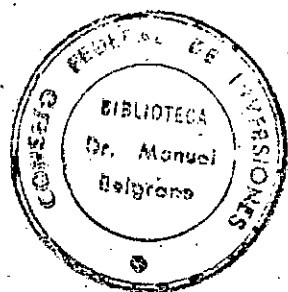


31492

VI



SANEAMIENTO BASICO

ANALISIS Y EVALUACION DEL ESTADO DE SITUACION  
Y PROYECTOS DE MODELOS DE FUNCIONAMIENTO  
SECTORIAL.

Informe Parcial: Proyectos de modelo de func-  
cionamiento sectorial y mo-  
delos de estructura de orga-  
nismos de servicios.

16 de junio de 1986

## INDICE

	<u>Pág.</u>
2. <u>PROYECTO DE MODELOS DE FUNCIONAMIENTO SECTORIAL</u>	1
2.1. LAS ACCIONES EN EL MARCO PROVINCIAL	1
2.1.1. Distribución de competencias. Jurisdicciones nacional, provincial, municipal	12
2.1.2. Análisis de las acciones que comprenden	29
2.1.3. Justificación de las propuestas	56
2.2. DESARROLLO DE MODELOS A NIVEL PROVINCIAL	58
2.2.1. Tipificación según situaciones diferenciales	58
2.2.2. Delimitación de competencias (según tipificación)	63
2.2.2.1. Gobierno provincial y organismos/empresas de servicios	81
2.2.2.2. Análisis de las acciones comprendidas	88
2.2.3. Justificación de las propuestas	89
3. <u>MODELO DE ESTRUCTURAL DE ORGANISMOS DE SERVICIOS</u>	92
3.1. ORGANIZACION BASICA	92
3.1.1. Filosofía de la organización	92
3.1.2. Requisitos de eficacia, productividad y eficiencia de los organismos de saneamiento básico.	97
3.1.3. Descripción de los sistemas organizativos de un organismo de saneamiento.	101
3.1.3.1. Sistema de producción	101
3.1.3.2. Sistema comercial	106
3.1.3.3. Sistema financiero	118
3.1.3.4. Sistemas administrativos de apoyo	121
3.1.3.5. Sistema de planificación	127

	<u>Pág.</u>
3.2. DETERMINACION DE COMPETENCIAS	137
3.3. PROYECTO DE ESTRUCTURA	138
3.3.1. Principios generales del proyecto	142
I. Sistema de Planeamiento	142
II. Sistema de Producción	144
III. Sistema Comercial	146
IV. Sistema Financiero	147
3.3.2. Misiones y funciones	150

Bibliografía

ANEXOS

## 2. PROYECTO DE MODELO DE FUNCIONAMIENTO SECTORIAL

### 2.1. LAS ACCIONES EN EL MARCO PROVINCIAL

La transferencia de los servicios de saneamiento que mantenía la Nación en jurisdicción provincial, como ha sido analizado en la primera parte de este trabajo, constituyó una profunda transformación institucional en el modelo organizativo que el sector había mantenido hasta entonces. Como también allí ha sido considerado, las nuevas bases de funcionamiento, brindaban condiciones para el logro de la dinámica de expansión que el sector requiere. Ello, por lo demás, resultaba de particular importancia al tomar en cuenta que el modelo anterior había agotado su impulso con bastante anterioridad a la materialización de la transferencia.

No obstante las nuevas condiciones prevalecientes, hasta el momento, no se verifica un mayor ritmo de actividad. A este hecho, contribuyeron sin dudas, distintos factores. La forma en que se realizó la transferencia de los servicios, la crisis económica que viene atravesando el país con sus negativos efectos sobre los niveles de inversión, el período de tiempo que necesariamente requiere una transformación de ese tipo para ser plenamente internalizada por las instituciones actuantes, son, entre otros, elementos de fuerte incidencia en las posibilidades de un mayor ritmo de actividad. En la actualidad, sin embargo, a seis años de abandono del modelo centrado en la acción del Gobierno Nacional, se considera que un factor de importancia fundamental lo constituye la carencia de una adecuada articulación de las acciones que se despliegan en los distintos ámbitos jurisdiccionales.

De acuerdo a esa interpretación, en forma previa a considerar las acciones en el marco provincial, se entiende pertinente analizar las posibles articulaciones que pueden lograrse entre las actividades que se realizan en distintos niveles jurisdiccionales.

A tal efecto, se estima oportuno tomar en cuenta algunas de las experiencias desarrolladas en ciertos países de América Latina.

Los tipos de organización sectorial que se utilizan en América Latina son variados. Desde una organización fuertemente centralizada, que contempla las necesidades de las áreas urbanas y rurales, hasta niveles de descentralización, donde es difícil, por la variedad de instituciones intervinientes, establecer una tipificación precisa, se presentan distintas combinaciones organizativas. Los modelos utilizados en países seleccionados, procurando su ordenamiento desde una máxima centralización hacia grados crecientes de descentralización, en forma sucinta, se describen seguidamente.

El funcionamiento del sector en Paraguay se centra a nivel urbano, en un esquema centralizado, mientras que para la población rural mantienen un sistema mixto, donde la construcción de los sistemas la realiza un organismo nacional, y la administración queda en manos de las comunidades.

Se tiene así un organismo nacional, la Corporación Nacional de Obras Sanitarias (CORPOSANA), dependiente del Ministerio del Interior que es el responsable de brindar servicios de agua y saneamiento, así como de desagües pluviales, a todas las localidades con 1000 o más habitantes. El Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, por

su parte, es el organismo responsable de colaborar con las localidades de menos de 1000 habitantes para la construcción de sistemas de abastecimiento de agua potable.

De igual forma, en Honduras, un organismo autónomo tiene la responsabilidad de los servicios de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales en las localidades con 2000 o más habitantes, mientras que los servicios en el ámbito rural son objeto de un Programa especial que ejecuta la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social, a través de su División de Saneamiento Ambiental.

En Uruguay, con la única excepción del alcantarillado de la ciudad de Montevideo (que está en manos del municipio), la responsabilidad en todos los campos del sector está en manos de un único organismo: Obras Sanitarias del Estado (OSE).

También Venezuela puede ser asimilada a un modelo de centralización total, aunque con distintos organismos para el ámbito urbano y el rural. El Instituto de Obras Sanitarias (INOS), adscripto al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, que atiende los acueductos de población con más de 1000 habitantes, y la División de Acueductos Rurales, dependiente del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que mantienen la responsabilidad sectorial en todas las localidades menores de dicho límite.

El caso de Brasil, por sus características particulares en cuanto al papel estratégico que desempeñan las empresas estatales y la articulación plena de éstas con el apoyo y fomento que se realiza a nivel nacional, merece un tratamiento más detallado; a ello concurre también el innegable éxito que ha logrado en cuanto a avance en materia de cobertura.

El modelo brasileño fue desarrollado sobre la base de la asistencia financiera, teniendo como eje principal al Banco Nacional de Habitación (BNH). La función directriz ejercida por el BNH fue posibilitada por una delegación de poderes realizada por el Ministerio del Interior que es en donde está asentada la competencia del desarrollo urbano, vivienda y saneamiento, entre otras cuestiones.

El mecanismo operativo y financiero del Plan Nacional de Saneamiento Básico (PLANASA) ejecutado en Brasil se integra en un Sistema Financiero de Saneamiento, que está constituido por los siguientes organismos:

- BNH, órgano central del Sistema, que además de ser el principal proveedor de fondos, posee atribuciones normativas, de coordinación, de aprobación y de control de los programas estatales. Realiza, además proyectos técnicos y análisis de viabilidad y tiene incumbencia en los estudios tarifarios y para el ejercicio de la fiscalización técnica, contable, financiera y de costos de los servicios prestados por las Compañías Estadales de Saneamiento.
- Gobiernos Estadales, quienes son los responsables de la constitución y control accionario de las Compañías Estadales de Saneamiento; participan además con recursos financieros para la ejecución de los respectivos programas, los que son integrados en Fondos Estadales.
- Agentes financieros. Son las instituciones bancarias donde se depositan los recursos aportados por el BNH y por los Fondos Estadales, y contra los cuales las Compañías Estadales de Saneamiento ejecutan sus programas. Se complementa esta actividad con lo que se conoce como órganos gestores, que son las entidades ban

carias a las que cada Estado le confía la administración de los Fondos Estadales.

- Organos Ejecutivos. Son las Compañías Estadales de Saneamiento (una en cada Estado), responsables de la política de saneamiento en el ámbito jurisdiccional y de la construcción, ampliación, rehabilitación, operación y mantenimiento de los sistemas de abastecimiento de agua potable y de servicios de desagua cloacal.
- Organos técnicos. Son entidades contratadas por el BNH para auxiliarlo en el análisis de los proyectos y fiscalización de las obras.
- Sector privado. Es el encargado de la elaboración de los proyectos, provisión de insumos y equipamiento y de la construcción de las obras. Dentro del PLANASA se dio fundamental importancia al fortalecimiento del sector privado, dejando sólo a la acción gubernamental aquellas actividades que no podían ser desarrolladas por la iniciativa privada.

Los recursos del Sistema Financiero de Saneamiento se integran, en un 50 por ciento por el aporte del BNH, el que, suplementariamente, también financia a los Gobiernos Estadales para la formación de los Fondos Estadales y para la ejecución de Sistemas en pequeñas comunidades. Los recursos aportados por el BNH provienen fundamentalmente de los recursos de origen interno que administra, aunque también ha recurrido a financiamiento externo. El 50 por ciento restante es aportado por los Fondos Estadales que debe integrar cada Estado; éstos son fondos rotativos en tanto que se alimentan permanentemente con los retornos que las Compañías Estadales de Saneamiento deben realizar como amortización de los préstamos que recibe del Sistema Financiero de Saneamiento.



Las normas de aplicación de estos Fondos Estadales son establecidas por el BNH. El Sistema Financiero de Saneamiento se integra también con donaciones, generalmente del Gobierno Federal, destinadas fundamentalmente a viabilizar programas en las áreas menos desarrolladas del país.

Un elemento de fundamental importancia en este modelo de funcionamiento es que el retorno a los Fondos Estadales realizado por las Compañías de Saneamiento, al quedar definitivamente canalizado hacia el Sector, permitirá integrar una fuente financiera propia de cada Estado, lo que permite un progresivo autofinanciamiento.

Los Estados son la base política y administrativa del PLANASA. En consecuencia se integran en él 26 Compañías Estadales de Saneamiento. Con este modelo, sin dudas, se estructura un sistema descentralizado pero de simple coordinación. La alternativa, la constitución de entidades municipales, hubiera exigido coordinar más de 1000 organismos locales.

Para compatibilizar las necesidades municipales en un esquema centralizado a nivel estadual, las Compañías de Saneamiento deben realizar conjuntamente con los municipios tareas de promoción, inventariado, diagnóstico, estudio de alternativas, análisis de costos y la definición de programas de corto, mediano y largo plazo. La Compañía de Saneamiento es la que debe realizar los estudios y proyectos, así como la responsable de la operación y mantenimiento de los sistemas que se construyen. Para enmarcar las tareas de planeamiento, deben realizarse estudios de viabilidad global económico-financiera, según modelos establecidos para todo el país los resultados, sin embar

go, a los efectos de la decisión de llevar adelante un proyecto, no son juzgados a nivel de proyecto individual, sino en base al estudio de viabilidad global de la Compañía de Saneamiento de que se trate. Con ello, se evita que los sistemas que no dan lugar a tasas de retorno positivas queden excluidos, lo que implica, de hecho, la existencia de un mecanismo de subsidio interno a cada Compañía Estadual, desde los sistemas rentables -generalmente los que operan en las grandes ciudades- a los que no lo son. Debe destacarse también que el sistema tarifario es diferenciado para cada Compañía Estadual, preservando las condiciones socioeconómicas propias de cada Estado, aunque asegurando equilibrio entre ingresos y costos. Resultan así, precios diferenciados según la categoría de usuarios y niveles de consumo y entre municipios de distinta capacidad adquisitiva.

El sistema se complementa con la inclusión en el PLANASA de un Plan Director de Desarrollo Institucional (PRODISAN) y de un programa de investigaciones. Mediante el PRODISAN se procura la implantación y actualización permanente de sistemas apropiados de gestión técnica y empresarial y la formación y perfeccionamiento de personal técnico y profesional. A tal fin cada Compañía establece su propio Plan Director, el que es evaluado por el BNH que es quien lo financia, en ciertos casos a fondo perdido. En el campo de la investigación en materia de saneamiento, el BNH contrata a institutos de investigación para la realización de los estudios que surgen como necesarios en la acción de las Compañías Estaduales de Saneamiento.

Con la operación de este modelo, en pocos años (el sistema fue establecido en 1968) Brasil ha logrado progresos

notables. De un 40 por ciento de la población urbana que contaba con servicios de agua potable para esa fecha -muchos de los cuales eran servicios irregulares y deficientes- se ha pasado a una cobertura del 78,8 por ciento (1983). De igual forma, los servicios de desague cloacal que en 1968 eran aún más deficitarios que los servicios de agua potable, en 1983 cubrían un 32 por ciento de la población urbana, debiéndose considerar para la correcta apreciación de estos valores tasas medias de crecimiento de la población urbana del 5 por ciento anual. Debe señalarse que la política seguida en Brasil ha privilegiado la expansión del Sector en el ámbito urbano; para el medio rural, recién se inician las tareas de preparar un programa especial sobre la base del programa desarrollado por el SNAP en nuestro país, a cuyos efectos se ha solicitado asistencia técnica para su instrumentación.

En Ecuador, el sistema básico está definido por una amplia descentralización operativa ya que las responsabilidades primarias por los servicios prestados a la población está en manos de los gobiernos provinciales, los que mantienen estrecha vinculación con los municipios a través de los Consejos Provinciales, organismo elegido por el voto popular. No obstante ello, el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) que funciona anexado al Ministerio de Salud Pública en el área de la Subsecretaría de Saneamiento Ambiental, tiene por funciones la planificación, organización, supervisión técnica, coordinación y evaluación de los sistemas de abastecimiento de agua potable y de servicios de desague cloacal, además de ser el órgano normativo de todas las obras y fuente básica de financiamiento. De acuerdo a esta mecánica operativa, el funcionamiento del sector en Ecuador mantendría un esquema próximo al de Brasil, en cuanto a

descentralización. No obstante, merecen considerarse tres elementos diferenciales de importancia: a) el IEOS ha comenzado a operar directamente los servicios en algunos municipios; b) la falta de constitución de muchas empresas a nivel provincial y el consecuente centramiento en servicios municipales, factor que complica, por la amplia dispersión de servicios, el funcionamiento como sistema; y c) la escasa preocupación por la relación entre las inversiones y los costos de operación y mantenimiento con los retornos vía tarifas, lo que brinda cierta vulnerabilidad financiera al sistema en el ámbito urbano (de hecho sólo Guayaquil y Quito compensan los costos a través de las tarifas que aplican); no pasa lo mismo con los servicios rurales, quienes recuperan sus costos e incluso, en algunos casos, acumulan excedentes para futuras ampliaciones.

