes jurisdicciones parecerían estar en una situación intermedia, aunque admitiendo una amplia gradación interna, sobre todo en lo que hace específicamente a la cobertura de los servicios de desagüe cloacal.

Vinculando estas posiciones relativas con los valores de eficiencia que pudieron determinarse (ver cuadro 11), resulta que hay una cierta correspondencia, en tanto que las que están en mejores condiciones relativas mantienen una recaudación media superior al promedio, conexiones por agente que también cumplen esa condición y una producción "per cápita" que, en cierta forma estaría ubicada en un intervalo de valor medio. Debe señalarse, sin embargo, que en lo que hace a la tarifa aplicada, los valores utilizados estaban por debajo del promedio (Salta) o por encima, pero muy próximo a él (Mendoza).

Las cuatro provincias que fueron ubicadas como en peor situación relativa, en cambio, evidenciaban una relación de conexiones por agente por debajo del promedio -lo que en el caso de Formosa, además de ser el mínimo registrado, equivalía sólo a un 23% del promedio y a un 10% del valor má-

ximo-. En lo que hace a producción "per cápita", no pueden establecerse relaciones comunes por cuanto mientras tres de las provincias ubicadas en este segmento tienen promedios inferior al valor medio, Misiones, con 600 l/hab/día está muy cerca del valor máximo registrado (650 l/hab/día). La misma carencia de comportamiento común se advierte en lo que respecta a tarifa media y recaudación media: algunos casos están por encima y otros por debajo del promedio; aunque para el primer de dichos indicadores la información disponible es parcial.

Para el amplio espectro de provincias que, aún aceptando la existencia de diferencias internas de cierta amplitud, fueron ubicadas en una situación intermedia entre extremos, no es posible, al menos con la información a que se tuvo acceso, definir pautas comunes en términos de eficiencia, que resultarán útiles para ensayar hipótesis explicativas. Mucho menos cuando para las provincias que más población concentran -Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe- surge la insuficiencia de los datos aportados en 1983.

Cabe consignar, sin embargo, que la posición relativa puede poner en evidencia debilidades estructurales del funcionamiento sectorial en distintas provincias, pero no implica, a nivel global, una gradación del riesgo sanitario. En efecto, una baja cobertura de servicios sanitarios, puede coincidir con grados de concentración de la población que la tornen, en términos relativos, menos riesgosa que coberturas mayores, pero con una mayor densidad demográfica. Como ejemplo en tal sentido, puede mencionarse que el Area Metropoli-

tana que cubre OSN tiene niveles de cobertura superiores al promedio en lo que hace a agua potable, y muy superiores en materia de servicios de desague cloacal. Pero el hecho de que la población que, en su jurisdicción, abastece de agua por sus propios medios supere los 3 millones de personas y que, además, debe proveerse de un subsuelo donde son dispuestos los efluentes líquidos de poco menos de 4 millones de personas, le brinda un marco de criticidad superior al que pueden mantener áreas con coberturas relativas mucho menores. Esta situación, por lo demás, es la que se presenta en grandes aglomerados urbanos que, como Rosario, Córdoba o el Gran La Plata, pueden tener, en términos relativos, una cobertura superior al promedio nacional.

Tomando en cuenta algunas de las características puestas en evidencia al considerar, en el apartado 1.3.2., la situación institucional y administrativa, se han procurado establecer las diferencias regionales; sin embargo ello no resulta posible. En efecto, si bien se pueden apreciar ciertas relaciones entre la solución institucional brindada por cada provincia y ciertos elementos que, con las reservas que merece la precaria información disponible, pueden aproximarse a indicadores de eficiencia, las mismas no presentan una pauta de distribución geográfica. Dado este hecho, las apreciaciones que a continuación se detallan, deben ser entendidas como una aproximación preliminar a una tipología de las organizaciones existentes y de sus performances diferenciales.

En cuanto a las formas organizativas de funcionamiento sectorial a nivel de jurisdicciones políticas, es posible establecer en primer término dos grandes grupos, sin que prácticamente ninguno de ellos pueda ser entendido como una forma pura, sino más bien como una característica predominante. Tales grupos se definen en función del nivel en que se establece la responsabilidad primaria del funcionamiento sectorial; se trata de aquellas jurisdicciones donde el peso de la actividad recae preponderantemente en el nivel provincial o bien en el nivel municipal. Como excepción a esta gran división, que como ya se ha dicho no es absoluta sino que sólo tiende a señalar lo que el análisis ha permitido identificar como predominancia efectiva, se encuentra el Area Metropolitana bajo jurisdicción nacional; sin embargo, ya que no presenta diferencias cualitativas de significancia en relación con esta clasificación, se la ha incluido en el grupo de preponderancia provincial (en el sentido de manejo centralizado). Para tornar más rica esta gran clasificación, al grupo con actividad preponderantemente realizada a nivel provincial se lo ha subdividido, según el organismo rector opere a nivel centralizado o bien a nivel descentralizado, admitiendo a su vez en este último subgrupo una clasificación adicional según el organismo opere bajo la forma de empresa o bien de administración o dirección descentralizada. Resultan así los cuatro tipos siguientes:

Tipo 1: Responsabilidad predominantemente a nivel de municipios.

Tipo 2: Responsabilidad predominantemente a nivel de provincia, con organismo rector centralizado.

Tipo 3: Responsabilidad predominantemente a nivel de provincia, con organismo rector descentralizado.

Tipo 4: Responsabilidad predominantemente a nivel de provincia, con organismo rector descentralizado que opera bajo forma de empresa del Estado o con características similares.

Dentro del tipo 1, se encuentran las provincias de Entre Ríos, La Pampa, San Luis y Chubut. Como características básicas, de acuerdo a los datos disponibles, puede indicarse que la relación conexiones por agente, en los 3 casos que se dispuso de información, estaba por encima de la media, y que en los cuatro casos el porcentaje de cobranza respecto a la emisión también superaba el promedio resultante para todo el país. En el único caso en que se contó con información respecto al nivel de la tarifa media, ésta resultaba la tercera parte del promedio global.

Dentro del tipo 2, se encuentran las provincias de Formosa, Jujuy y La Rioja. En los tres casos la cantidad de conexiones por agente es inferior a la media, ocurriendo lo mismo con el porcentaje de la cobranza respecto a la emisión. En los dos casos de que se dispuso de datos, la tarifa promedio era inferior al valor medio resultante para todo el país. Debe señalarse, sin embargo, que los indicadores de eficiencia corresponden a 1983

120
y que en esa fecha el organismo rector de la Provincia de Jujuy operaba a nivel descentralizado.