El caso de la República de Guatemala presenta también características próximas a este modelo. En efecto, en el ámbito urbano el Instituto de Fomento Municipal (IFOM) brinda asesoría técnica, administrativa y financiera a los municipios, quienes tienen la responsabilidad del servicio. Con características particulares por su tamaño y tradición, se destaca la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala que atiende los servicios de abastecimiento de agua en la Capital del país. En el ámbito rural, la División de Saneamiento Ambiental y la Unidad Ejecutora de Programas de Acueductos Rurales que pertenecen al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y la Dirección de Desarrollo de la Comunidad, dependiente de la Presidencia de la República, comparten responsabilidades en materia de servicios de agua potable y programas de saneamiento. Debe citarse que, a juicio de funcionarios guatemaltecos, la diversidad de instituciones actuantes genera debilidad y falta de integración, lo

que ha llevado a crear un Comité Permanente de Coordinación de Aguas y Saneamiento, bajo los auspicios de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

El funcionamiento institucional del Sector en Colombia finalmente, responde a un esquema similar, aunque con mayor grado de dispersión. A nivel urbano, el Instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL) es el organismo normatizado, coordinador y financiero, lo que se complementa con organismos ejecutores (empresas o sociedades de acueducto y alcantarillado) que operan a nivel departamental o bien municipal. Este esquema, sin embargo, coincide con la existencia de empresas públicas municipales con servicios prestados directamente por los municipios, los que a través de estas dos últimas modalidades, procuran mantener mayor autonomía en el manejo de los servicios esenciales. En el ámbito rural, en cambio, el Instituto Nacional de Salud (INAS) es quien atiende las necesidades de la población rural dispersa y la que está concentrada en localidades con hasta 2500 habitantes. Tanto para los ámbitos urbanos como rurales, la definición de políticas está a cargo del Ministerio de Salud Pública. Debe mencionarse al respecto, que este tipo de organización institucional fue objeto de crítica debido a la falta de ajuste entre las acciones que se desarrollan a nivel centralizado, con la operación descentralizada.

El caso de Colombia, sin embargo, no constituye una excepción notoria, sino que más bien resulta ser un ejemplo de agudización de los problemas institucionales que se generan en el proceso de paulatina descentralización que se verifican en América Latina desde la década del 70. En efecto, según uno de los documentos discutidos

en la reciente Reunión Regional de Consulta sobre la marcha del Decenio Internacional del Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Ambiental (Washington, D.C, USA, 21-24 de abril de 1986), muchos de los problemas que afectan la eficiencia del Sector en la Región son, en última instancia, consecuencia de deficientes arreglos institucionales, e insuficiencias internas de las instituciones del Sector: responsabilidades dispersas entre distintas áreas (obras públicas, vivienda, agricultura, salud) en la mayoría de los países; legislaciones superpuestas que generan problemas a través de la asignación de responsabilidades sobre los mismos aspectos a diferentes instituciones; no adecuada delegación de autoridades en el proceso de descentralización iniciada por varios países en la década del 70, agudizado en algunos casos por conflictos legales; falta de medios de las instituciones locales para programar inversiones y establecer y ejecutar metas (Yepes, 1986).

Tomando en cuenta esta caracterización y los distintos modelos suscitadamente descritos, resulta evidente la gama de posibilidades organizativas que pueden adoptarse. Pero cada una de ellas, en cierta medida, determinan el tipo de acciones que se desarrollan a nivel provincial. Atento a este aspecto, antes de considerar posibles modelos de desarrollo a nivel provincial, se entiende preciso, conforme a las características institucionales que mantiene en la actualidad el Sector en la Argentina, analizar un posible esquema de articulación entre las acciones que se desplieguen a nivel nacional, provincial, municipal, interjurisdiccional y no gubernamental. Al tratamiento de tal aspecto, se refieren los tres apartados siguientes.

### 2.1.1. Distribución de competencias, jurisdicciones nacional, provincial y municipal

Si bien hasta que se realiza la transferencia de los servicios de saneamiento a las distintas provincias la actividad principal se realizaba desde el ámbito nacional, el modelo organizacional que regía el funcionamiento del Sector no puede ser caracterizado como una forma pura, tal como puede ser el modelo aplicado en Uruguay. Las progresivas limitaciones que tenía OSN para atender las necesidades de la población llevaron a que las provincias debieran intervenir y que incluso el mismo Gobierno Nacional creara un instrumento adicional (el SNAP) para atender las necesidades de las localidades menores y a través del cual se le da un lugar relevante en lo que hace a financiación, operación y mantenimiento de los servicios a las propias comunidades.

Este modelo de funcionamiento demostró su incapacidad para dar una solución global al déficit de saneamiento del país mucho antes que el proceso de transferencia se iniciara. Los mismos déficits existentes a ese momento, constituyen una prueba evidente de tal afirmación. Pero la transferencia en sí misma, como fue analizado en la primera parte de este trabajo, tenía más un objetivo fiscal y de reducción de la intervención del Gobierno Nacional que el de encontrar una solución efectiva al deterioro que evidenciaba el Sector. Ello llevó, en primer término, a una retracción significativa de la acción del Gobierno Nacional, con la excepción de los programas del SNAP que mantuviera su continuidad y la acción de OSN en el Aglomerado Bonaerense. A partir de

principios de 1983, se intenta revertir tal actitud prescindente de la acción nacional en los problemas que se presentaban en el ámbito urbano; se revitalizan así las negociaciones con el BIRF y se intenta instrumentar una estrategia para activar los mecanismos de financiación para localidades intermedias (expansión de las actividades del SNAP hasta localidades con 30.000 habitantes y también la incorporación de programas de desagües cloacales, el lanzamiento de un proyecto de Fondo Nacional de Saneamiento Básico, mayor impulso a las actividades del Instituto de Ingeniería Sanitaria de la UNBA, etc.). Todos estos intentos, que en cierta medida reflejaban la búsqueda de un nuevo tipo de relación entre la Nación y las provincias, hasta el presente no fueron cristalizados, con excepción de la suscripción de un préstamo con el BIRF que, de características modestas en relación a las necesidades, todavía no tiene principios de ejecución. En el ámbito nacional, debe decirse adicionalmente, que la débil respuesta que en el terreno práctico brindó la SRH a las necesidades de financiamiento, dio lugar a que desde el Ministerio de Salud Pública y Acción Social -Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental- se impulsaran programas de inversión de equipamiento urbano que, en su mayor parte, están siendo cubiertos con proyectos de abastecimiento de agua potable y de servicios de desagüe cloacal.

Debe señalarse también en esta rápida síntesis de la situación, que debe ser tenida en cuenta para cualquier reflexión sobre las posibilidades de una articulación eficiente de las acciones desplegadas en los diferentes ámbitos jurisdiccionales, la cons-



titución del COFES, como mecanismo para vehiculizar las necesidades comunes de los organismos provinciales que a raíz de la transferencia, quedaron con la responsabilidad sectorial en sus respectivos ámbitos, así como para la complementación de acciones y la cooperación mutua. Debe agregarse además, una creciente preocupación sobre el tema en la órbita del Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas (CIMOP) y una creciente actividad de la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias (FENTOS) en procura de un incremento de la actividad sectorial. En adición a la acción relativamente reciente de estas instituciones, el CFI, con mayor tradición en apoyo al desarrollo sectorial, procura complementar su tarea de asistencia y de promoción de la cooperación horizontal, con propuestas globales que procuren mayor integración de las acciones que se realizan. También AIDIS intenta propuestas de acción en pro de una mayor dinámica sectorial; cabe consignar en tal sentido, que recientemente hizo entrega de un documento al señor Presidente de la Nación, en el cual se presentan algunas líneas de acción, además de advertir sobre el enorme riesgo que significa no dinamizar rápidamente la actividad sectorial (ver anexo 2.1-I).

Sin pretender un detalle exhaustivo de la gama de instituciones que, desde distintos ámbitos, procuran impulsar el desarrollo del sector, resulta claro que la articulación plena de las distintas acciones, requiere alguna forma de integración orgánica, tal que todas ellas sean participes de una acción global. En este plano, un primer factor que debe ser tenido en cuenta, como bien está considerado en la teoría de

la organización, es que cada organismo tiene sus objetivos específicos y que la coordinación para ser efectiva, requiere de un objetivo mayor hacia el cual todos resulten convergentes. Además, como elemento fundamental, deben mantenerse un adecuado sistema de incentivos a la participación en mecanismos de coordinación; al respecto, debe tenerse en cuenta que, por regla general, resultados efectivos en una organización compleja de múltiples instituciones independientes, sólo son logrados si los afectados por las decisiones participan en las mismas, y sólo tendrán un incentivo a participar en una forma que contribuya a la eficiencia del conjunto, si participan tanto en los beneficios como en los costos implícitos en las distintas decisiones.

Con referencia a los incentivos a la coordinación, es importante destacar que el análisis organizativo asigna gran importancia al hecho que las organizaciones fácilmente desarrollan una individualidad propia, que se derivan en conflictos entre lo que conviene a cada organización y lo que es aconsejable para aumentar la eficiencia del conjunto de organizaciones. La causa principal de este fenómeno es la "especialización en la organización" que resulta cuando la productividad de sus integrantes depende en gran medida de su conocimiento de las particularidades del funcionamiento de la organización a la que pertenecen.

Esta especialización, al reducir las posibilidades de cambiar de trabajo de los individuos que integran una institución, es la explicación principal de la tendencia general a sobreponer los objetivos de crecer, y de minimizar la interacción con otros

organismos que haga peligrar la estabilidad de la organización propia, a los objetivos impuestos desde los niveles jerárquicos superiores (sean los niveles superiores el Ejecutivo, los órganos legislativos, o los propietarios en el caso de organizaciones privadas).

Para contrarrestar este mecanismo, se han ensayado distintas soluciones organizativas. Por un lado, se pueden crear expresamente incentivos especiales, tales que el éxito del conjunto de organizaciones sea repartido entre las que participan en los esfuerzos de coordinación (el sistema más usado en Japón).

Por otro lado, el diseño organizativo puede hacerse de tal modo que se minimicen los obstáculos a la movilidad. Ello se logra procurando standarizar los procedimientos de todas las organizaciones y recurriendo a muy frecuentes desplazamientos del personal, dentro de cada organización, y entre organizaciones (este sistema es llevado a un extremo notable en los EE.UU.).

Estos criterios prácticos, que son de gran importancia para el diseño de mecanismos de coordinación, son la principal respuesta al conflicto que se plantea entre especialización y coordinación. Por otro lado, el principal criterio práctico relacionado con el conflicto entre descentralización y coordinación, es el incentivar la publicación de la mayor cantidad posible de información disponible al nivel descentralizado, principalmente para permitir y estimular una mayor coordinación entre las instituciones actuantes. Este criterio implica que el diseño de los sistemas de información es clave para la eficiencia de una or

ganización compleja (que está integrada por muchas instituciones).

En el análisis organizacional, la información es considerada fundamentalmente como un medio para reducir la incertidumbre, y la incertidumbre es a su vez el principal problema que se plantea en la toma de decisiones. En consecuencia, existe una relación directa entre la calidad de las decisiones, y las bondades del sistema de información.

Con tales elementos, procurando diseñar un posible esquema de organización que posibilite una mejor articulación de las distintas actividades desplegadas, es pertinente en primer término considerar los ámbitos jurisdiccionales involucrados, y los distintos niveles de intervención posibles. En forma muy esquemática, puede integrarse así una matriz del siguiente tipo:

Nivel de intervención Ambito jurisdiccional	Político	Sectorial	Ejecución
Nacional			
Provincial			
Municipal			
Interjurisdiccional			
No gubernamental			

De acuerdo a tal esquema, se presentan en sentido vertical cinco ámbitos jurisdiccionales que, a fin de manejar un esquema no demasiado complejo, deben ser entendidos en sentido amplio. Así, por ejemplo, en el ámbito municipal, se asimilan las distintas organizaciones comunitarias que operan los servicios financiados por el SNAP.

En el ámbito nacional, las instituciones con competencia en el tema, son Secretaría de Recursos Hídricos (incluyendo sus dependencias descentralizadas: INCYTH, SNAP y OSN) y Secretaría de Salud Pública. En los hechos, debe agregarse también la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.

Para poder considerar el sentido horizontal, es decir, lo que en forma agregada se ha identificado como intervenciones a nivel político, sectorial y de ejecución, corresponde hacer ciertas precisiones sobre lo que se considera al interior de cada una de ellas.

Por intervenciones de nivel político se toman en cuenta aquellas que específicamente hacen a la política sectorial. Pueden considerarse como tales aquellas que hacen a las normas, tanto de diseño como de operación y mantenimiento; los criterios de financiación y la política de subsidios; las pautas de evaluación y selección de proyectos; el establecimiento de prioridades.

Por intervenciones a nivel sectorial se entiende, fundamentalmente, aquellas que hacen a las tareas de planeamiento y de control de su ejecución. Se incluye también en este nivel aquellas actividades vincu-

ladas a viabilizar los programas, tales como financiamiento, asistencia técnica, investigación y desarrollo institucional y de recursos humanos.

Por último, el nivel de ejecución se vincula específicamente a la operación y mantenimiento de los sistemas, así como a la faz de programación operativa, de elaboración y ejecución de proyectos y de gestión (administrativa, financiera, comercial, etc.) propias del manejo de los servicios.

De acuerdo a los contenidos de estos niveles de intervención, retomando el ámbito nacional, surge que la posibilidad de un desarrollo global del sector requiere de una intervención activa de las instituciones integradas en el ámbito nacional. Sin embargo, la índole de esta necesaria intervención merece ser particularmente considerada, a efectos de no reiterar actitudes que resulten inhibitorias de la intervención que les compete a los restantes ámbitos jurisdiccionales y del desarrollo pleno de sus capacidades. Ello sin dudas, se vincula a la forma de articulación entre distintos ámbitos jurisdiccionales. En forma previa a considerar este aspecto vital, se entiende preciso analizar el posible mecanismo de integración entre los organismos que operan en el ámbito nacional y las funciones que deben desplegarse (competencias).