En lo que se identificó como Tipo 3 se hallan las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. Debe señalarse en relación a este listado que la Provincia de Neuquén, podría ser también considerada en el Grupo 1, y que la provincia de Santa Fe, probablemente, podría ser incluida en el Grupo 4; se da esta posibilidad porque la clasificación procura considerar fundamentalmente el funcionamiento real y desde este punto de vista, al existir elementos que privilegiaban la inclusión en uno u otro grupo, se prefirió incluirlas en aquél que mejor reflejaba la figura formal. En este grupo, la relación conexiones por agente es en la mayor parte de los casos inferior a la media del país, aunque de los tres casos en que es superior, uno (Buenos Aires) mantiene el valor más alto que se registra. En lo que hace al porcentaje de cobranza respecto a la emisión, no se presentan elementos concluyentes: en 5 casos el valor es superior al promedio del país, mientras que en 4 de ellos resulta inferior. En la mayoría de los casos la tarifa promedio resulta superior al valor medio registrado por todas las provincias.

En el grupo 4, finalmente, se han incluido a Córdoba, Chaco, Mendoza, San Juan, Santa Cruz y al Area Metropolitana (OSN). En estos casos, la relación conexión por agente y porcentaje de cobranza respecto a la emisión está, en términos generales, por encima del promedio nacional, mientras que el nivel de tarifa promedio -aunque la información es

tá disponible sólo para 4 casos- resulta inferior.

De esta apretada síntesis, más como hipótesis para una investigación más detallada que como conclusiones definitivas, podría destacarse que las soluciones institucionales identificadas como Grupos 1 y 4 se corresponden con los mayores estándares de eficiencia, mientras que la utilizada para definir el Grupo 2 pareciera ser la que se asocia a estándares de eficiencia más débiles. La "mezcla" de resultados que evidencia el Grupo 3, parecería indicar que la eficiencia está más vinculada a las formas participativas de organización interna que a la solución institucional brindada.

No pueden caber dudas respecto a que la inversión en el sector debe recibir un fuerte impulso. Ello exige, innegablemente, aumentar la capacidad de financiamiento de proyectos. Pero también exige un crecimiento significativo en la capacidad de identificar proyectos, diseñarlos y ponerlos en ejecución, así como en la generación de recursos para afrontar los compromisos, por parte de los organismos sectoriales actuantes. La citada demora en concretar el préstamo del BIRF y la forma en que, tradicionalmente, se dilatan los programas del SNAP, parecieran ser factores que evidencian una mayor restricción en estos últimos aspectos, que en la disponibilidad de recursos financieros. Contribuye a esta interpretación la falta de desarrollo de normas de diseño que reemplacen las tradicionalmente utilizadas por OSN y que no contemplan adecuadamente una situación de escasez de recursos financieros y la aplicación generalizada de los sistemas tarifarios de OSN, basados en un régimen de canilla libre, lo que no brinda seña

les para que la demanda tome en cuenta el costo económico del agua potable ni posibilidad para definir proyectos de inversión de alta eficiencia.

Todas estas cuestiones, cuya superación exige cambios de actitud y aptitud en el manejo sectorial, podrían recibir un impacto considerable en tanto se desplegaran acciones localizadas -para ser apreciadas en su efectividad- pero con fuerte efecto demostración. Para ello, sería preciso un impulso desde esferas que, al margen de las vicisitudes cotidianas de la operación de los servicios, pudieran contar con una evaluación objetiva de las necesidades estructurales y conocimiento claro sobre las áreas en donde concentrar el esfuerzo, a fin de garantizar un máximo aprovechamiento de los recursos locales y la consolidación de las capacidades propias de cada organismo. Sin embargo, queda todavía por estructurar un mecanismo que permita tal acción.

Según surge de esta rápida evaluación, las principales conclusiones que pueden obtenerse son las siguientes:

- a) A partir de la transferencia de los servicios de OSN a las provincias, se ha producido una marcada desatención de los requerimientos básicos del sector por parte del Gobierno Nacio-

nal. Las autoridades políticas de cada provincia debieron afrontar los problemas transferidos por OSN en un marco caracterizado por un escaso apoyo para lograr, en forma generalizada, generar una capacidad de respuesta acorde a la magnitud de los problemas sectoriales.

b) No existe en la actualidad una instancia que sea depositaria de las funciones que hacen al sector como un todo y desde la cual puedan impulsarse y coordinarse las acciones de planeamiento, asistencia técnica, desarrollo institucional y de intercambio de información. La Secretaría de Recursos Hídricos, que ha pretendido desempeñar tal papel, no ha podido hasta la fecha cubrir el vacío existente en tales aspectos.

c) Si bien es cierto que la situación económica del país ha resentido la disponibilidad de financiamiento, no puede ignorarse que la capacidad de ejecución del sector también se ha resentido considerablemente. Por lo demás resulta notoria la necesidad de aumentar los niveles de eficiencia, de donde se deriva la necesidad de revisar las normas y procedimientos utilizados, las pautas de diseño de proyectos, los sistemas comerciales y sus regímenes tarifarios. El mejoramiento y refuerzo de las acciones de mantenimiento, parece ser también una prioridad. Debe destacarse en relación a esto, que un aumento de eficiencia -lo que exige un mayor centramiento en aspectos económicos- no es incompatible con la consideración de los aspectos sociales que están estrechamente vinculados al sector. Por el contrario,

pareciera ser un requisito para contemplarlos, ya que la falta de expansión de los servicios afecta a las capas menos favorecidas de la población, mientras que los grupos de población de mayores ingresos son los que generalmente están asentados en los radios servidos y, además, subsidiados por bajas tarifas.

- d) Las situaciones que se presentan en las distintas provincias permiten una diferenciación en las capacidades que poseen para atender los requerimientos del sector. Ello permitiría definir prioridades para el desarrollo de programas de asistencia técnica. Debe destacarse sin embargo, que el riesgo sanitario que se corre en las grandes concentraciones urbanas es sumamente elevado, lo que situaría a estos casos, a nivel global, en una primera prioridad.
- e) Con independencia de los niveles de eficiencia que debería lograrse en cada organismo, se destaca también la necesidad de contar con mayores recursos para financiar la expansión del sector. Aparentemente, la ampliación de la acción del SNAP permitiría contar con un mecanismo apropiado para solucionar los problemas de las localidades de hasta 30.000 habitantes. La concreción del préstamo del BIRF también es importante, en tanto es un paso para lograr lo que se denominan préstamos sectoriales, mecanismo que canaliza recursos financieros no a proyectos específicos sino al sector, siendo el organismo de ejecución -en este caso la Secretaría de Recursos Hídricos- quien elige

los proyectos a financiar. Pero, los recursos financieros que podrían lograrse a través del BIRF estarían centrados en los grandes aglomerados, lo que dejaría como vacío el financiamiento de las necesidades de las localidades intermedias, que escapan a la órbita del SNAP y no alcanzan dimensiones tales como para constituir grandes aglomerados. Debe señalarse que, hasta el momento, no están identificados los proyectos que pueden ser financiados, mediante tales líneas de crédito.

Estas conclusiones permiten a su vez, establecer ciertas líneas de acción que podrían resultar apropiadas para solucionar las debilidades del sector. A los objetos de este estudio, pueden a su vez establecerse en dos niveles distintos: aquellas que hacen globalmente al desarrollo sectorial y las que específicamente se vinculan a las posibilidades del CFI para contribuir en forma eficaz en tal desarrollo. Tales líneas de acción, que constituyen las recomendaciones de este trabajo, se presentan seguidamente:

- a) Debe integrarse un sistema global que, sobre las bases institucionales que opera el sector, permita articular todas las capacidades existentes e impulsarlas en función de políticas acordadas y prioridades compartidas. Tal sistema, de acuerdo a las competencias establecidas en la ley de ministerios, debería, a nivel nacional, ser impulsado y coordinado por la Secretaría de Recursos Hídricos. Sin embargo, sobre esa exclusiva base, difícilmen-

te se podría lograr satisfacer la totalidad de los requerimientos existentes. En cambio, si se integran armónicamente todos los organismos que de alguna forma tienen funciones vinculadas al sector (Salud, Urbanismo y Vivienda, COFES, CFI, etc), podría darse una solución integrada y de gran eficacia.

- b) El funcionamiento de un sistema global, exige el diseño de una estrategia en la cual se expliciten los distintos roles que deben desempeñar los organismos intervinientes, los recursos disponibles, las prioridades a atender y los procedimientos particulares que serán utilizados para atender los diferentes tipos de cuestiones que deben ser resueltas. Tal estrategia, para constituir un instrumento apropiado, debe surgir de un consenso, tal que sea asumida como propia por cada uno de los organismos actuantes.
- c) Como elemento central de una estrategia global, dada la magnitud y diversidad de las cuestiones que deben atenderse, debe procurarse un progresivo reforzamiento de las capacidades propias de cada uno de los organismos responsables de la prestación de servicios. A tal efecto, atención especial debería prestarse a la ejecución de programas de desarrollo institucional y de recursos humanos, combinados con asistencia técnica para solucionar los problemas que, sobre todo en lo vinculado a la gestión administrativa, comercial y financiera, mantienen los organismos provinciales.

En el desarrollo de estas apuras básicas para el desarrollo sectorial, el CFI puede desempeñar un papel relevante en tanto que, como organismo de las provincias, resultaría su representante natural ante los organismos nacionales. Para lograr este papel, sin embargo, a efectos de evitar superposiciones y recelos institucionales, sería conveniente la coordinación y compatibilización de actividades con el COFES.

Además de este papel vital, el CFI podría también brindar un aporte sustantivo en lo que hace al reforzamiento de las capacidades de gestión de los organismos provinciales del sector y para la integración de proyectos de inversión que contemplen necesidades de distintas provincias.

En la segunda parte de este trabajo, se analizarán una serie de temas que están estrechamente vinculados a tal posible desempeño y que brindarán mayores elementos para guiar la acción. No obstante ello, en la medida que el CFI entienda prioritaria la atención del sector, sería conveniente que en las conversaciones que se mantengan con autoridades provinciales, se consideren las líneas de acción propuestas, a efectos de contar con elementos que permitan evaluar su viabilidad global, así como la del papel que, según se entiende, podría desempeñar el CFI.

Cuadro 5

LA SITUACION DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO (1980)

JURISDICCION	Población Urbana	Agua Potable (%)		Desagues Cloacales (%)				Población Rural	Agua Potable (%)		Desagues Cloacales (%)			
		Con agua corriente de red	Otro sistema	Con des-carga a colectora	Otro sistema de des-carga	Con retrete sin descarga	Sin retrete		Con agua corriente de red	Otro sistema	Con des-carga a colectora	Otro sistema de des-carga	Con retrete sin descarga	Sin retrete
TOTAL DEL PAIS	22.765.764	68	32	36	45	16	3	4.677.235	13	87	0,3	35	46	18,7
Buenos Aires	10.009.642	51	49	30	55	13	2	725.197	5	95	-	70	26	4
-Pcos. Gran Buenos Aires	6.743.109	47	53	26	58	14	2	54.582	5	95	-	55	35	10
-Resto Pcia. Bs.As.	3.266.573	59	41	37				670.615	5	95	-	71	26	3
Capital Federal	2.797.719	99	1	98	1	1	-		-	-	-	-	-	-
Catamarca	116.771	85	15	23	48	24	5	87.425	38	62	-	22	45	33
Córdoba	1.904.743	76	24	16	67	14	3	456.331	20	80	-	46	39	15
Corrientes	415.533	67	33	13	31	39	7	232.821	8	92	-	13	63	24
Chaco	418.148	51	49	10	34	48	8	202.285	33	97	-	7	56	37
Chubut	204.771	93	7	38	37	22	3	45.856	31	69	3	37	53	7
Entre Ríos	614.167	81	19	32	42	22	4	278.733	12	88	-	39	50	11
Formosa	162.191	62	38	16	34	45	5	130.172	6	94	-	8	69	23
Jujuy	297.421	89	11	28	36	28	8	105.984	29	71	-	24	49	27
La Pampa	131.872	41	59	22	60	16	2	70.634	26	74	-	63	28	9
La Rioja	99.236	95	5	18	57	22	3	62.722	44	56	-	28	40	32
Mendoza	811.938	92	8	43	48	8	1	365.121	19	81	-	52	33	15
Misiones	291.007	41	59	6	33	56	5	289.515	2	98	-	8	69	23
Neuquén	177.756	89	11	27	48	22	3	55.006	26	74	3	33	40	24
Río Negro	268.246	84	16	26	43	28	3	105.891	15	85	-	37	53	10
Salta	468.288	92	8	46	21	28	5	184.782	22	78	-	12	43	45
San Juan	333.006	91	9	16	62	19	3	128.783	23	77	-	29	58	13
San Luis	146.623	85	15	24	56	17	3	63.179	21	79	-	28	39	33
Santa Cruz	91.115	92	8	29	44	23	4	12.654	43	57	-	46	35	6
Santa Fe	1.995.169	65	35	28	53	16	2	437.658	5	95	13	50	41	9
Sgo. del Estero	300.576	71	29	19	41	33	7	284.579	5	95	-	7	54	39
Tierra del Fuego	20.862	88	12	58	17	16	9	2.273	30	70	-	76	11	13
Tucumán	678.964	87	13	25	43	28	4	279.634	17	83	-	16	64	20

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población y Viviendas 1980.