Centrando el análisis en este último aspecto y considerando los tres niveles de intervención identificados, puede decirse en primer término que, con independencia de que sea una empresa del Gobierno Nacional la que tiene a su cargo los servicios en la Capital Federal y Aglomerado Bonaerense (OSN), el

nivel de intervención que se ha denominado "de ejecución", no hace a las funciones específicas que deben desarrollarse en este ámbito. Por lo demás, como ya se ha descrito en la primera parte de este trabajo, tal responsabilidad quedó a nivel nacional debido al desequilibrio existente entre los niveles de cobertura de la Capital Federal frente a los de los 13 partidos de la PBA, lo que llevaba a prioritar la expansión respecto a la renovación de redes reclamada por la MCBA, jurisdicción que genera la amplia mayoría de los recursos de la Empresa. Tal situación, sin embargo, queda resuelta con la decisión de trasladar la Capital Federal, lo que llevará a que OSN pase a depender de la provincia que se cree con la Capital Federal y los partidos del Gran Buenos Aires. Aún en el caso que tal proyecto por cualquier causa no se materialice, debe aceptarse que tal intervención nacional es transitoria, hasta tanto, con un acuerdo explícito, la MCBA y la PBA soliciten en forma conjunta la transferencia de tales servicios, o bien por la expansión de la cobertura en los partidos del Aglomerado Bonaerense, que haga desaparecer el motivo de la actual intervención directa del nivel nacional.

En el segundo nivel de intervención identificado -el nivel sectorial-, en cambio, la acción que debe desplegarse en el ámbito nacional se la entiende como de fundamental importancia. En efecto, el déficit que presenta el país en materia de abastecimiento de agua potable y de servicios de desagüe cloacal, requiere de un fuerte impulso a la actividad sectorial para revertirlo; y este impulso exige de mayores recursos de financiación, de asistencia para el diseño e instrumentación de los planes

provinciales, de capacitación de personal en los distintos niveles, de un plan de investigaciones que permitan desarrollar o adaptar tecnologías que se ajusten a las condiciones y posibilidades del país, del desarrollo institucional del sector, tal que permita un progresivo mejoramiento en la eficiencia con que se utilizan los recursos y posibilidades de que se dispone. En todos estos campos el Estado Nacional puede y debe desempeñar un rol relevante. Pero, en un sistema que, desde la óptica del país en su conjunto, opera en lo que hace al Sector en forma descentralizada (las decisiones se adoptan a nivel provincial), su acción no puede estar definida según el exclusivo arbitrio de los responsables de los organismos nacionales intervinientes, sino que requiere de un mecanismo de coordinación que permita la compatibilización permanente de las decisiones adoptadas en cada ámbito jurisdiccional (debe acotarse la diferencia que este mecanismo mantiene con un proceso de planificación centralizada, en el cual, por definición, no se da participación).

No implica tal forma de actuación del ámbito nacional, que sus decisiones deben adoptarse conforme a un proceso de abajo hacia arriba, mediante el cual surgiese pasivamente como respuestas a los requerimientos que se generan desde los restantes ámbitos jurisdiccionales. Por el contrario, se entiende que necesariamente la intervención nacional debe ser resultado de una atenta evaluación de la situación del sector en términos globales y que conforme a ello debe establecerse prioridades en la asignación de recursos tanto en cuanto a actividades como en lo que



Salud Pública y Acción Social, tiene también una in gerencia directa. La compatibilización de acciones entre ambas dependencias, sin embargo, es escasa y sin ningún vínculo orgánico. Las recientes intervenciones de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental -también dependiente del Ministerio de Salud Pública y Acción Social-, han sido rea lizadas con prescindencia de cualquier tipo de vinculación con aquellas. Esta falta de compatibilizaci ón de acciones debe ser remediada mediante la in tegración en una acción común, que no pasa por el arbitraje de instancias superiores para definir a quienes corresponde ejercer determinadas funciones -tarea de por sí bastante compleja debido a la no reglamentación de la Ley de Ministerios-, sino por la compatibilización y la explícita asignación de responsabilidades concretas. Sin dudas, ello exige el establecimiento de algún mecanismo de coordinaci ón interna al ámbito nacional, pero ello será fa cilitado en la medida que el mecanismo de coordinaci ón interjurisdiccional sea desarrollado y de allí se derive una mayor transparencia de las responsabili dades que corresponden a cada organismo int erviniente.

Considerando el nivel de intervención que se ha identificado como "político", las decisiones que corresponden al ámbito nacional se vinculan estrechamente a las acciones correspondientes al nivel sectorial. En efecto, si bien el campo de aplicación de una decisión política adoptada en el ámbito nacional queda delimitada en su alcance a aquellas acciones que se realizan total o parcialmente con recursos aportados por la Nación, la búsqueda de una progresiva articulación de acciones, requie-

a áreas geográficas. Lo fundamental de este proceso, es que el mecanismo de coordinación funcione plenamente en lo que hace a la precisión de los criterios y metodologías que se usen para el establecimiento de tales prioridades y en cuanto al seguimiento, evaluación y control de las acciones realizadas. Esta forma de actuación requiere de una plena transparencia de la acción nacional, el establecimiento de la forma operativa que puede asumir el mecanismo de coordinación y una clara delimitación de las responsabilidades que competen a los distintos organismos que actúan en el sector desde el ámbito nacional.

En el apartado 2.1.2. se analizarán las acciones sustantivas que, en este esquema, se entiende necesario deben realizarse en el ámbito nacional; por su parte, un esbozo de lo que podría ser una posible forma de coordinación, debe ser considerado con posterioridad al tratamiento de los roles que se estima deberían ser desempeñados en los restantes ámbitos jurisdiccionales intervinientes. Conforme a este orden expositivo, es preciso reseñar ahora algunos requisitos para la clara delimitación de las responsabilidades que deben ser asumidas por los organismos actuantes a nivel nacional.

De acuerdo al deslinde de misiones y funciones que está establecido en la Ley de Ministerios, la responsabilidad primaria del desarrollo sectorial está en jurisdicción de la SRH, dependiendo del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Sin embargo, dado el innegable impacto que tiene sobre la salud de la población la actividad sectorial, la Secretaría de Salud Pública, dependiente del Ministerio de

re que tales decisiones sean resultado de un consenso interjurisdiccional. Conforme a ello, las decisiones de nivel político que se adopten en el ámbito nacional deben surgir como producto del funcionamiento del mecanismo de coordinación que opera en el nivel sectorial.

El ámbito provincial, constituye en este esquema, el escenario principal de la acción sectorial, con papel predominante en los tres niveles de intervención considerados. La organización interna de este ámbito, depende de las particulares formas en que cada provincia adopta para su estructura administrativa, lo que torna difícil una particularización como la realizada para el ámbito nacional (en el capítulo 2,2, se discute un posible modelo sectorial, que procura integrar distintas formas organizativas mediante la consideración de los sistemas que necesariamente deben estar compatibilizados en el ámbito provincial para el funcionamiento de un mecanismo de coordinación interjurisdiccional con vigencia en todo el país). No obstante ello, para que pueda operar un sistema como el que se está analizando, basta que la intervención provincial en el mecanismo de coordinación interjurisdiccional refleje una adecuada compatibilización entre las acciones que se llevan a cabo en cada uno de los niveles de intervención. Esto, por lo demás, no constituye un supuesto "fuerte" ya que, aún aceptando que, en algunos casos es necesario profundizar la coordinación interna y que en muchos se requiere una integración mayor de las dependencias vinculadas de alguna forma al Sector, es indudable que el nivel de conflicto, de superposición de actividades y de acciones potencialmente divergentes, es mucho menos a nivel

provincial que el que se registra en el ámbito nacional.

Sin menoscabo de las intervenciones que en los distintos niveles se realizan desde el ámbito municipal, su alcance, por reglas generales, queda absorbido en el ámbito provincial. Este hecho, conjuntamente con la innegable necesidad de que a los fines prácticos, un mecanismo de articulación interjurisdiccional para el Sector opere con un número de actores no demasiado extenso, lleva a considerar preciso que sea en el marco de cada sistema provincial donde se compatibilicen las acciones desplegadas en tal ámbito.

En el ámbito interjurisdiccional, las acciones vinculadas al Sector se despliegan fundamentalmente en el CFI, el COFES y el CIMOP. Las dos instituciones nombradas en primer término, centran su acción fundamentalmente en el nivel sectorial; la última en el político, aunque con vinculación estrecha con el COFES.

La actividad del CFI se vincula estrechamente al ámbito provincial debido a que su actividad se genera básicamente a solicitud de las distintas provincias; tal acción, sin embargo, dadas las enormes necesidades que se presentan en el Sector en materia de asistencia, elaboración de proyectos, sistemas tarifarios, planeamiento, etc., no puede cubrir la gama de solicitudes, provocando a su vez cierta dispersión que no permite una expresión plena de su potencial. De igual forma, el COFES, como instrumento de los organismos de saneamiento, ante la ausencia de un mecanismo orgánico de coordinación, debe de-

envolverse en distintos frentes, sin lograr delimitar el campo donde su papel pueda impactar en mayor medida la actividad sectorial. En el plano fundamentalmente político, el CIMOP, se centra en el tema de la inversión, procurando encontrar formas que posibiliten la canalización de mayores recursos hacia el sector, aunque debe señalarse al respecto que desde este Consejo no ha surgido una posición explícita respecto a la priorización del saneamiento.

Sin pretender agitar la gama de organismos no gubernamentales que se vinculan al Sector, merecen señalarse la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias y AIDIS. Ambas instituciones, desde sus respectivas esferas de acción, procuran impulsar decisiones en el nivel político, sin que hasta el presente hayan logrado generar la adhesión generalizada como para llevarlas a la práctica.

La integración de todos los organismos a que se ha hecho referencia en un sistema abierto, tal que permita la incorporación de toda otra institución que quiera contribuir al desarrollo del saneamiento argentino exige la instrumentación de un mecanismo en el cual estén claramente delimitadas las responsabilidades en cada uno de los niveles de intervención. Un requisito para su viabilidad, como se ha mencionado anteriormente, es la participación en las decisiones de aquellos que se ven afectados por las mismas y que ésta participación sólo es lograda si se refleja en la distribución tanto en los costos como en los beneficios que se derivan de cada decisión.

Tomando en cuenta tales elementos, a los efectos de presentar una primera delimitación de competencias, corresponde considerar, para los tres niveles de intervención definidos, las instancias de decisión gravitantes. En el nivel de ejecución, tal cual ha sido definido y tomando en cuenta lo ya aclarado respecto a la compatibilización interna de las distintas instancias que deben articularse en la órbita provincial, resulta que es en el Gobierno Provincial donde recae el peso de la decisión; sin dudas, para que éstas se articulen en un mecanismo de coordinación a nivel de todo el país debe existir un beneficio en términos de posibilidades concretas para el funcionamiento sectorial en la jurisdicción respectiva.

En el nivel de intervención que se ha identificado como político, la competencia del ámbito provincial resulta también evidente desde el momento en que es en ese ámbito donde deben cristalizarse los resultados de todas las acciones que se realicen. En este nivel, sin embargo, también el ámbito nacional tiene competencia precisa, ya que las posibilidades de un rápido desarrollo sectorial depende en gran medida del acierto de las decisiones que se adopten en esta jurisdicción, sobre todo en lo vinculado a mayores fuentes de financiación.

Que en el plano político, las instancias de decisión estén principalmente ubicadas en los ámbitos provincial y nacional, no implica que, en el marco de un mecanismo de coordinación, puedan ser adoptadas con prescindencia de las restantes instituciones actuantes. Muy por el contrario, se entiende que la viabilidad misma de la coordinación depende

de la forma que asume al proceso de toma de decisiones, más allá de que en última instancia sea en los ámbitos provincial y nacional donde deban adoptarse. Como en tal proceso, el nivel de intervención sectorial puede desempeñar un papel relevante para el logro de una participación efectiva, se considera que es ese el nivel donde en una vinculación orgánica deben lograrse los acuerdos que hagan factible la compatibilización plena de las distintas acciones que se ejecuten.

Dado que en este nivel de intervención, deben ser integrados los organismos que actúan en los ámbitos nacional, provincial, interjurisdiccional y no gubernamental, la posibilidad de una vinculación orgánica depende fundamentalmente de una precisa determinación de responsabilidades en función de un conjunto claro y acordado de criterios básicos, a efectos de reducir a un mínimo las necesidades de reuniones conjuntas de por sí, difíciles de instrumentar debido a la cantidad de instituciones involucradas. En principio, se estima que en forma rutinaria, tales reuniones conjuntas no deberían exceder a una frecuencia anual, en donde se discuta y apruebe el programa de acción anual y se evalúe el cumplimiento del programa del año precedente. Llegar a ésta rutina, que implica el funcionamiento de un sistema de información que permita el permanente seguimiento de las acciones realizadas en cada organismo y de una instancia de que detente la responsabilidad de oficiar de núcleo central del sistema, requiere de un trabajo previo de organización que necesariamente debe ser realizado participativamente, aunque no ne-

cesariamente con representantes de todos los organismos. Tentativamente, puede pensarse así que las bases preliminares, su discusión y perfeccionamiento, podrían ser asumidas por representantes destacados por la SRH y la Secretaría de Salud Pública, en lo que hace al ámbito nacional, y por el CFI y el COFES, conjugando las necesidades tanto del ámbito interjurisdiccional como provincial. Si bien tal procedimiento no brindaría margen para que el ámbito provincial, sobre todo el gubernamental, tengan expresión desde un inicio, se entiende que, para un esbozo preliminar, circunscribirse a los organismos mencionados permitiría mayor productividad para la formulación de una propuesta que, de todos modos debería contar con la aprobación de todos los ámbitos.

#### 2.1.2. Análisis de las acciones que comprenden

A efectos de precisar una posible forma de distribución de responsabilidades, pero también para aportar elementos que permitan una progresiva definición de un sistema como el esbozado, se procura en este apartado desagregar las principales actividades que se considera que son objeto de una coordinación. A tal efecto, el centramiento se realiza en el nivel sectorial ya que, como ha sido expuesto, es desde allí de donde deben surgir los factores que lleven a que las decisiones que se adopten en los ámbitos provincial y nacional constituyan el resultado de una plena articulación de las acciones que se despliegan en el sector. A fin de destacar los puntos centrales de coordinación y de posible adjudicación de responsabilidades específicas, el análisis se realiza sobre los principales subsistemas, destacan



do en cada uno de ellos sólo las actividades que se estiman como fundamentales.

Los subsistemas básicos del nivel de intervención sectorial, puede ser identificados como:

- a) información
- b) planeamiento
- c) financiamiento
- d) asistencia técnica
- e) tecnológico
- f) desarrollo institucional y de recursos humanos

a) Subsistema de información

Considerando este subsistema como un todo, debe en primer término destacarse que está integrado por diferentes circuitos; básicamente se trata de los circuitos de:

- 1) gestión de organismos ejecutores
- 2) Planeamiento
- 3) Alimentación específica a distintos subsistemas (tecnológico, recursos humanos, etc.)

El circuito de gestión de organismos ejecutores, respetando a las normas administrativas y legales propias de cada provincia, requiere ajustarse a ciertas normas básicas que permitan la comparabilidad de los resultados. Se integran en este circuito la información correspondiente a las gestiones de los sistemas de producción, comercial, financiero, administrativos de apoyo (recursos humanos, suministros, patrimonio y transporte) y de planeamiento (a nivel de orga-

nismo). Dado el costo de obtención y procesamiento de información, este circuito debe ser diseñado tomando en cuenta las necesidades propias de la gestión de cada organismo, como los requerimientos específicos de los restantes circuitos. A tal efecto, se entiende que su integración debe ser gradual y en una acción de interrelación permanente entre la institución que asuma la responsabilidad por el desarrollo de esta acción y quienes deben generar la información básica, tal que su paulatino mejoramiento sea producto de una mayor valoración de los organismos por la información que generan por sus efectos en el mejoramiento de las decisiones que adoptan y de la utilización de dispositivos de procesamiento más eficaces. Dada la acción ya iniciada en este campo y el hecho de aglutinar a los centros principales de generación de los datos utilizados en este circuito, se entiende que la responsabilidad de su instrumentación debe ser asumida por el COFES, aunque debería expandir su campo de acción para integrar también la información correspondiente a los servicios administrados en el ámbito municipal; a tal efecto, es posible que su acción se vea considerablemente facilitada si coordina, en ese área específica, una tarea conjunta en los Servicios Provinciales de Agua Potable y Saneamiento (SPAR, integrados en el Programa que desarrolla el SNAP).

El circuito de información de planeamiento debe alimentarse del circuito de gestión y procesar, a nivel provincial, los indicadores útiles para la acción en este campo. La dependencia que

en cada provincia asuma la responsabilidad por el planeamiento, debería ser quien asuma la responsabilidad por el funcionamiento de este circuito. Sin embargo, dado que muchos de los datos procesados en el ámbito provincial deben constituir la base para la adopción de criterios y normas que se adopten a nivel global, resulta preciso que se instaure una normatización común a las distintas provincias. Por lo demás, este circuito de información debe ser también alimentado por los datos generados en el ámbito nacional (por ejemplo, la evolución de las estadísticas de salud, los niveles de ejecución y destino de financiamiento obtenido por organismos nacionales -SNAP, Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, SRH-, la marcha de distintos proyectos encarados, etc.), lo que requiere también de una normatización compatible con la que se adopte a nivel provincial y que, en consecuencia, exige cierta instancia de coordinación. Para su establecimiento, es posible que el CFI, en vinculación con los organismos provinciales que asuman la responsabilidad del planeamiento sectorial, y la SRH, en vinculación con los organismos intervinientes, sean quienes están en mejores condiciones de asumir la responsabilidad específica.

Los circuitos de alimentación que muestran los requerimientos particulares de los distintos subsistemas que deben ser considerados en un mecanismo de articulación, deben quedar bajo la responsabilidad de los organismos que actúen como núcleo central de los mismos. No obstante ello,

a efectos de minimizar los costos deben compatibilizar sus requerimientos con el COFES si se trata de información vinculada a la gestión, o con CFI-SRH si se trata de información producida con finalidad de planeamiento.

Como ya se ha expuesto, el éxito de un mecanismo de coordinación depende en gran medida de su transparencia, tal que ninguno de los que participan en él pueda considerarse en situación desfavorable respecto a la información de que dispone. Para lograr tal transparencia, la difusión de la información debe ser una actividad permanente, debiendo acordarse la periodicidad con que se definen los datos correspondientes a cada circuito. Se estima que la responsabilidad por la difusión de los plazos que se acuerden, debe ser ejercida por las mismas instituciones que asuman la coordinación de cada uno de ellos.

Un elemento adicional que debe ser considerado en este tema es el de los incentivos que deben existir para que cada uno de los organismos afronte el costo de generar los datos básicos y se presten a difundirlos. Si bien no es tal caso detallar los distintos beneficios que supone para el Sector en su conjunto la implementación de un mecanismo eficaz de coordinación, se entiende que este aspecto debe ser objeto de atención privilegiada desde la misma elaboración de la propuesta inicial. Debe tenerse en cuenta al respecto que el corazón de toda posible articulación depende en gran medida de la cantidad y calidad de la información que le sirva de base.

b) Subsistema de planeamiento

Tal cual está organizado actualmente el Sector en la Argentina, la planificación opera descentralizadamente, teniendo como núcleo el ámbito provincial. Tal sistema, que se lo entiende adecuado a las características de la actividad no inhibe que a nivel global sean consideradas las interdependencias entre las distintas decisiones que no son resueltas satisfactoriamente por un sistema totalmente descentralizado, y de la incorporación de excepciones o modificaciones a dicho sistema, que sin vulnerar la descentralización evitan que las interdependencias mencionadas reduzcan la eficiencia del conjunto.

Conforme a ese criterio, resulta obvia la necesidad de coordinación entre el planeamiento que se desarrolla a nivel provincial y el nivel nacional. En última instancia, cada uno de estos niveles, y de acuerdo a la escala que deben operar, realizan tres funciones básicas en materia de planeamiento: diagnóstico, establecimiento de prioridades y asignación de los recursos disponibles conforme a dichas prioridades; como tarea adicional realizan el seguimiento y evaluación de los logros obtenidos, realimentando el proceso. La interdependencia se torna notoria, al tomar en cuenta que, en el plano sectorial, el objeto de atención es el mismo.

La posibilidad de articular eficazmente el planeamiento que se realiza en ámbitos jurisdiccionales requiere de la ejecución de ciertas tareas previas. Una primera, a desplegar en un

ámbito interprovincial es el logro de acuerdo de ciertos criterios que permitan a los mecanismos de planeamiento sectorial que existen en cada provincia. Básicamente se trata de lograr una metodología común para la definición de los programas de actividad, lo que implica la realización de un diagnóstico (que se entiende debería explicitar las situaciones que se presentan en materia de servicios y sus necesidades de expansión, a nivel tecnológico, de recursos humanos, de desarrollo institucional y de capacidad de financiación), la definición de prioridades y el relevamiento de proyectos a nivel de pre-inversión (que requeriría un formato normalizado, a fin de facilitar la comparación de proyectos tanto dentro de cada provincia como para el país en su conjunto); se entiende que el avance en la definición de proyectos a nivel de factibilidad, con un prolijo examen de su viabilidad financiera -salvo por supuesto para aquellos casos donde su financiación ya estuviera claramente definida- debería esperar de un análisis global que incluya las posibilidades de financiamiento que podría aportar la Nación. Por entenderlo un elemento que puede ser de utilidad para el desarrollo de una metodología de diagnóstico como la que se estima debería aplicarse, se incluye como anexo 2.1-II, un documento elaborado por la SRH.

Una segunda tarea, debe desplegarse dentro del ámbito nacional y se centra en la necesaria instrumentación de un mecanismo orgánico de coordinación, entre los organismos actuantes en el Sector y que debe quedar expresado en una conside-

ración global de los recursos comprometidos y pautas explícitas sobre los mecanismos de asignación.

La tercera etapa que debe cumplirse es la definición precisa de los criterios que se utilicen para la asignación de los recursos de origen nacional, sean éstos financieros, humanos, tecnológicos o de cualquier otra índole. Estos criterios deben ser discutidos a nivel provincial y ajustados en la medida que se requiera a efectos de que el acuerdo sobre los mismos tenga amplio campo de aceptación. Debe consignarse que, fundamentalmente, en el concepto general de criterio, se incluyen las pautas de priorización, los requisitos que deben satisfacerse y todo otro elemento que facilite una transparente visualización de los factores que determinan las decisiones en el ámbito nacional. Procedimiento similar debe ser cumplido por los organismos actuantes en los ámbitos interjurisdiccional y no gubernamental, con las necesarias adaptaciones que incorporen las particulares características de los mismos.

Tomando en cuenta que la calidad y disponibilidad de la información constituye un elemento de singular importancia para que un mecanismo de coordinación resulte viable, se entiende preciso una atención especial a este aspecto, procurando asegurar la adecuada difusión de los distintos documentos que deben ser elaborados.

Cumplidas estas fases, es factible la elaboración de un programa anual de actividad que refle

je la compatibilización de las acciones y una mejor utilización de los recursos disponibles. Muy probablemente, en un comienzo, los logros no serán plenos y podrán encontrarse vacíos, pero en la medida que se consolide como un mecanismo permanente y sobre todo se logren resultados concretos, en forma progresiva se irá consolidando un sistema eficaz.

Estas tareas, constituyen en gran medida el centro principal de un mecanismo de coordinación y, con seguridad, muchas provincias requerirán apoyo para realizar las tareas que le competen. Dado este hecho, se estima procedente una clara determinación de responsabilidades entre los organismos actuantes; además de asegurar una adecuada compatibilización a nivel global. Conforme a tales presupuestos se estima apropiada una adjudicación de responsabilidades como la que a continuación se detalla:

- a. Compatibilización global: SRH-CFI-COFES
- b. Metodología de planeamiento a nivel provincial: SRH
- c. Metodología para análisis de preinversión: CFI
- d. Coordinación ámbito nacional: SRH
- e. Criterios de asignación de recursos: SRH-CFI-COFES
- f. Información y difusión: SRH-CFI-COFES



c) Subsistema de financiamiento

El déficit, que presenta el país en materia de saneamiento, hace evidente la necesidad que existe de incrementar el ritmo de inversión del Sector. Aún aceptando que resulta posible, mediante un mejoramiento de la gestión de los organismos ejecutores, incrementar los recursos de financiamiento propios de las provincias, pocas dudas pueden caber que los niveles de inversión requeridos exigen financiamiento adicional, toda vez que se quiera dar un impulso efectivo a la actividad sectorial. No obstante ello, como fue considerado en la primera parte de este trabajo, resulta también clara la necesidad de aumentar la capacidad de ejecución de los organismos responsables de los servicios a efectos de poder realizar una mayor y mejor utilización de las fuentes de financiamiento a que el país tiene acceso. De acuerdo a esto, la búsqueda de financiaciones mayores y en condiciones favorables, que constituye un objetivo básico del subsistema que se está considerando, no puede estar dissociado del subsistema de planeamiento, en especial, de los estudios de preinversión y de un desarrollo institucional que progresivamente permita el logro de una capacidad ampliada de ejecución de proyectos.

Los recursos de financiamiento extraprovincial que actualmente se disponen son, básicamente, de origen externo. Tenemos así, los que son aportados por el BID y son ejecutados por el SNAP y, para un proyecto específico, por OSN. En términos de proyectos que todavía no entraron

39

ejecución se añade el programa de agrupamiento urbano que impulsa la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, dos proyectos particulares que está negociando OSN y los programas de desagues cloacales hasta 15.000 habitantes y de agua potable y desagues cloacales para localidades entre 15.000 y 30.000 habitantes (incluyendo obras nuevas y ampliación o rehabilitación de existentes) que también prevé implementar el SNAP, según estrategia de la SRH. Debe agregarse a ellos el préstamo suscripto con el BIRF recientemente y los que se prevé negociar por la misma vía desde la SRH. Desde estas fuentes, registrando sólo los proyectos de préstamo ya definidos, puede estimarse que se logra una masa de recursos del orden de los U\$500 millones, a ejecutar entre 1986 y 1992, lo que implica, considerando la contrapartida, un monto total de inversión de aproximadamente U\$1.000 millones. Debe considerarse para la financiación de la contrapartida, aproximadamente U\$45 millones de aporte nacional a fondo perdido y otro tanto de aporte comunitario, tomando en cuenta solamente los programas instrumentados y a instrumentar a través del SNAP.

Si bien tal volumen de recursos es significativo, la magnitud de lo que debe hacerse en el campo del saneamiento los torna insuficientes e impone la búsqueda de recursos adicionales. A tal efecto, se estima válido considerar:

- a. Mayores recursos de organismos financieros
- b. Financiamiento de proveedores y contratistas

c. Mayor aporte comunitario

d. Recursos específicos del Gobierno Nacional.

La obtención de recursos adicionales de organismos financieros, sin circunscribirse a instituciones internacionales sino procurando el desempeño de un rol mucho más destacado de la banca nacional (sobre todo de organismos que como la Caja Nacional de Ahorro y Seguro han intervenido en forma significativa en otros momentos), requiere de una tarea permanente que debe ser asumida por la SRH. Sin embargo, dada las restricciones que se presentan para conformar programas de inversión viables, debería centrarse en primer término en la búsqueda de una línea de crédito sumamente blanda con el exclusivo destino de financiar estudios de preinversión, tal que pueda contarse con elementos suficientes para integrar paquetes de inversión factibles. Debe destacarse también que es preciso modificar la mecánica utilizada para el manejo de los préstamos. En efecto, de mantenerse la política seguida hasta ahora con el BIRF -intervención directa de los funcionarios de dicha entidad crediticia en la evaluación, selección y seguimiento de los préstamos-, sólo será posible utilizar los recursos aportados en proyectos grandes y circunscriptos a pocas jurisdicciones por vez, debido a que la capacidad para la gestión es limitada para las misiones técnicas destacadas por el Banco. Es preciso, en consecuencia, que la Nación contraiga préstamos sectoriales, asumiendo plenamente toda la responsabilidad ante el BIRF por la forma en que

los mismos son canalizados. Mediante un sistema de este tipo, al que deberían integrarse recursos de la banca nacional y del Tesoro Nacional para permitir una mejor cobertura de la contrapartida de cada proyecto, sería posible también establecer condiciones diferenciales según el tipo de proyecto de que se trate, a fin de evitar que la expansión de los servicios sólo se restrinja a aquellas localidades que pueden ofrecer retornos compatibles con las condiciones normales de crédito.