Cuadro 6

COBERTURA DE LAS EMPRESAS Y ORGANISMOS DE SANIEAMIENTO

PROVINCIA	P O B L A C I O N						CONEXIONES			LOCALIDADES ATEN- DIDAS		
	TOTAL	URBANA	SERVIDA				Agua	Cloacas	Agua	Agua y cloa- cas	Cloacas	
			Agua		Cloacas							
			Habitantes	%	Habitantes	%						
Buenos Aires	6.474.621 ^{1/}	5.662.030 ^{1/}	2.229.924 ^{1/}	39	1.222.876	22	637.121	349.393	19	18	4	
Catamarca	207.150	118.960	114.975	97	45.000	38	35.038	9.000	12	3	-	
Córdoba	2.407.185	2.000.593	1.106.625	55	251.000	13	223.675	54.729	11	8	-	
Corrientes	690.657	468.748	360.185	76	132.000	28	76.088	26.554	19	5	-	
Chaco	698.713	437.816	298.500	68	65.000	15	59.700	13.000	19	1	-	
Chubut	284.514	252.741	205.901	81	72.500	29	50.984	18.061	14	4	-	
Entre Ríos	902.241	744.026	593.707	80	186.424	25	122.086	44.376	23	17	-	
Formosa	295.887	183.450	106.100	58	21.649	12	12.987	4.460	14	2	-	
Jujuy	435.000	369.750	281.419	76	93.886	25	58.860	18.500	14	9	-	
La Pampa	208.250	145.000	113.175	78	66.245	46	29.281	14.947	19	1	-	
La Rioja	164.217	95.600	76.480	80	16.244	17	23.151	3.346	13	1	-	
Mendoza	1.196.228	832.337	714.982	86	379.626	46	193.995	86.280	5	9	-	
Area Metropolitana	8.238.900 ^{2/}	8.210.500	5.154.600	63	4.456.000	54	938.067	483.045	-	14	-	
Misiones	s/d	304.349	148.550	49	10.000	3	29.610	2.000	13	1	-	
Río Negro	382.415	308.605	208.620	68	49.168	16	52.155	12.293	18	13	-	
San Juan	470.000	425.000	365.000	86	50.905	12	73.000	8.097	14	1	-	
Salta	702.111	584.102	522.889	90	380.473	65	89.513	70.458	11	16	-	
San Luis	212.831	171.540	159.189	92	39.262	23	39.424	7.993	19	2	-	
Santa Fe	2.527.064	2.224.031	1.109.751	50	640.186	29	265.750	76.332	1	11	-	
Sgo. del Estero	750.000	309.590	296.269	96	71.232	23	46.194	13.006	12	3	1	
Territorio Nac.de Tie- rra del Fuego	34.000	30.950	24.700	80	21.145	68	5.100	4.300	-	3	-	
Tucumán	1.010.000	674.796	580.276	86	175.432	26	115.090	24.125	4	5	-	

REFERENCIAS DEL CUADRO 6

- 1/ Excluida población integrada en el Aglomerado Bonaerense
- 2/ Capital Federal y partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Laín, La Matanza, Lomas de Zamora, Morón, San Martín, San Fernando, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López.

Fuente: COFES - Segundas Jornadas de la Nación del Decenio del Agua Potable y Saneamiento. Salta, 1983.

Cuadro N°7

RECURSOS HIDRICOS DEL PAIS
(Excluídos Antártida e Islas del Atlántico)

MATERIA	ZONA					TOTAL DEL PAIS			
	LITORAL	PATAGONIA	RESTO	%					
				%	%				
<u>Recursos hídricos</u>									
<u>Superficiales</u>									
Valores medios	m ³ /s	19.000	82	3.100	14	900	4	23.000	100
Superficies	Km ²	280.000	10	800.000	30	1.700.000	60	2.780.000	100
Recursos para el abastecimiento de agua potable:									
a) Desde largas distancias (> 50 Km)	Km ²	-	-	300.000	12	1.000.000	35	1.300.000	47
b) Desde distancias menores (< 50 Km)	Km ²	280.000	10	500.000	18	700.000	25	1.480.000	53
<u>Distribución</u>									131
a) Sobre total	l/s Km ²	68		3,9		0,53		8,3	
b) Sobre el área con recursos hídricos	l/s Km ²	68		6,2		1,30		15,5	

Datos tomados del trabajo de los Ingenieros Alberto L. Grandi y Dino B.F. Boccacci, presentado en la Conferencia Internacional sobre agua para la paz, celebrado en Washington (USA) en mayo/67.

Cuadro N°8

OFERTA DEL RECURSO HIDRICO PARA USO DOMESTICO

UNIDAD	APTITUD HIDRICA
1.Río Iguazú; 2.Sa.de Misiones; 3.Meseta Misionera; 4a.Río Alto Paraná (Misiones; 4b.Río Alto Paraná (Corrientes); 5a.Río Alto Uruguay; 5b.Río Uruguay Medio; 5c. Río Uruguay Inferior; 6.Noreste Corrientes; 7.Esteros del Iberá; 8a.Noroeste Corrientes; 8b.Oeste Corrientes; 9.Meseta Mercedina; 10.Cuchilla Grande; 11.Bloque del Diamante; 12.Río Paraná-Uruguay; 13.Delta del Paraná; 18.Esteros Formosa (Este); 26.Bajos submeridionales (este); 27.Franja santafecina este; 33b.Pampeana Central (Este); 34.Pampa arenosa; 35.Pampa Ondulada (noroeste); 36.Pampa Ondulada (sudeste); 47b.Río Grande; 56b.Llanura Tucumana Central; 63e. Area Aluminé; 63f.Area Grandes Lagos; 63g.Area Río Mayo; 63h.Area Glaciares; 86a.Río Tecka-Gualjaína; 87a. Area C.del Cherque-L.Bs.As.	5
17.Esteros Formosa (Oeste); 31.Area Carcarañá; 40a. Pampa deprimida (Noreste); 40b.Pampa deprimida (Sudoeste); 41.Sa.de Tandilia; 42.Area San Lorenzo; 44.Litoral marítimo bonaerense; 46d.Valle Salto Jureño; 47a.Río San Francisco; 47c.Quebrada de Humahuaca; 52b.Valles Calchaquies; 52c.Río Juramente (Oeste); 52d.Río Juramente (Este); 53e.Sa.de Metán; 55a.Llanura tucumana (Norte); 56a.Llanura tucumana Sur; 63i. Area L.Pueyrredón-L.Argentino; 78c.Area Collón Curá; 82a.Río Colorado (Sup.y Medio); 82b.Río Colorado (Inferior); 83a.Río Limay (Superior); 83d.Río Negro (Inferior); 85a.Area R.Comallo-Chico; 86d.R.Chubut (Sup) Mayo; 87b.Area Perito Moreno; 102.Area Fueguina Sur.	4
30.Llanura Cordobesa; 43.Pampeana Meridional (Este); 46b.Cordillera Oriental; 46c.Sierra de Orán; 48.Area Río Seco; 50.Sierra Cresta del Gallo; 52e.Río Salado (Sur); 52f.Río Salado (N); 53d.Cumbres Calchaquies; 56c.Río Dulce (Superior); 56d.Río Dulce (Inferior); 57f.Valles de Catamarca; 63d.Area Pino Hachado; 63j. Area L.Pueyrredón-Río Turbio; 64a.Area R.San Juan-Mendoza; 64d.Río Diamante-Atuel; 65a.Depresión de los Huarpes; 65b.Depresión de Llancanello; 69c.Pedemonte Sas.de Córdoba; 71.Area Río Conlara-Quinto; 78b.Area Catán Lil.; 83b.Río Limay-Neuquén; 83c.Río Negro (sup. y Medio); 87c.Area L.Ghio-Salitrero; 89a.Area Río Guenguel; 92c.Meseta L.Buenos Aires; 96.Río Santa Cruz.	3
28.Domo santafecino sur; 29.Centro santafecino; 32. Pampeana Occidental; 33a. Pampeana Central (Oeste); 38.Pampeana Meridional (Oeste); 39.Sierra de la Ventana; 46a.Sierra de Santa Victoria; 49.Area Tartagal; 52a.Valle de Santa María; 54.Sas.Medina-Candelaria; 55b.Interfluvio Salado-Dulce; 55c.Area R.Horcones-Salado; 58.Valle de Calingasta; 63a.Cordillera;	

UNIDAD	APTITUD HIDRICA
64c. Río Tunuyán Medio; 69b. Sas. de Córdoba (Este); 70b. Pedemonte Sa. de San Luis; 75. Pampeana Marginal (este); 78a. Area Neuquina Central; 85b. Meseta R. Negro-Chubut (O); 86c. R. Chubut (Med.)-Senguer; 86f. R. Chubut Inferior (O); 86g. R. Chubut Inferior (E); 88a. Area A. Quinchaura-Aneleq.; 90a. Río Deseado (Superior); 93a. Río Chico (Superior); 97. Meseta de las Vizcachas; 98. Río Coig; 100. Río Gallegos-Turbio; 101c. Area Fueguina Norte	2
14. Area Pilcomayo; 16. Area Bermejo; 25. Bajos submeridionales (oeste); 37. Lagunas de Guaminí; 45. Puna; 51. Area R. Dorado y del Valle; 53a. Sas. Capillitas-Hualfin; 53f. Pedemonte Valle Fértil; 53g. Pedemonte Ancasti; 53h. Sas. Aconquija-Ancasti; 57a. Cuenca Pipanaco-Antinaco; 57b. Valle de Vinchina; 60b. Pedemonte Sierra de los Llanos; 63c. Pedemonte Cordillerano; 69a. Sas. de Córdoba (Oeste); 70a. Sierra de San Luis; 80. Costa Bahía Blanca; 81. Area Bahía Anegada; 85c. Meseta R. Negro-Chubut (C); 86d. Lagos Musters-Cihué Huapí; 90b. Río Deseado (Medio e inf); 91. Area Laguna de los Cisnes; 93b. Río Chico (superior); 93b. Río Chico (inferior); 94. Area Lago Strobel; 95a. Area Lago Cardiel; 99b. Interfluvio Río Coig-Gallegos; 99c. Costa Bahía Grande; 101a. Area Monte Aymond; 101b. Costa Santacruceña Sur.	1
15. Centro Formosa; 23. Domo chaqueño; 24. Domo santa fecino norte; 53b. Sas. Velasco-Ambato; 53c. Sas. Fátima-Valle Fértil; 57c. Llanos Occidentales (Sur); 57d. Planicie Sanjuanina; 57e. Llanos orientales (norte); 57g. Llanos occidentales (norte); 57h. Llanos orientales (sur); 59. Sierra de Pie de Palo; 60a. Sierra de los Llanos-Ulapes; 62. Sierra Ambar-gasta-Sumampa; 63b. Precordillera; 64e. Río Desaguadero-Salado; 64b. Lagunas Guanacache; 66. Hayquerías; 67. Bloque de San Rafael; 68a. Planicie Mendocina (norte); 68b. Planicie Mendocina (central); 68c. Planicie Mendocina (sur); 72a. Llanura Puntana (sur); 72b. Llanura Puntana (norte); 79c. Interfluvio Colorado-Negro (E); 79d. Costa Norte G. San Matías; 85d. Meseta R. Negro-Chubut (E); 86e. Río Chico; 88b. Area Sas. Olte-San Bernardo; 89b. Area Cerro Rensel.; 92a. Meseta Santa Cruz (Oeste); 95b. Interfluvio Río Chico-Santa Cruz; 99a. Interfluvio Río Sta. Cruz-Coig	0,5
19a. Llanura Santiagueña; 19b. Llanura salto-santiagueña; 20. Llanura salto-chaqueña; 21. Llanura chaco-santiagueña (O); 22. Llanura chaco-santiagueña (E); 61. Salinas Grandes; 73. Area Cerro Negro; 74. Pampeana Marginal (oeste); 76. Payuina;	

Cuadro N°8 (Cont.)

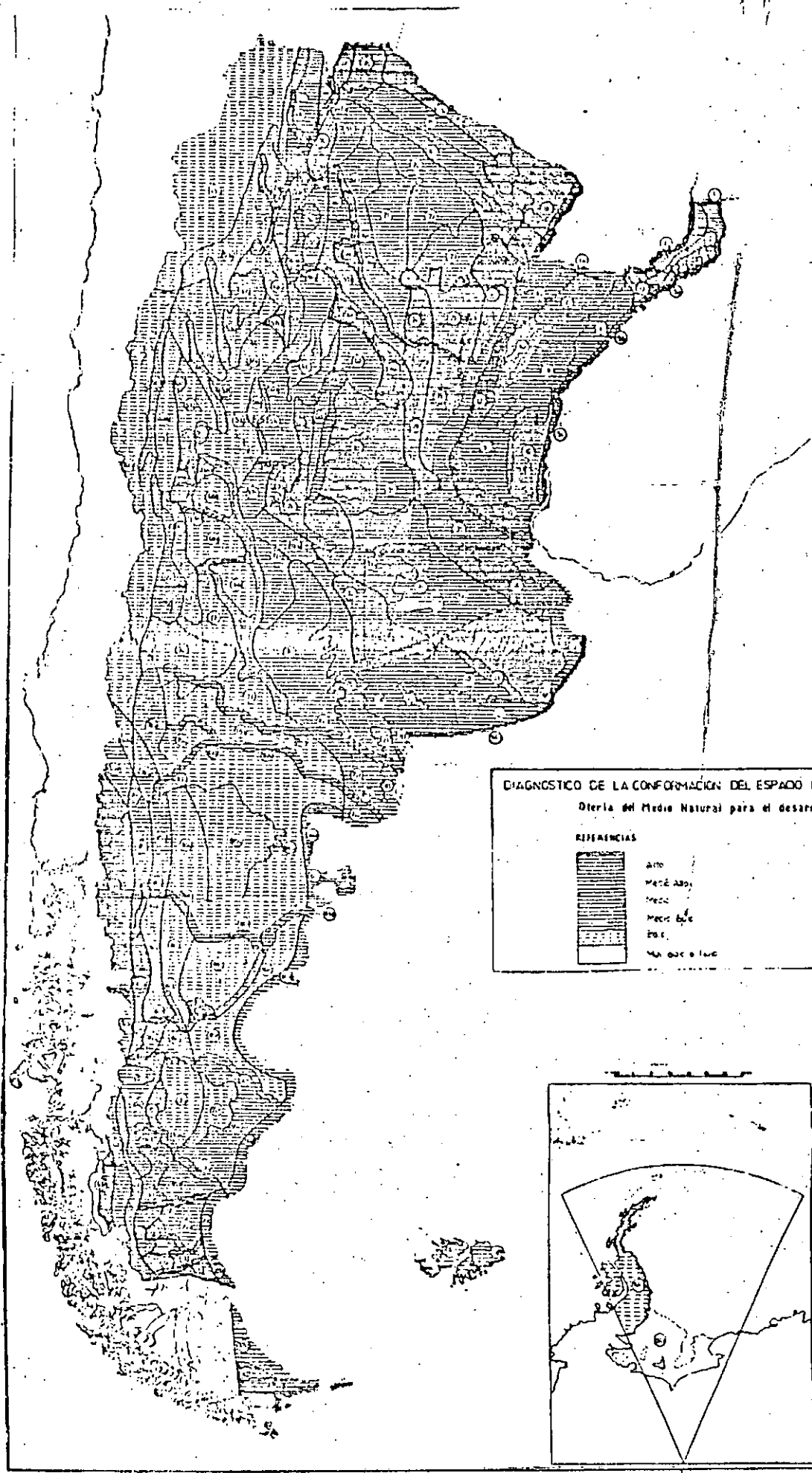
UNIDAD	APTITUD HIDRICA
77. Interfluvio Salado-Colorado; 79a. Interfluvio Limay-Neuquén; 79b. Interfluvio Colorado-Negro (O)	
84a. Bajos Río Negro y Chubut; 84b. Península de Valdés; 84c. Costa Oeste G. San Matías; 88c. Sas. y Pampas Chubut Central; 89c. Bajos y Pampas Chubut-Santa Cruz; 89d. Costa G. San Jorge; 92b. Meseta Santa Cruz (este); 95c. Bajos de San Julián; 95d. Costa Santacruceña Central;	0