Otro elemento que debe articularse en mejor medida en materia de financiamiento es la acción del SNAP. Sin que ello implique vulnerar la forma en que se están desarrollando los programas, se estima necesario que, de lograrse integrar una mecánica operativa a nivel sectorial como la que se ha descrito en el párrafo precedente, la asignación de recursos de financiación se efectivice considerando en forma integral todos los recursos, sin que el SNAP constituya un sistema aparte. Lo mismo cabe consignar respecto a lo que pueda aportar la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental. Por obvio, no resulta necesario recalcar que, en un mecanismo de este tipo, la definición de los criterios de asignación -tal como se ha hecho referencia al tratar el subsistema de planeamiento- no pueden quedar al exclusivo arbitrio del ámbito nacional, sino que deben contar con amplio consenso, lo que requiere que su establecimiento sea producto de una tarea conjunta entre todos los ámbitos intervinientes.

Con respecto al financiamiento, corresponde considerar como un mecanismo alternativo, la constitución de un Fondo Federal de Saneamiento, como una aspiración que desde hace mucho tiempo mantiene el Sector. Al respecto, cabe consignar la existencia de un proyecto de Ley que cuenta con despacho favorable de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano (ver anexo 2.1-III). Dicho proyecto, presenta ciertos elementos que pueden obstaculizar un centramiento en la actividad sectorial (por entenderlo un análisis sumamente prolijo del proyecto de Ley que se considera, se incluye como anexo 2.1-IV un documento elaborado por AIDIS en respuesta a la consulta realizada por la Presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano), no obstante ello, de prosperar tal cual está o bien con modificaciones, no se presentaría ningún inconveniente -por la integración de recursos que prevé- la absorción de los fondos que hubieran sido canalizados por un mecanismo como el anteriormente descripto; el Consejo Federal de Saneamiento que se crearía según dicho proyecto de Ley, por su parte, constituiría una forma orgánica de integrar las distintas tareas, con lo cual resulta plenamente compatible con el esquema de articulación que se está analizando en esta parte del trabajo.

En lo que se vincula al punto indicado como b) financiamiento de proveedores y contratistas, debe decirse que se lo considera una fuente importante de financiación, ya sea a través del

establecimiento de condiciones de financiamiento para certificados o bien con intervención directa a través de la realización de obras por el sistema de concesión de obras públicas (en relación a ésta última posibilidad, resultará interesante la experiencia que está desarrollando OSN para construir mediante este sistema el establecimiento depurador Norte). Sin embargo, una mayor participación privada requiere reglas claras y permanentes ya que una colaboración responsable no podrá ser lograda con políticas cambiantes, de acuerdo a las particulares circunstancias de la coyuntura. La búsqueda de un mecanismo de este tipo, por las características que mantiene como institución, se entiende que debería ser realizada por AIDIS. El COFES, por su parte, debería asumir la responsabilidad de procurar una mayor uniformidad de las reglamentaciones que regulan los procedimientos en los distintos organismos ejecutores, así como la búsqueda de un registro único de consultores, contratistas y proveedores, válido para todos los organismos ejecutores del país.

Un mayor aporte comunitario como recurso adicional de financiamiento, se puede obtener mediante dos vías. Una de ellas, es la participación directa con materiales, mano de obra o aportes en efectivo, tal cual es la modalidad del SNAP, que posiblemente tenga márgenes adicionales de participación. Sin embargo, ella sólo es viable de instrumentar en localidades menores, siendo notorio que a medida que se consideran comunidades mayores, el aporte en mano de obra y materiales

pierde peso relativo frente a las contribuciones en dinero. Dado que el grueso del déficit del saneamiento se localiza en los grandes aglomerados y en las localidades mayores, resulta evidente que el logro de un mayor aporte comunitario debe centrarse en aportes monetarios, para lo cual deben considerarse dos fases, la de construcción y la de operación, mantenimiento y constitución de recursos suficientes para atender los programas de renovación y financiamiento de inversiones con recursos propios de los organismos. En la fase de construcción, el aporte a que usualmente se recurre es para el financiamiento de las obras de distribución o el sistema de colectoras (lo tradicionalmente conocido como sistema de obras por cuenta de terceros, donde el Municipio es el que recolecta los aportes y construye las obras bajo supervisión del organismo responsable del servicio); las obras básicas (plantas de tratamiento o depuración y sistemas principales de conducción o de recolección) se realizan con cargo pleno al organismo ejecutor. Si bien es cierto que puede significar una carga gravosa para la comunidad una contribución al financiamiento de las obras básicas que se realice en forma paralela a la construcción de las redes de distribución y de colectoras (a lo que debe añadirse la necesidad de afrontar el gasto que supone la transformación de las instalaciones internas para poder conectarse al sistema), es posible que en una adecuada programación del flujo de pagos -lo que requiere una acción conjunta entre el Municipio y el organismo ejecutor- pueda lograrse un mayor aporte comunitario que no resulte abrumador pa-

ra los ingresos corrientes de la población. Debe destacarse que hay antecedentes de acciones de este tipo. Un análisis de las posibilidades que se abren por esta vía, se entiende que podría ser realizado por el COFES, procurando la integración de un mecanismo que pudiera ser utilizado en todo el país.

El incremento del aporte comunitario en lo que hace a la otra fase comentada (operación y mantenimiento, renovaciones, etc.) pasa, fundamentalmente por un mejoramiento de los ingresos tarifarios, determinados por una mayor eficacia de la gestión comercial, estructuras tarifarias perfeccionadas, niveles de tarifa, mejoramiento de los promedios de recaudación, etc. Los aportes prácticos en estos temas, que requieren de un tratamiento urgente, deben ser objeto de particular atención en el subsistema de desarrollo institucional y de recursos humanos, pero corresponde indicar, en el marco del subsistema de financiamiento, que el mejoramiento de esta vía de financiamiento constituye un requisito para poder ejecutar créditos crecientes de los organismos de financiación.

Como una última fuente principal de financiamiento de un creciente nivel de inversión del sector, se indicó al Gobierno Nacional. Se incluye esta fuente, aún conociendo las restricciones que se presentan en materia de gasto público, debido a que se estima que una creciente y sobre todo generalizada dinámica sectorial requerirá cierto monto de subsidios que faciliten la construcción de los sistemas que no pueden



ser financiados en forma integral desde otras fuentes. Una política de subsidios, para que no corra riesgos de ser aplicada en forma arbitraria, debe asentarse sobre criterios explícitos que cuenten con la aprobación generalizada de los distintos ámbitos jurisdiccionales y especialmente del ámbito provincial. Se estima conveniente que la aplicación de subsidios para la financiación de obras debería realizarse en condiciones muy excepcionales, que no sólo se verifiquen en el proyecto en particular, sino también en la provincia en que el mismo debía ser desarrollado; en forma preferencial, estos subsidios se estima que deberían ser canalizados a la financiación de programas de desarrollo institucional y para la realización de estudios de preinversión. Esta pauta general, se la considera apropiada en función de dos factores básicos. Por un lado, el hecho de que los recursos que podrán conseguirse con esta finalidad serán sumamente limitados, lo que llevaría a que su aplicación a obras no podría satisfacer más que porcentajes muy reducidos, lo que implicaría un impacto débil en la factibilidad financiera de los proyectos. Como segundo factor, al que se le adjudica mayor importancia, está el hecho de que, estructuralmente, la posibilidad de desplegar un amplio programa de desarrollo institucional contribuiría con mayor eficacia a que el Sector en su conjunto pueda lograr capacidades para un desarrollo autosostenido en el tiempo; debe agregarse adicionalmente que los recursos requeridos para esta finalidad, así como, de una tarea inmediata, el desarrollo

de estudios de preinversión, se entiende que podrían ser satisfechos con mucha mayor facilidad que los subsidios directos a obras.

Debe destacarse en relación a este tema, que se estima como importante que a nivel provincial, considerando todos los servicios existentes, sus resultados financieros y los eventuales recursos que puedan destinarse a través de los tesoros respectivos, se contemple también algún mecanismo de contribución financiera para aquellos proyectos que, por condiciones especiales, no posibiliten un retorno que los torne financieramente viables por sí mismos.

La responsabilidad por lograr recursos del Tesoro Nacional para facilitar una política de subsidios como la indicada, se estima que debería ser asumida por la SRH. Para su instrumentación, dada la necesidad de una participación plena de todos los ámbitos involucrados en la definición de los criterios a utilizar, se considera viable la elaboración de una primera propuesta por parte de SRH, CFI y COFES, asumiendo estos últimos la representación del ámbito provincial. Ello sin perjuicio de que su instrumentación efectiva debe realizarse con un acuerdo explícito y directo por parte de las autoridades políticas de cada provincia.

d) Subsistema de asistencia técnica

La asistencia técnica que puede desplegarse en apoyo del desarrollo sectorial merece ser considerada en dos planos. Por un lado está la que

puede prestarse a través de la capacidad disponible en los ámbitos nacional e interjurisdiccional. Por otro lado, la que existe en los mismos organismos actuantes en el ámbito provincial.

A nivel operacional, los organismos que en alguna forma prestan asistencia técnica en el sector son la SRH -incluyendo sus dependencias: INCYTH, SNAP y OSN-, la Secretaría de Salud Pública -Dirección Nacional de Calidad Ambiental-, la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental -Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental, principalmente en lo vinculado a la búsqueda de mecanismos de control de procesos de constaminación- y, aunque todavía no está estructurada, la Secretaría de Promoción del Crecimiento -Subsecretaría de Proyectos Especiales, con previsiones de actuar en el campo del medio ambiente, sobre todo en los procesos de deterioro severo-. A ello puede añadirse, por canalizarse fundamentalmente a través de organismos nacionales, las facilidades que ofrece la OPS y algunos recursos adicionales que se obtienen a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y de algunos convenios de asistencia bilateral con distintos países (caso de España, por ejemplo, que presta asistencia para la elaboración de un proyecto de emisario submarino para solucionar el problema de efluentes en el Gran Buenos Aires). En el caso de los organismos interjurisdiccionales, prácticamente el único que tiene capacidad propia es el CFI, por cuanto el COFES se basa en las capacidades

de los organismos que lo integran, lo que merece ser considerado desde otra perspectiva.

Hasta el momento, las tareas de asistencia que realiza cada uno de los organismos mencionados obedece a los objetivos propios, sin que se verifique ningún tipo de coordinación entre ellos, salvo, quizás, algunas acciones puntuales que no invalidan la caracterización general. En la medida en que, como se plantea en el esquema que se está considerando, se logre articular las acciones en el marco de un programa integral para el Sector, tales tareas de asistencia deberían ser compatibilizadas a efectos de contribuir con la mayor eficacia al logro de tal programa: la posibilidad de coordinación, en este caso, depende básicamente del logro de un acuerdo que considere en primer término, una cierta especialización y, en segundo lugar, la conformación de un sistema ágil de intercambio de información y para la definición de programas de asistencia conjunta. En relación a estos dos condicionantes puede decirse que la plena participación desde el diseño, en la programación anual, con clara delimitación de las responsabilidades -lo que implica una cristalina identificación de quien hace cada cosa-, constituye un aliciente a la integración y compatibilización, aunque ello debe ser reforzado mediante una distribución de los recursos que puedan obtenerse conforme a quienes tienen asignada las funciones que surjan en cada caso como prioritarias; la asignación de responsabilidades, debería ajustarse en la mayor medida posible a las mayores capacidades de cada organismo interviniente. Así la SRH, con sus dependencias, podría responsabilizarse en lo que

hace a la asistencia para la puesta a punto de los proyectos, factibilidad de fuentes de aprovisionamiento, o de recepción de efluentes, etc.; la Secretaría de Salud Pública en materia de resguardo sanitario en la población dispersa y nucleada en localidades menores, así como en todo lo que hace a campañas de difusión de prácticas sanitarias; la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental en lo vinculado a la incorporación precisa de los requerimientos de infraestructura sanitaria en los planos reguladores, al diseño de medidas de protección del medio ambiente, etc.; el CFI, por su parte, en lo que hace a planeamiento, estudios de preinversión y programas de desarrollo institucional. No obstante esta posible distribución, es necesario tomar en cuenta que su forma efectiva debe surgir de un acuerdo interinstitucional, entendiéndose al respecto que la búsqueda de ese acuerdo debe quedar en manos de la SRH.

La capacidad propia disponible en cada uno de los organismos ejecutores debería ser aprovechada mediante un vigoroso programa de cooperación horizontal que permita un traspaso rápido generalizado de las experiencias exitosas. Este es un campo donde el COFES podría realizar aportes sustanciales, pero de acuerdo a la experiencia ya desarrollada por el CFI se entiende oportuno que este organismo comparta la responsabilidad para este aspecto.

e) Subsistema tecnológico

El problema del desarrollo tecnológico, sobre todo en lo vinculado a la búsqueda de tecnologías

apropiadas a las condiciones vigentes en los lugares donde deben aplicarse constituye un requerimiento importante de la evolución sectorial. El logro de una solución favorable, depende de que la canalización de los recursos abocados a la investigación se realice conforme a las necesidades que efectivamente se verifican. De acuerdo a tales condiciones, pueden identificarse dos fases: una primera, la recopilación de los problemas tecnológicos y su priorización; la segunda, la difunción de un procedimiento que permita la canalización de los recursos hacia la atención de dichas prioridades.

En lo que hace a la fase de identificación y selección, se considera que el COFES debe desempeñar un lugar relevante, ya que es quien mejor puede realizar una rápida identificación de las principales limitaciones existentes. La canalización de los recursos hacia la solución de los problemas supone tomar en cuenta tres instancias: la acción del INCYTH -que se supone no exige coordinación mayor por depender de la SRH, lo que posibilita que ésta le defina los campos de trabajo-, la cooperación internacional a que puede tener acceso y el sistema formal de investigación que coordina la Secretaría de Ciencia y Técnica. Dado que la Secretaría de Salud Pública es el organismo de vinculación con la OPS (importante fuente de asistencia en el campo tecnológico), se entiende que podría asumir la responsabilidad de esta tarea, procurando identificar las capacidades existentes en las distintas universidades y fomentar el desarrollo de las investigaciones requeridas; para comple-

mentar esta acción debería lograr la adecuada asignación de recursos de la Secretaría de Ciencia y Técnica e integrar con el sistema de la OPS un sistema de apoyo similar.

f) Subsistema de desarrollo institucional y de recursos humanos

El tema de desarrollo institucional, como ha tenido oportunidad de comentarse al tratar distintos temas de esta parte del trabajo, constituye un centro vital de las posibilidades de que el Sector no sólo supere el difícil momento que actualmente atraviesa, sino que se consolide como para evitar que pueda volver a presentarse. Por su misma característica, envolvente de todo lo vinculado a la gestión de los organismos, el abordaje del tema supone una tarea sumamente vasta y compleja, lo que exige privilegiar los campos de atención. Si bien para priorizar adecuadamente es preciso algún tipo de tarea de indagación previa, con poca probabilidad de error puede decirse que, dada la situación actual, el manejo financiero y la programación de inversiones constituyen cuestiones que deben ser rápidamente atendidas.