Fuente: Plan Nacional de Vivienda. Diagnóstico de la Situación Habitacional. Buenos Aires, 1984.

NOTA: La ubicación de las regiones se ilustra en el Plano N°1.

Código de aptitud hídrica para uso doméstico

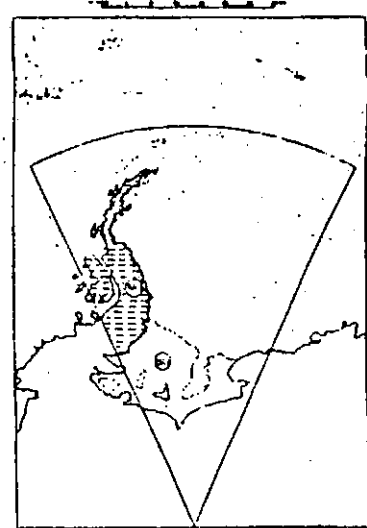
- 5 Aptitud alta
- 4 Aptitud medio-alta
- 3 Aptitud media
- 2 Aptitud medio-baja
- 0,5 Aptitud baja
- 0 Aptitud muy baja o nula



DIAGNOSTICO DE LA CONFORMACION DEL ESPADO NACIONAL
 Oferta del Medio Natural para el desarrollo de Actividades

REFERENCIAS

[Dense horizontal lines]	Alto
[Medium horizontal lines]	Medio Alto
[Sparse horizontal lines]	Medio
[Dotted pattern]	Medio Bajo
[White box]	Bajo
[Diagonal lines]	Malos o nulos



Cuadro N°9

CAPACIDAD DE PRODUCCION INSTALADA Y PRODUCCION MEDIA ANUAL
DE DISTINTOS SISTEMAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

LOCALIDAD	Capacidad de Producción m3/día	Producción me dia m3/día
CAPITAL FEDERAL Y GRAN BUENOS AIRES	4.400.000 (*)	2.400.000 940.000
BUENOS AIRES		
Ayacucho**	21.800	4.100
Azul	23.800	11.300
Bragado	14.100	8.500
Dolores**	-	5.160
A.G.Chaves**	-	2.970
Gral.Guido**	1.000	315
Junín	26.200	19.200
Labardén**	700	250
Maipú	7.200	3.400
Pergamino	30.000	18.000
San Nicolás	28.000	14.400
Tandil	20.000	16.000
CATAMARCA		
Belén	3.280	2.350
Catamarca	54.460	42.000
Londres	400	321
Recreo	1.700	1.053
Tinogasta	4.380	2.680
CORDOBA		
Alta Gracia	10.200	9.500
Ascochinga	600	600
Bell Ville	25.000	12.300
C.del Monte	7.500	3.500
Córdoba	400.000	370.000
Cruz del Eje	7.500	6.500
Deán Funes	11.600	6.500
Embalse	6.000	-
Jesús María	13.900	10.000
La Calera	2.600	3.000
La Cumbre,Cruz Chica		-
Cruz Grande	6.300	4.100
Las Varillas	6.000	2.600

* Del Establecimiento Gral.San Martín, General Belgrano y perforaciones

** Capacidad de Producción sistema acueducto Ayacucho-Dolores:30.700 m3/día
Consumo medio de las localidades conectadas al acueducto: 14.122 m3/día.

Fuente: INCYTH, La demanda de agua en la Argentina, Vol.1, Mendoza, 1976.

Los datos han sido actualizados mediante información obtenida en el desarrollo de este trabajo.

Cuadro N°9 (Cont.)

LOCALIDAD	Capacidad de Producción m3/día	producción me dia m3/día
Mina Clavero-Cura		
Brochero	3.600	2.200
Pozo del Molle	4.000	1.100
Río Cuarto	38.000	32.000
San Francisco	15.600	12.600
Villa Dolores	10.000	6.300
Villa María	36.700	24.500
CORRIENTES		
Corrientes	72.000	57.000
Bella Vista	4.800	4.300
Curuzú Cuatiá	7.500	7.330
Empedrado	1.600	1.450
Esquina	4.320	3.570
Goya	13.600	12.580
Mercedes	6.500	6.340
Monte Caseros	10.000	5.950
P.de los Libres	6.000	5.680
Saladas	1.800	1.625
Yapeyú	1.920	300
CHACO		
Resistencia, Barranqueras y Pto. Vilelas	34.500	30.000
CHUBUT		
Comodoro Rivadavia	33.000	26.000
Camaronés	450	150
Esquel	4.900	4.500
Rawson	5.000	3.000
Puerto Madryn	10.200	6.200
ENTRE RIOS		
Basavilvaso	5.500	2.500
C. del Uruguay	24.000	16.000
Concordia	46.800	42.400
La Paz	10.000	9.000
Nogoyá	7.000	5.600
Paraná	67.000	62.000
Rosario de Tala	6.600	2.100
Villaguay	7.000	5.400

Cuadro N°9 (Cont.2)

LOCALIDAD	Capacidad de Producción m3/día	Producción me dia m3/día
FORMOSA		
Formosa	21.000	16.000
JUJUY		
San Pedro	10.000	9.000
S.S.de Jujuy	60.000	42.000
LA PAMPA		
Santa Rosa	6.100	5.600
LA RIOJA		
Chilecito	8.000	7.000
La Rioja	34.000	30.000
Chamical	3.000	2.800
MENDOZA		
Aglom.Mendoza	370.000(*)	325.000
Gral.Alvear	12.000	6.100
Junín-Rivadavia	9.500	7.150
Palmira-S.Martín	24.000	18.600
San Rafael	28.000	24.500
Tunuyán	4.800	3.300
MISIONES		
Posadas	31.500	25.308
NEUQUEN		
Neuquén*	30.000	15.000
RIO NEGRO		
Allen*	-	4.000
Cinco Saltos	7.300	3.600
Cipolletti*	0	10.500
Gral.Roca	25.000	20.000
S.C.de Bariloche	18.000	12.000
Viedma	5.000	4.200
Gral.Fernández Oro*	-	600

(*) Est.Luján I; Luján II, Potrerillos y Alto Godoy.