En base a tal interpretación, a los efectos de poder atacar rápidamente este flanco que afecta incluso la posibilidad de lograr mejores ritmos de ejecución, se considera que el CFI podría empezar a trabajar en estos temas, mientras en una acción conjunta el COFES y AIDIS podrían avanzar paralelamente en una evaluación integral y en la

elaboración de una propuesta de abordaje a los restantes temas incluidos en el desarrollo institucional. Complementando estas acciones se considera necesario que desde los distintos organismos actuantes en el ámbito nacional y con especial énfasis de la SRH, se impulse una actividad de búsqueda de recursos que puedan reforzar los que comprometan las instituciones que empiecen a trabajar en el tema.

El desarrollo institucional, en última instancia es desarrollo de recursos humanos, razón es esta que exige su consideración conjunta aún cuando puedan adoptarse medidas específicas para uno y otro tema. De acuerdo a este enfoque se estima conveniente que el COFES y AIDIS aborden también este tema conjuntamente con la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias. Inicialmente habría que realizar una evaluación rápida tanto cualitativa como cuantitativa de los recursos humanos de que dispone el Sector y de los requerimientos que se presentan hacia el mediano plazo. Con tales elementos, debería ser confeccionada una propuesta de formación de personal que incorpore todas las disponibilidades existentes, tomando en cuenta sobre todo el sistema formal de educación y las posibles complementaciones que puedan realizarse con la capacidad existente en los organismos e instituciones del Sector.

Las distintas acciones que fueron consideradas para cada uno de los subsistemas incluidos en el esquema utilizado, y que fundamentalmente constituirían el



núcleo de lo que se ha denominado nivel de intervención sectorial, daría lugar a un espacio viable para la adopción de decisiones compatibles en todos los ámbitos jurisdiccionales. Ello se inscribe ya en lo que se ha definido como nivel de intervención política, que exige una participación plena de todas las instituciones intervinientes.

Según se desprende del desarrollo realizado, la expresión del acuerdo interjurisdiccional estaría cristalizado en el programa anual, concebido no como un listado de acciones sino como verdadero plan que contemple actividades, recursos aplicados y responsabilidades asumidas, con su correspondiente reflejo en el tiempo. Sin dudas, un componente importante en dicho plan lo constituirán los proyectos físicos, pero no por ello dejan de tener significación todas las otras tareas que deben realizarse y que necesariamente deben acompañar al plan de inversiones.

No puede ignorarse que la puesta en práctica de un sistema con tales características no resulta simple ni es de instrumentación inmediata. El primer programa que se realice seguramente será incompleto y probablemente pobre en materia de inversiones debido a la necesidad de ajustar los sistemas de financiamiento. No obstante ello, se considera que, como instrumento, permitirá una progresiva integración del Sector en el marco de objetivos compartidos. Además, en la forma que se lo prevé, permitirá un fácil seguimiento y evaluación -lo que posibilita su progresivo mejoramiento- y, dado el deslinde de responsabilidades que incorpora, una cierta capaci-

dad colectiva de presión sobre todos los organismos actuantes para que cada uno cumpla los compromisos que asume.

Como se ha comentado, el nivel de intervención política no puede ser cubierto mediante conjuntos reducidos de organismos, tal como se lo ha bosquejado para el nivel sectorial, sino que exige una intervención plena.

Sin embargo -y de allí la importancia del nivel sectorial-, un adecuado trabajo preparatorio y de difusión de los documentos, así como la cuidadosa elaboración de los criterios a utilizar así como las normas a que debe ajustarse el sistema (establecimiento de prioridades; criterios para la evaluación de proyectos; normas de diseño y de operación y mantenimiento; etc.), permitiría reducir a una sola reunión colectiva, anual, la frecuencia necesaria de trabajo integrado de todos los organismos intervinientes (aprobación del programa anual y de lo actuado, lo que supone su evaluación rigurosa). Claro está que una mecánica de este tipo, con amplia descentralización ejecutiva, requiere también de algún foco central de todo el sistema, que realice las tareas de coordinación general y seguimiento de todas las actividades, además de ser el punto de irradiación de toda la información general.

Tal función no puede en un único organismo; por el contrario debe ser absorbida como función específica por una oficina ad-hoc que se sustituya con personal de los organismos nacionales, del CFI y del COFES (aportados en este último caso por personal

de los organismos ejecutores). Su dirección debería ser ejercida en forma conjunta, con una prolija reglamentación de su operatoria. El financiamiento de sus gastos -excluido lo que es gastos de personal, que podría ser absorbido por los organismos de pertenencia- debería ser financiado, conforme a un presupuesto anual que debe ser objeto de aprobación colectiva, con aportes del Tesoro Nacional, a través de cualquiera de los organismos nacionales actuantes pero como asignación presupuestaria explícita.

### 2.1.3. Justificación de las propuestas

El mecanismo de acuerdo y consenso que se propone es una de las posibles vías para integrar un sistema global. Como tal puede ser objeto de críticas; sin embargo debe restacarse el hecho de que integra la gama de organismos e instituciones que actúan en el sector y que procura asegurar a cada uno de ellos roles compatibles con las posibilidades que, al menos con el conocimiento que se tiene de su funcionamiento, se disponen.

Sin dudas la elección de un procedimiento como el descrito, no resulta un hecho que puede ser resuelto en la objetividad de un laboratorio. Es fruto de una visión determinada y como tal, pasible de perfeccionar conforme esa visión se amplíe con aportes de enfoques particulares. También es posible de ser visto desde ópticas alternativas que generen distintos criterios y posibilidades de integración.

Desde tal perspectiva, la justificación de la propuesta no puede ser más ampliada que la realizada a

lo largo de la explicación de cada una de las propuestas discutidas en los apartados precedentes. Sin dudas, con ello se brinda un campo de discusión amplio; pero acaso ¿no es precisamente la mejor contribución que puede hacerse al enfocar un tema como el que nos ocupa para generar alternativas y lograr, en definitiva, la aplicación de una propuesta concercada?. En el entendimiento que es éste precisamente el principal campo que debe debatirse en el tema de saneamiento, no se considera preciso avanzar más en la fundamentación de un esquema organizacional que, como es en general la problemática institucional, puede presentar tantas conceptualizaciones como intentos de abordaje se realicen. No obstante ello, aunque con las mismas reservas que aquí se formulan, en 2.2.2.2. se vuelve a considerar el tema.

## 2.2. DESARROLLO DE MODELOS A NIVEL PROVINCIAL

### 2.2.1. Tipificación según situaciones diferenciales

En la primera parte de este trabajo se han analizado las soluciones institucionales que se han dado las distintas provincias para el funcionamiento del Sector. Como allí puede comprobarse, hay casos donde se ha procurado centralizar la actividad en un organismo único, con distintas variantes en cuanto al grado de autonomía administrativa que se le concede, mientras que otros han tendido a descentralizar en el ámbito municipal el peso ejecutivo de la acción de sancionamiento básico. Entre una y otra modalidad, pueden encontrarse una cierta gama de situaciones intermedias, en las cuales se combinan la actividad centralizada con la descentralización de ciertos sistemas. Por su parte, la actividad del SNAP, basada en una activa participación comunitaria, introduce en todos los casos un grado de descentralización operativa. Dadas estas características, no resulta posible enmarcar las soluciones encontradas bajo un patrón único.

Sin embargo, a los efectos de avanzar en la búsqueda de un modelo útil para el funcionamiento del sector en el ámbito provincial, muchas de las diferencias señaladas pueden ser dejadas de lado al considerar los tres niveles de intervención que requiere el sector: político, sectorial y de ejecución. Debe tenerse en cuenta en tal sentido, que los distintos grados de descentralización que mantiene cada solución organizativa, están vinculados fundamentalmente al nivel de ejecución, ya que las decisiones a nivel político y sectorial son adoptadas en forma centralizada. El hecho de que puedan encontrarse casos donde

el nivel sectorial no tenga mayor desarrollo y que en consecuencia las decisiones de nivel político no se basen en información adecuada, no invalida su carácter centralizado.

De acuerdo a tales características, puede aceptarse que, en el nivel de generalización que se está utilizando, se presentan dos tipos característicos de funcionamiento sectorial: aquellas provincias en donde el nivel de ejecución es predominantemente centralizado (entendiendo como tal la existencia de un organismo provincial que sobrelleva el mayor peso de la acción) y aquellas donde es predominantemente descentralizado (identificando así a aquellas provincias en que el grueso de la acción ejecutiva recae en el ámbito municipal).

El carácter centralizado-descentralizado, en la primera parte del trabajo (1.3.2. Situación institucional y administrativa) fue utilizado para identificar las diferencias que se manifiestan en cada provincia respecto a la modalidad de vinculación a la estructura de provincial del organismo que resulta responsable primario del sector. También se había distinguido allí, para aquellos organismos que operan descentralizadamente, dos variantes básicas: los que operan bajo la forma jurídica de empresa y los que lo hacen bajo la forma de administración o dirección; diferenciación que se la entendía pertinente para denotar distintos grados de flexibilidad para la gestión administrativa. La inclusión de estas dos variantes en la discusión de un posible modelo de funcionamiento del Sector a nivel provincial, sin embargo, no se la entiende necesaria; si se estima preciso tomar en cuenta en cambio, si el organismo central opera

centralizada o descentralizadamente, ya que distintos grados de autonomía relativa suponen formas diferentes de vinculación con las áreas de gobierno del cual dependen. A efectos de tomar en cuenta esta cuestión, sin confundirla con la ejecución predominantemente provincial o municipal (también identificado como centralizada o descentralizada), se identificará en lo sucesivo como sin o con autarquía a la situación del organismo, ya que esta última condición es un rasgo común de los organismos que operan con independencia relativa de la estructura ministerial de cada provincia. De acuerdo a esta convención, los conceptos descentralizado/descentralizados, quedan reservados para identificar la forma en que predominantemente opera el nivel de ejecución (provincial o municipal).

Conforme a estos criterios, tomando en cuenta a partir del ámbito provincial como un todo, la forma en que se adoptan las decisiones en cada nivel de intervención, pueden establecerse los siguientes tipos organizativos.

Nivel de Intervención

<u>Político</u>	<u>Sectorial</u>	<u>de Ejecución</u>
Centralizado	Centralizado	Centralizado { con autarquía sin autarquía
		Descentralizado

No hay dudas de que estos tipos básicos, diferenciados exclusivamente por el nivel de ejecución constituyen una simplificación excesiva de la realidad y que, como tal, no brindan elementos suficientes para

pensar un modelo como el que se propone. Debe tomarse en cuenta al respecto, que cada provincia tiene su particular esquema en lo que respecta a las áreas de gobierno que tienen intervención en el proceso de toma de decisiones atinentes al Sector, lo que se expresa tanto en el nivel político como en el sectorial; pero ello no es independiente de la forma en que opera el nivel de ejecución. En efecto, una ejecución descentralizada, supone, por ejemplo, un espacio de participación mucho mayor para el área que, dentro del gobierno provincial, tiene por responsabilidad la vinculación con los gobiernos municipales:

Dado este hecho, si bien resulta imposible incluir en un modelo, que procura establecer un posible mecanismo de funcionamiento que minimice la posibilidad de que se adopten decisiones no congruentes con las prioridades del Sector, todas las posibles formas en que pueden expresarse los niveles político y sectorial, se procurará considerar los efectos principales que en los mismos tienen las dos posibles modalidades de ejecución que se presentan, sobre todo en lo que hace a las áreas de gobierno que deberían articular su acción y los aspectos diferenciales que deberían ser considerados.

Con tal enfoque, el nivel sectorial adquiere especial relevancia. Es que, la adopción de decisiones a nivel político, con independencia de que ellas queden bajo responsabilidad de un área de gobierno en forma exclusiva o deba ser punto de acuerdo de gabinete total o parcial, no daría lugar a la existencia de variaciones sustanciales, que requieran ser objeto de consideración particular en un modelo, en tan-



to a nivel sectorial sean contempladas las distintas variantes que se deriven de cada especial organización en el nivel de ejecución. Este último nivel, por su parte, si bien supone diferentes requerimientos según opere centralizada o descentralizadamente, ellos se expresan también en el plano sectorial, por cuanto la especificidad de la ejecución en sí, no genera diferencias entre una u otra modalidad organizativa. Como particularidad de este nivel, corresponde tomar en cuenta las diferentes condiciones asociadas a que, en una organización centralizada, el organismo cuente o no con autarquía. Ello, sin embargo, es objeto de tratamiento particularizado en 2.2.2.1.

Centrando en consecuencia el análisis en el nivel de intervención sectorial, debe en primer término recordarse que se incluirán en el mismo a las tareas de planeamiento y de control de su ejecución, pero también todas aquellas actividades requeridas para viabilizar los programas (financiamiento, asistencia técnica, desarrollo institucional, etc). A raíz de ello fueron definidos seis subsistemas básicos: a) información, b) planeamiento, c) financiamiento, d) asistencia técnica, e) tecnológica y f) desarrollo institucional y de recursos humanos.

Considerando tales elementos, pero circunscriptos ahora al ámbito provincial, pueden identificarse las distintas áreas que requieren intervenir para conformar un mecanismo articulado. En tal identificación debe tenerse en cuenta que lo que se procura es señalar jurisdicción sobre determinado aspecto, y no organismos particulares, más allá que en muchos casos las denominaciones que se utilicen puedan coincidir con las de áreas específicas de gobierno.

	NIVEL DE EJECUCION	
	Centralizado	Descentralizado
Áreas Intervinientes	Obras y Servicios Públicos	Obras y Servicios Públicos
	Salud Pública	Salud Pública
	Planeamiento	Planeamiento
	Organismo de Saneamiento	Gobierno
	Hacienda	Hacienda

La delimitación de competencias que puede realizarse para estas áreas, con el grado de generalidad que impone el hecho de existir profundas diferencias entre una y otra provincia, son analizadas en el apartado siguiente.

#### 2.2.2. Delimitación de competencias

Las misiones y funciones asignadas por las respectivas leyes de ministerios de cada provincia a las dependencias del Poder Ejecutivo, pueden presentar variaciones considerables. En razón de ello, la delimitación tentativa de competencias que seguidamente se realiza, debe ser entendida con cierta flexibilidad, atendiendo más a las funciones que las áreas de gobierno que se mencionan, de forma tal que, si en un caso particular la jurisdicción con competencia en determinadas funciones resulta ser distinta a la que en el texto se considera como área de gobierno responsable, pueda realizarse la adaptación que corresponde sin vulnerar el esquema como un todo.

Con tal aclaración, se considera apropiado apreciar una posible distribución de competencias a partir de los seis subsistemas que, en este enfoque, se integra al nivel de intervención sectorial.

- Subsistema de información

Este subsistema, en los casos de organización centralizada, debería estar bajo la responsabilidad primaria del área de obras y servicios públicos. Se fundamenta esta elección en el hecho de que -como puede apreciarse en el cuadro 10 de la primera parte del trabajo- los organismos provinciales de ejecución, que son los que deben proveer buena parte de la información básica, están en todos los casos bajo dependencia de dicha área. El no entender conveniente a nivel provincial centrar en estos últimos tal responsabilidad, deriva de distintas causas: la necesidad de integrar en el subsistema de información registros que son realizados por otras áreas, el hecho de que -aún con ejecución centralizada- hay servicios que actúan en el ámbito provincial y cuyos datos de gestión no siempre son de interés del organismo central, la necesidad de asegurar que preste servicios a objetivos múltiples y no sólo a las necesidades operativas del organismo central, son algunas de las que pueden mencionarse.

Sin menoscabo del rol central que se estima debe desempeñar el área de obras y servicios públicos, debe considerarse la posibilidad de una distribución de responsabilidades específicas para algunos de los distintos circuitos que integran este subsistema. Así el circuito de gestión puede quedar bajo responsabilidad primaria del organismo

central, así como los de alimentación a otros sub sistemas, en especial el tecnológico, el de asistencia técnica y el de desarrollo institucional y de recursos humanos. Los circuitos de planeamiento y de financiación, en cambio, se considera con veniente que también queden centralizados en el área de obras y servicios públicos.

Fuera del área de obras y servicios públicos, se estima fundamental la integración en el circuito de información de planeamiento de las áreas de salud pública y de planeamiento que operen a nivel provincial. De igual forma las áreas de hacienda y de planeamiento en el circuito de información es pecífico para el subsistema de financiación y el área de planeamiento en el circuito que alimenta la información para el subsistema de desarrollo institucional y de recursos humanos.

Sintetizando la posible forma de distribución de responsabilidades descritas, utilizando a tal fin las clásicas categorías de entender (responsabili dad primaria), intervenir (sin responsabilidad pri maria, pero con necesario acuerdo en la decisión) y participar (con intervención pero sin que su de sacuerdo implique el no llevar adelante la deci sión), para especificar el grado de ingerencia en las decisiones, puede esquematizarse el siguiente cuadro:

Subsistema de información  
-Nivel de ejecución centralizado-

Circuito	Entiende	Interviene	Participa
Coordinación	OySP	-	-
-Gestión	OE	OySP	OM
-Planeamiento	OySP	SP-P	OE
-Financiación	OySP	P-H	OE
-Tecnológico	OE	-	SP
-Asistencia técnica	OE	SP	-
-Desarrollo institu- cional y recursos hu- manos	OE	OySP	-

Donde:

- OySP Area de obras y servicios públicos
- OE Organismo ejecutor (central)
- OM Organismo ejecutor (ámbito municipal)
- SP Area de salud pública
- P Area de planeamiento (global a nivel de provincia)
- H Area de hacienda (o economía, según quien tenga la responsabilidad sobre los recursos provinciales).

Debe consignarse que si se da el caso de que la responsabilidad sobre la elaboración de los presupuestos provinciales y de los planes de inversión pública recaerá sobre el área de planeamiento provincial, la intervención del área de hacienda puede resultar innecesaria.

Considerando ahora los casos en que el nivel de ejecución es descentralizado, resulta necesario

en primer término señalar que la captación de los datos básicos, al estar dispersos en distintos organismos de ejecución, implica la necesidad de contar con un mecanismo especial de recolección y procesamiento; en adición a ello, dada la independencia de dichos organismos de las áreas de gobierno provincial, resultan de particular incidencia los incentivos que existan para que generen la información requerida conforme a una metodología común y se presten a su análisis a nivel centralizado. Debe decirse al respecto, que es probable que en muchos casos, aún contando con la mejor participación de los organismos no resulte posible instrumentar en forma rápida un circuito de información de gestión que tenga permanencia y confiabilidad; las mismas limitaciones de estructura con que operan muchos organismos de ejecución del ámbito municipal, constituye un obstáculo -que en algunos casos puede ser serio- para el funcionamiento de este subsistema, si no se instrumenta a nivel provincial algún mecanismo de apoyo e incluso de captación directa de los datos fundamentales.

Resulta superfluo insistir sobre el papel clave de la información en cualquier sistema de toma de decisiones. En razón de ello debe decirse que, más allá de la particular solución que conforme a sus condiciones específicas pueda lograr cada cada provincia, cualquier intento de mantener eficacia y creciente eficiencia en el Sector depende de la disponibilidad y calidad de los datos que guíen la intervención a nivel sectorial que se realice. Si bien ello es válido tanto para una ejecución centralizada como descentralizada, se

estima pertinente resaltar este hecho al tratar la ejecución descentralizada por cuanto es en tal modalidad donde la integración de un subsistema de información resulta, por lo general, considerablemente más compleja (con las diferencias que le son propias, pueden ser tomadas en cuenta muchas de las cuestiones consideradas al tratar el subsistema de información para todo el país -ver 2.1.2.-).

Desde el momento en que en este tipo de organización sectorial no hay un organismo de ejecución central, o si lo hay su ámbito geográfico es muy restringido, la responsabilidad de todos los circuitos considerados en el subsistema de información es probable que deba ser absorbida por el área de gobierno que tenga la jurisdicción sobre los principales temas del Sector. En este caso, como puede comprobarse en el cuadro 10 de la primera parte del trabajo, ya no es el área de obras y servicios públicos un referente único para todas las provincias.

La distinta forma en que se concibe la participación en los distintos circuitos, utilizando las categorías de entender, intervenir y participar, puede esquematizarse en el siguiente cuadro:

Subsistema de información  
-Nivel de ejecución descentralizado-

Circuito	Entiende	Interviene	Participa
Coordinación	AR	-	-
-Gestión	AR	OM	-
-Planeamiento	AR	OySP-SP-P-G	OM
-Financiación	AR	P-H	OM
-Tecnológico	AR	OM	SP
-Asistencia técnica	AR	OM-SP	-
-Desarrollo constitu- cional y de recursos humanos	AR	OM-SP	-

Donde:

AR Area responsable. Si resulta ser OySP no debe considerarse su inclusión en el sub sistema de planeamiento como interveniendo.

G Area de gobierno responsable de la relación con los municipios.

OySP, P, H,  
OM Tiene igual significado que en el cuadro anterior.

- Subsistema de planeamiento

Para los casos cuya organización se caracterizan por mantener predominantemente centralizado el nivel de intervención que se refiere a la ejecu-ción, se entiende que el subsistema de planeamien-to debe caer bajo responsabilidad primaria del área de obras y servicios públicos, aunque con la intervención de las áreas de salud pública y de planeamiento y la participación del organismo de ejecución que opera en el ámbito provincial y de



los organismos que operen en el ámbito provincial. Como ya se ha comentado, aún en las provincias que mantienen fuerte centralización a nivel de ejecución se verifica la presencia de organismos que operan en el ámbito municipal (recordar que se incluyen en esta categoría a los administrados por asociaciones comunitarias como las que promueve el SNAP); dado que el subsistema de planeamiento debe comprender la totalidad del Sector, se considera preciso la búsqueda de alguna vía de participación de los mismos. En algunas provincias, ello se ve facilitado por el hecho de que el mismo organismo central tiene bajo su dependencia al SPAR (Servicio Provincial de Agua y Saneamiento) que es el vínculo natural con el SNAP. Pero, tomando en cuenta que en otros casos este es un organismo independiente, se ha preferido no incluir al SPAR en el esquema, aunque obviamente puede resultar un elemento importante para lograr la participación de los organismos que operan en el ámbito provincial. Debe también tomarse en cuenta que la acción del SNAP, aún con su importancia, no explica a todos los organismos existentes en el ámbito municipal; basta tomar en cuenta en tal sentido los organismos que surgieron a raíz de las transferencias operadas en la provincia de Buenos Aires o el tradicional impulso a la acción municipal en el Sector que mantuvo la provincia de Entre Ríos.

En los casos de ejecución descentralizada, el subsistema de planeamiento debería quedar bajo la responsabilidad del área que tiene asignadas las funciones principales del sector, interviniendo en el mismo el área de planeamiento que opera a nivel provincial y el área de gobierno que atien-

de los asuntos municipales y con la participación de los organismos ejecutores del ámbito municipal.

Si bien en un esquema lógico, puede objetarse el hecho de no asignar la responsabilidad primaria al área de planeamiento, se estima que, aún cuando el desempeño de este rol no vulneraría el sistema participativo que se entiende necesario utilizar para el logro de un mejor desenvolvimiento sectorial, las tareas centrales de esta área se vinculan a la planificación global en la cual deben enmarcarse los planes y programas sectoriales, los que deben ser objeto de atención privilegiada por las áreas que detenta la responsabilidad sectorial. Desde esta concepción, se estima que con la función de intervenir que se le asigna al área de planeamiento en este subsistema, se logra una compatibilización adecuada de las diferentes esferas de acción.

La inclusión en el subsistema de planeamiento (como también se lo hizo en el de información) al área de gobierno que atiende la vinculación gobierno provincial-municipios, en los casos de ejecución descentralizada, puede ser discutible. Sin embargo, aún aceptando que cada provincia puede tener un procedimiento diferente para canalizar el vínculo provincias-municipios en los temas específicos del Sector, se estima que el área que tiene por objeto especial tales relaciones debe intervenir en forma explícita, en tanto que más allá de cuestiones propias de la actividad, es la mejor forma de incorporar por la vía correspondiente los aspectos políticos que innegablemente inciden en la toma de decisiones; es por lo demás,

también la mejor vía para que las restricciones y posibilidades, así como las prioridades críticas, estén integradas en las relaciones y acuerdos políticos que se realicen entre los gobiernos provincial y municipales.

#### - Subsistema de financiamiento

En los casos de ejecución predominantemente centralizada, la acción del organismo central, con un presupuesto único, permite cierto margen de manobra en cuanto a la utilización de los recursos propios tanto para el manejo de los programas de inversión, cuanto para evitar que los altos costos de operación y mantenimiento que se presentan en algunos servicios deban ser totalmente absorbidos por la tarifa que se aplica. Esto último, si bien es objeto de discusión desde la teoría, dado que hay criterios que sostienen la necesidad -en vista al logro de eficiencia económica- de que el proceso (la tarifa) sea el reflejo real del costo que agronta la sociedad para poder prestar el servicio, no es de aplicación generalizada en el país, ya que lo más común es la aplicación de una tarifa única en todas las localidades en que el organismo central presta servicios.

Con independencia del grado de validez de tal argumento, o del grado de razonabilidad económica que puede tener una decisión que lleva a que recursos generados en un servicio sean utilizados para financiar programas de inversión que beneficien a una localidad distinta, el elemento fundamental que está en juego es la forma en que se realizan las decisiones respectivas. Al respecto, pueden

considerarse dos alternativas sustantivas: que la decisión se adopte a nivel de organismo, con la visión exclusiva de su campo de actuación, o bien que la decisión se adopte desde un nivel que permita considerar la totalidad del sector en el ámbito provincial. Sin dudas la elección de una u otra alternativa, no surge de un análisis exclusivamente lógico sino que incluye también normas legales y administrativas, así como la misma relación entre los recursos generados y las necesidades existentes en los servicios bajo jurisdicción del organismo que los genera. Puede citarse así, y es objeto de análisis particular en el apartado 2.2.2.1 de este mismo capítulo, que los organismos que gozan de autarquía mantienen ciertas ventajas relativas en cuanto a las posibilidades de gestión, pero junto con ello presentan ciertas limitaciones a la posibilidad de que se orienten sus posibles recursos financieros a la atención de prioridades que pueden ser establecidas a nivel sectorial.

Sin entrar a considerar en este apartado las posibilidades relativas que ofrece a una intervención sectorial el grado de autarquía con que opere el organismo central, volviendo a las dos alternativas señaladas, en este esquema de funcionamiento del Sector en el ámbito provincial, se considera que la responsabilidad primaria del subsistema de financiamiento debe estar radicada en el área de gobierno que tiene las funciones políticas fundamentales del Sector. Esta es, para el caso de centralización que se está considerando, el área de obras y servicios públicos. Se entiende también que deben intervenir las áreas de planeamiento y de hacienda, siempre que no esté asignada a planea

miento la función de elaborar el presupuesto provincial, entendiendo en todo lo que es financiamiento de los planes de inversión; de darse este último caso, es posible que la intervención del área de hacienda no resulte necesaria. En esta línea de pensamiento, el organismo central en el subsistema de financiamiento debería limitarse a participar conjuntamente con los organismos que operen en el ámbito municipal.

En los casos de ejecución descentralizada, se considera conveniente que la responsabilidad del subsistema recaiga en el área que jurisdiccionalmente tenga competencia primordial, con la intervención de las áreas de planeamiento, hacienda (resultando válida la aclaración realizada precedentemente al respecto) y también del área que sea el vínculo político natural entre los gobiernos provincial y municipales. Los organismos de ejecución, que en este caso operan en el ámbito municipal, se limitarían a participar.

#### - Subsistema tecnológico

Las necesidades tecnológicas del Sector y las posibilidades de desarrollo en tal sentido, se presentan fundamentalmente en el nivel de ejecución. En razón de ello, en el tipo de organización centralizada, se entiende que debe quedar en el organismo central la responsabilidad primaria, aunque con intervención del área de obras y servicios públicos tanto para incorporar las cuestiones que en relación a este subsistema se presenten en los servicios que operen fuera de la jurisdicción del organismo central, como para asegurar una adecuada difusión en las experiencias obtenidas.

Los tipos de organización que operan con ejecución descentralizada, en principio deberían instrumentar el subsistema tecnológico bajo responsabilidad primaria del área con competencia sectorial, aunque a tal efecto en muchos casos es posible que deba instrumentarse alguna dependencia específicamente dedicada a tal cometido. Sin perjuicio de ello puede aceptarse la posibilidad de que existan casos donde haya un organismo de ejecución que pueda absorber esta función. Si se da la primera alternativa, los organismos de ejecución debieran intervenir; en la segunda, la intervención la correspondería al área de gobierno con ingerencia principal en el Sector conjuntamente con los restantes organismos de ejecución que no asuman la responsabilidad principal. Debe destacarse, que en una u otra alternativa, un subsistema tecnológico en un esquema de ejecución descentralizada, exige un mecanismo de difusión mucho más ajustado que en el caso centralizado.