* Producción del Sistema Acueducto Neuquén-Cipoletti: 24.000 m3/día
Consumo medio diario de localidades del Sistema: 26.755 m3/día.

Cuadro N°9 (Cont.3)

LOCALIDAD	Capacidad de Producción m3/día	Producción me dia m3/día
SALTA		
Cafayate	2.200	2.100
Campo Santo	6.000	2.000
El Bordo	6.000	2.000
Gral. Guemes	10.000	9.500
Tartagal y Mosconi	12.000	9.000
Rosario de la Frontera	3.720	3.600
Salta	140.000	130.000
San Ramón de la Nueva Orán	10.000	9.000
SAN JUAN		
Aglom. San Juan**	220.000	127.000
Caucete	8.300	5.080
Jáchal	4.360	2.864
Albardón	4.200	3.079
Pocito	3.850	2.680
Samtiento	2.200	1.467
Valle Fértil	1.150	900
SAN LUIS		
J. Daract	2.462	2.300
Mercedes	17.550	14.360
San Luis	30.000 (*)	24.200
SANTA CRUZ		
Pto. Deseado	990	612
Río Gallegos	3.100	7.676
Santa Cruz	3.000	540
SANTA FE		
Cañada de Gómez	8.000	7.000
Casilda	10.100	7.500
Esperanza	6.000	3.600
Firmat	1.800	600
Gálvez	6.500	3.100
Rafaela	4.500	4.000
Reconquista	15.000	8.100
Rosario	383.000	350.000
Rufino	5.400	3.050
San Lorenzo	10.800	8.000
Santa Fe	100.000	85.000

** Producción del Estab. Marquesado y 20 perforaciones

(*) Estab. Pot. San Luis y perforaciones.

Cuadro N°9 (Cont.4)

LOCALIDAD	Capacidad de Producción m3/día	Producción me dia m3/día
SANTIAGO DEL ESTERO		
Santiago del Estero	50.000	36.800
La Banda	14.300	6.400
TUCUMAN		
Aguilares	4.100	3.050
J.B.Alberdi	4.200	2.310
Concepción	8.200	7.000
Monteros	5.300	3.500
S.M.de Tucumán	144.000 (*)	121.345
Tafí Viejo	8.400	7.486
TIERRA DEL FUEGO		
Río Grande	2.600	2.000
Ushuaia	3.500	3.200

(*) Estab.Cadillal y perforaciones

Cuadro 10

LA SITUACION INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS PROVINCIALES

PROVINCIA	ORGANISMO	DEPENDIENTE DE	EXPLOTACION DEL SERVICIO POR	CARACTER INSTITUCIONAL
Buenos Aires	Administración Gral. de Obras Sanitarias. Buenos Aires. OSBA.	Ministerio de Obras y Servicios Públicos.	Administración/Municipios.	Descentralizado (autárquico)
Catamarca	Administración Gral. de Obras Sanitarias Catamarca.	Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos.	Administración	Descentralizado (autárquico)
Córdoba	Empresa Obras Sanitarias de Córdoba. EPOS.	Ministerio de Obras y Servicios Públicos.	Empresa/Municipios	Descentralizado (autárquico)
Corrientes	Administración Gral. de Obras Sanitarias.	Ministerio de Obras y Servicios Públicos.	Administración	Descentralizado (autárquico)
Chaco	Serv. de Agua y Mantenimiento. Empresa del Est. Pcial. SAMEEP	Subsecretaría de Servicios Públicos.	Empresa	Descentralizado (autárquico)
Chubut	Dirección de Obras Sanitarias y Gas.	Dirección Gral. de Servicios Públicos.	Cooperativa/Municipios	
Entre Ríos	Dirección Gral. de Obras Sanitarias Entre Ríos. O.S.E.R.	Ministerio de Acción Social.	Dirección/Municipios/Cooperativas	Descentralizado (autárquico)
Formosa	Dirección de Suministros de Agua Potable y Saneamiento.	Subsecretaría de Servicios Públicos.	Dirección	Centralizado
Jujuy	Agua Potable y Saneamiento de Jujuy A.P.S.	Secretaría de Estado de Obras y Serv. Públicos.	Dirección	Centralizado

PROVINCIA	ORGANISMO	DEPENDIENTE DE	EXPLOTACION DEL SERVICIO POR	CARACTER INSTITUCIONAL
La Pampa	Serv.de Agua Potable y Saneamiento Ambiental.	Administración Pcial. del Agua.	Municipios	Centralizado
La Rioja	Dirección Pcial.de Ser- vicios Sanitarios	Secretaría de Est.de Obras y Serv.Públicos	Dirección	Centralizado
Mendoza	Empresa Obras Sanita- rias Mendoza Soc.del Estado.	Ministerio de Obras y Servicios Públicos.	Empresa	Descentralizado (autárquico)
Misiones	Administración Pcial. de Obras Sanitarias. A.P.O.S.	Ministerio de Obras y Servicios Públicos	Administración/Munici- pios	Descentralizado (autárquico)
Neuquén	Servicio Pcial.de Agua Potable.	Administración Pcial. del Agua	Administración	Descentralizado
Río Negro	Departamento Prov.de Agua	Ministerio de Obras y Servicios Sanitarios.	Dirección Gral.de Obras Sanitarias	Descentralizado
Salta	Dirección de Obras Sa- nitarias.Adm.Gral.del Agua.	Secretaría de Est.de Obras Públicas.	Dirección	Descentralizado
San Juan	Empresa Obras Sanita- rias Soc.del Estado. O.S.S.E.	Secretaría de Servicios Públicos.	Empresa	Descentralizado (autárquico)
San Luis	Dirección Pcial.Obras Sanitarias San Luis.	Subsecretaría de Recur- sos Hídricos.	Cooperativa/Municipal	Descentralizado

Cuadro 10

-hoja 3

PROVINCIA	ORGANISMO	DEPENDIENTE DE	EXPLOTACION DEL SERVICIO POR	CARACTER INSTITUCIONAL
Santa Cruz	Empresa Pcial. Servicios Públicos.	Ministerio de Economía y Obras Públicas	Empresa	Descentralizado
Santa Fe	Dirección Pcial. de Obras Sanitarias	Ministerio de Obras y Servicios Públicos.	Dirección	Descentralizado (autárquico)
Sgo. del Estero	Administración Pcial. de Recursos Hídricos	Ministerio de Obras y Servicios Públicos	Administración	Descentralizado
Territorio Nacional de Tierra del Fuego	Dirección Territorial de Obras y Servicios Sanitarios.	Ministerio de Obras y Servicios Públicos.	Dirección	Descentralizado (autárquico)
Turumán	Dirección Pcial. de Obras Sanitarias	Poder Ejecutivo Provincial	Dirección Provincial	Descentralizado (autárquico)
Capital Federal y Gran Buenos Aires (13 partidos)	Empresa Obras Sanitarias de la Nación	Ministerio de Obras y Serv. Públicos. Secretaría de Recursos Hídricos	Empresa	Descentralizado (autárquico)

Nota: Se indicó el carácter de autárquico en todos los casos en que por disposiciones legales o bien por conocimiento de su condición, se tiene certeza. Pueden darse, sin embargo, casos de autarquía en los organismos en que no fue posible lograr información y que por tanto no ha sido señalado en carácter.

Quadro 11

SITUACION DE LAS EMPRESAS DE SANEAMIENTO (1983)

-Indicadores de eficiencia-

PROVINCIA	Producción media per cápita (l/hab-día)	Personal Ocupado	Conexiones por Agente	Tarifa Mínima l/ Agua y Cloacas		Tarifa Media (Emisión/Nº de Facturas) l/ Facturas	Recaudación Media \$de em
				Agua	Cloacas		
Buenos Aires	350	2.400	411	34	51	93	68
Catamarca	300	330	133	49	74	63,67	45
Córdoba	400 2/	1.158	178	30	44	48,32	75
Corrientes	250	620	166	36,56	54,84	56,68	59
Chaco	183	531	136,91	24,67	37	s/d	71,
Chubut	360	313	220,6	45,40	65	s/d	75
Entre Ríos	437	779	213	14,9	22,4	17	76,
Formosa	130	426	41	28,51	44,60	s/d	60
Jujuy	420	645	120	19,40	34,00	39	55
La Pampa	131	83 3/	s/d	s/d	s/d	s/d	88
La Rioja	650	250	106	15,15	22,70	19,6	45
Mendoza	450	778 4/	s/d	39	58	55	80
Area Metropolitana	630	7.876	180,4	13,73	20,60	31	89,
Misiones	600	193	164	34	51	50	85
Río Negro	215	423	152	16,90	33,80	43	80
San Juan	467	371	172,9	63	75	44,6	63,
Salta	328	840	190	23,05	28,81	33,07	75
San Luis	310	s/d	183	21	31,52	s/d	73
Santa Fe	422	1.254	279	39,22	58,84	71	70
Santiago del Estero	215	468	127	17	20	91	s/d
Tierra del Fuego	525	62	152	35	52,5	70,7	80
Tucumán	358	1.028	135	41	61	66,19	55

1/ En Sa. Tarifa vigente en agosto de 1983.

2/ Ciudad de Córdoba. Interior 200/300 l/hab-día

3/ Sólo considera Santa Rosa y Gral. Pico

4/ Sólo considera Aglomerado Mendoza.

5/ Ciudad de Posadas. Interior 190 l/hab-día

Fuente: COFES. Segundas Jornadas de Evaluación del Decenio de Agua Potable y Saneamiento. Salta, 1983.

DETALLE DE SIGLAS UTILIZADAS

- AGAS : Administración General de Aguas de Salta
- AIDIS : Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y de Ciencias del Ambiente.
- AyEE : Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado.
- BID : Banco Interamericano de Desarrollo.
- BIRF : Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial).
- CFI : Consejo Federal de Inversiones
- COFES : Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios.
- INCYTH : Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas.
- MCBA : Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- OPS : Organización Panamericana de la Salud.
- OSN : Obras Sanitarias de la Nación.
- PBA : Provincia de Buenos Aires.
- SNAP : Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento.
- SRH : Secretaría de Recursos Hídricos.

DOCUMENTACION CONSULTADA

- AIDIS : El Saneamiento Hídrico de la República Argentina. Los requerimientos para su desarrollo. Buenos Aires, septiembre de 1983.
- AIDIS-COFES : Estado del Saneamiento. Metas: 2a. Jornada de Evaluación del Decenio del Agua Potable y Saneamiento. Salta, 1983.
- Camba, Federico: Presentación ante los Ministerios de Interior y de Economía. Buenos Aires, 17 de julio de 1979.
- Fernández, Claudio y Ahmed, Zia.: Indicadores financieros y técnicos de los servicios de agua en los EEUU. BIRF, 1979 (Traducción INCYTH, CELA, julio 1985. Versión preliminar).
- Jáuregui, Luis y Planas, Andrés: Las posibilidades de América Latina y el Caribe en el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental. Ingeniería Sanitaria, Vol. XXXVI, Número 2, Abril-junio 1982.
- INCYTH : La Demanda de Agua en la República Argentina. 3 Vol. INCYTH-INELA, Mendoza 1976.
- OPS : Argentina. Estudio del Sector de abastecimiento de agua y saneamiento. Septiembre de 1979.
- OSN : Plan de Saneamiento Básico para el Area Metropolitana en la década 1981-1990. Gerencia de Planeamiento y Control, 1983.
- OSN : Panorama del Saneamiento Urbano de la República Argentina. Buenos Aires, 1964.
- Rey, Osvaldo : Saneamiento del área metropolitana bonaerense. La preeminencia de los factores de decisión sobre el planeamiento en las últimas décadas. XVII Congreso Interamericano de Ingeniería Sanitaria. Panamá, 1982.
- Secretaría de Transporte y Obras Públicas, Secretaría de Salud Pública y Secretaría de Planeamiento: Evaluación del Estado Actual de los Servicios de Abastecimiento de Agua y Saneamiento y de las Previsiones de Desarrollo Sectorial. República Argentina. Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento. Noviembre de 1978.

- SRH : Plan de Acción de Mar del Plata. Metas y costos de abastecimiento de agua potable y desagüe cloacal. Buenos Aires, 1978.
- SRH : Programa Nacional de Saneamiento Básico. Buenos Aires, Septiembre de 1983.
- SRH : Diagnóstico de Situación del Sector Saneamiento Hídrico en Argentina, 1983.
- SRH : Plan Nacional y Federal Hídrico. Bases Preliminares Operativas. Buenos Aires, agosto de 1985.
- Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental: Plan Nacional de Vivienda 1984/1989. Diagnóstico de la situación habitacional. Buenos Aires, 1984

Nota: Además de los documentos citados, fueron consultados los distintos instrumentos jurídicos, tanto nacionales como provinciales, que fueron utilizados para normatizar el proceso de transferencia o bien para dar origen a los organismos provinciales del sector.