Se estima conveniente que, ya sea en una organización centralizada o bien en una descentralizada, el área de salud pública tenga participación. Se fundamenta esta posición en la necesidad de considerar dentro del Sector en el ámbito provincial, las necesidades y las posibilidades de satisfacer las que se manifiestan en relación a la población dispersa, campo éste donde predominantemente actúan las áreas de salud.

- Subsistema de asistencia técnica

Al igual que el subsistema tecnológico, este subsistema se vincula básicamente a la faz de ejecución, en un flujo de dos direcciones: por un lado

la búsqueda de satisfacción de las necesidades que no pueden ser satisfechas en el ámbito provincial y que por tanto requieren ser atendidas desde afuera (asistencia desde el ámbito nacional, cooperación horizontal interprovincias, etc); por otro, la instrumentación de un mecanismo que permita utilizar la capacidad y conocimientos existentes en cada provincia para satisfacer las necesidades que se presentan en la misma, ya sea en organismos municipales o en servicios dependientes del organismo central. Debe tenerse en cuenta que en el concepto de asistencia técnica están incluidos todos los aspectos vinculados al sector (gestión administrativa, diseño, planeamiento operativo, etc) y no sólo aquellas que hacen específicamente a la operación y mantenimiento de los sistemas.

Tomando en cuenta estas características, se considera apropiado que, en un tipo de organización centralizada, quede radicada en el organismo central la responsabilidad primaria de este subsistema, con intervención del área de salud pública, no sólo para considerar necesidades que pueden expresarse en el estado sanitario de la población, sino también por la acción directa que puede desempeñar para encontrar soluciones sanitarias viables a la población dispersa (y que por tanto está marginada de cualquier tipo de servicio público de abastecimiento).

A igual que lo visto en el subsistema tecnológico, en los casos de ejecución descentralizada, la responsabilidad primaria de este subsistema debería radicarse en el área que detenta la jurisdicción

sobre las funciones principales del Sector, sin perjuicio de que en el caso de existir un organismo ejecutor en el ámbito municipal que tenga cualidades como para asumirlas, pueda ser delegada. De darse esta última posibilidad el área de gobierno del ámbito provincial debería intervenir conjuntamente con los restantes organismos ejecutores, en la primera alternativa, la intervención le correspondería a la totalidad de los organismos de ejecución. En cualquiera de las variantes le cabe participar al área de salud pública.

- Subsistema de desarrollo institucional y de recursos humanos

Las cuestiones comprendidas en este subsistema tienen una importancia significativa en el desarrollo sectorial, sin embargo, muchas veces, es común que por la presión de las actividades de rutina no puedan ser atendidas cabalmente por quienes están inmersos en las mismas. Por tal razón, complementada por la necesidad de analizar la cuestión institucional desde una distancia que permita mantener la objetividad requerida, en los casos de organización centralizada se considera conveniente que la responsabilidad primaria sea asumida por un área no comprometida por la gestión de rutina. Se piensa así en el área de planeamiento, aún cuando es posible que según las provincias puede haber áreas alternativas para ejercer tal responsabilidad. Puede darse el caso, sobre todo en las organizaciones centralizadas que operan con organismos que gozan de autarquía, que la misma área de obras y servicios públicos pueda



mantenerse a cierta distancia de la gestión cotidiana, lo que le permitiría desempeñarse como eje del subsistema. Lo que se intenta señalar como de importancia sustancial, es que cualquiera sea el área a que se asigne la responsabilidad primaria, ésta debe poder actuar con la objetividad que posibilita el mantener cierta distancia de las presiones de la rutina. El pensar en el área de planeamiento como un posible destinatario de la responsabilidad, se refuerza también por la visión global que necesariamente debe mantener sobre los recursos humanos de la provincia, los objetivos perseguidos y, en general, sobre la estrategia adoptada para cada campo de la acción provincial.

De acuerdo a ello, si se asigna a planeamiento la responsabilidad primaria, debería intervenir el organismo central, así como el área de obras y servicios públicos de la cual depende. En el caso de que sea en ésta última donde radique tal responsabilidad, junto con el organismo central debe intervenir el área de planeamiento. Dado que se considera al Sector en su conjunto, se estima prudente que se de un nivel de participación a los organismos de ejecución que actúen en el ámbito municipal.

En los casos de organización descentralizado, no se presenta en igual medida el riesgo de que el área que detenta la responsabilidad política del Sector, pueda perder objetividad por la falta de distancia adecuada de la actividad cotidiana. En razón de ello, se estima que no se presentarían deficiencias si es ésta la que asume la responsa-

bilidad primaria del subsistema, aunque con intervención del área de planeamiento y de los organismos de ejecución.

Debe destacarse que el desarrollo institucional y de recursos humanos exige un tratamiento especializado, lo que torna conveniente que, cualquiera sea la solución organizacional de que se trate, se instrumente un sector profesional abocado específicamente al tratamiento de los requerimientos de este subsistema.

Sintetizando lo comentado en relación a los distintos subsistemas que conforman el nivel de intervención sectorial, obviando la inclusión de posibles alternativas y aclaraciones incluidas en la referencia particular a cada uno de ellos, pueden realizarse los siguientes esquemas de asignación de responsabilidades y delimitación de competencias (se excluye la desagregación del subsistema de información, ya detallado en su tratamiento particularizado).

Subsistemas de la intervención sectorial  
-Nivel de ejecución centralizado-

Subsistema	Entiende	Interviene	Participa
Información	OySP <u>1/</u>	-	-
Planeamiento	OySP	SP-P	OE-OM
Financiamiento	OySP	P-H	OE-OM
Tecnológico	OE	OySP	SP
Asistencia técnica	OE	SP	-
Desarrollo institucional y de recursos humanos	P	OySP-OE	OM

1/ Se considera la coordinación global del subsistema los significados de las siglas son los mismos que los utilizados previamente.

## -Nivel de ejecución descentralizado-

Subsistema	Entiende	Interviene	Participa
Información	AR <u>1/</u>	-	-
Planeamiento	AR	G-P	OM
Financiamiento	AR	G-P-H	OM
Tecnológico	AR	OM	SP
Asistencia técnica	AR	OM	SP
Desarrollo institucional y de recursos humanos	AR	P-OM	-

1/ Se considera la coordinación global del subsistema.

Los significados de las siglas son los mismos que los utilizados previamente.

Como un último aspecto que corresponde dilucidar en relación al campo de acción que le compete a cada una de las áreas y organismos involucrados, es lo que hace a la responsabilidad global por la intervención sectorial. Como se desprende en cierta medida de los esquemas previamente considerados, se estima que tal función debe ser absorbida por el área de obras y servicios públicos en los casos de organización centralizada y por las áreas que detentan las funciones principales del Sector, en los casos de organización descentralizada. Tomando en cuenta un modelo sectorial para todo el país como fue considerado en el capítulo anterior, estas áreas tendrían adicionalmente que constituir el vínculo natural entre el ámbito provincial y el ámbito nacional.

### 2.2.2.1. Gobierno provincial y organismos/empresas de servicios.

Como se ha expuesto en el apartado anterior, la forma de vinculación entre el gobierno provincial y los organismos o empresas que operan en el nivel de ejecución que se entiende relevante para el análisis, cuando se trata de una organización centralizada, es si disponen o no de autarquía, utilizando esta categorización en un sentido amplio. Para el caso de una organización descentralizada (nivel de ejecución predominantemente ubicado en el ámbito municipal), adquiere fisonomía particular, ya que implica una independencia relativa entre los organismos de ejecución y el área de gobierno que detenta la responsabilidad sectorial en el ámbito de la provincia. Dada las diferentes condiciones que reúnen estas tres posibles formas de vinculación, cada una de ellas se analizará por separado.

#### 1) Organización centralizada, organismo central sin autarquía

Este caso, donde el área de gobierno que tiene jurisdicción sobre las principales funciones del Sector, mantiene amplia capacidad de decisión sobre las distintas cuestiones vinculadas a los servicios, desde el punto de vista del funcionamiento sectorial en toda la provincia es el que presenta organizacionalmente menos dificultades para la integración de los distintos subsistemas considerados. Como ya se ha comentado, la operación de los servicios desde una dependencia que debe satisfacer requisitos diseñados para el desarrollo de actividades ad-

ministrativas, más que de atención de funciones de tipo industrial, puede quitar flexibilidad y capacidad de respuesta acorde con las necesidades. Es cierta que esta limitación no es una consecuencia necesaria de este tipo de encuadramiento organizativo, pero puede aceptarse que en forma bastante generalizada es reconocida como una restricción, y que incluso es el elemento fundamental que justificó la creación de organismos con independencia relativa de la estructura de gobierno. Los aspectos que pueden ser aceptados como restrictivos de la gestión ejecutiva, pueden sin embargo tener cierta compensación con el hecho de que la política que cada gobierno se da en relación al funcionamiento sectorial, puede ser instrumentada con mayor facilidad, en tanto que un organismo dependiente tiene menos posibilidades de actuar conforme a objetivos propios.

Tales apreciaciones deben ser entendidas en el marco de la dinámica organizacional. En efecto, aún un organismo autárquico y con gran margen de autonomía no puede ser concebido con independencia de la política que el gobierno se fije para el Sector. Sin embargo, está comprobado que cada organización tiene objetivos propios y que la posibilidad de impulsarlos privilegiadamente respecto a objetivos de mayor nivel que pueden imponérsele, está directamente asociada al grado de autonomía que detentan.

El funcionamiento centralizado, basado en un organismo sin autarquía, presenta así condiciones que minimizan la posibilidad de conflicto entre

la estrategia global que se de una provincia y los objetivos particulares del organismo de ejecución. Conforme a ello, el área de obras y servicios públicos, que es la que en el país enmarca la actividad de las organizaciones de este tipo, no enfrentaría problemas particulares para desempeñar las funciones que se entiende le corresponden según la delimitación esbozada. El esfuerzo principal en este caso, más que en la estructuración de un mecanismo que le permita ejercer plenamente su rol, debería estar centrado en la instrumentación de los procedimientos que posibiliten un control de eficiencia en el organismo de ejecución. Al no contar éste con autarquía, la posibilidad de un control de gestión se complica por la dificultad de realizar un seguimiento en base a la relación ingreso-gasto.

2) Organización centralizada, organismo central con autarquía

En este caso, la aplicación de una estrategia de desarrollo sectorial para toda la provincia, se estima que debe ser objeto de atención del área de agobierno que tiene jurisdicción política sobre el sector, circunscribiendo la acción del organismo central a la faz de ejecución en aquellas áreas que se le encomiende. Sin perjuicio de ello, dada la envergadura relativa de tal organismo en el campo del saneamiento de la provincia, como ha sido expresado en el apartado anterior, puede ser depositario de la responsabilidad de los subsistemas tecnológico y de asistencia técnica.

Se estima conveniente el deslinde de las funciones sectoriales y ejecutivas, básicamente por la posibilidad de definir, en una organización de éste tipo, criterios claros de eficiencia para la actuación del organismo central, lo que facilita el seguimiento de la gestión y la introducción de las medidas correctivas que estime necesarias. Tal posibilidad, en la medida que las funciones que se le encomienden se alejen de la faz estrictamente operativa, se diluye, pudiendo invalidar las mismas razones que aconsejaron dotarlo de autarquía y flexibilidad de administración.

Si bien el establecimiento de tal vínculo con el organismo central impone que el área de gobierno del cual depende, deba instrumentarse tanto para la tarea de control como para definir la estrategia sectorial que enmarque la actividad del organismo central, pero también de todos aquellos servicios que opera en el ámbito municipal, se considera que ello es un requisito indispensable, en la medida en que se procure introducir patrones de racionalidad creciente en el funcionamiento sectorial. Por lo demás, al menos en un esquema lógico, los mecanismos de control deberían existir y los instrumentos para incorporar en las decisiones un enfoque que trascienda el campo específico del organismo central, no requerían mayor esfuerzo por cuanto las acciones principales estarían en manos de éste.

La cuestión de la definición precisa de criterios de eficiencia en este tipo de organiza-

ción tiene una exigencia adicional. En efecto, en la medida de que se trata de organismos autárquicos, resulta mucho más difícil la canalización de los recursos que obtiene por su actividad a la atención de cuestiones prioritarias a nivel provincial, si es que éstas se asocian a servicios que no están bajo jurisdicción del organismo central. De acuerdo a ello, por una estricta norma de equidad, se entiende necesario que los recursos que en éste se generan (tradicionalmente, debe recordarse, los servicios que se atienden desde el organismo central son los que presentan mejores condiciones de rentabilidad), sean utilizados en base a patrones de eficiencia comprobables.

De igual forma, se entiende que, en lo que hace a asistencia técnica, la actividad del organismo central, aún funcionando autárquicamente, comprende la totalidad de los servicios que funcionan en el ámbito provincial. Desde el momento que ésta debe ser una responsabilidad orgánica y no solamente una facultad sujeta al arbitrio de los responsables del organismo, en los casos que se requiera puede ser necesario revisar las funciones y responsabilidades otorgadas a fin de su establecimiento explícito.

La cuestión del poder de policía sobre la calidad de las fuentes de suministro, constituye un tema polémico, que no se circunscribe a los tipos de organización que funcionan con organismo central autárquico, sino que también involucra a los que operan con organismos sin au



tarquía. Se entiende al respecto, que la ejecución de este poder debe ser ejercido por un área de gobierno que no esté directamente vinculada al uso del recurso. Debe recordarse al respecto, que la asignación de este poder al organismo de saneamiento constituye una continuidad de la forma en que operaba OSN; aunque, como es conocido, la falta de instalaciones adecuadas para el tratamiento de los líquidos servidos, llevaba a que fuera esa Empresa uno de los principales contaminantes del país.

La posición de que tal poder quede en manos de áreas como salud pública o de medio ambiente, siempre tuvo cierta resistencia dentro del Sector; sin embargo, se entiende que puede ser una vía apropiada no sólo para evitar que los desagües cloacales sigan contaminando los cursos y reservorios de agua, sino también para poder aplicar una política de control para la actividad privada, la que hasta ahora resiste las medidas que tienden a evitar la contaminación, arguyendo, entre otras cosas, la necesidad de que se inicie la acción en el mismo organismo que las impulsa.

### 3) Organización descentralizada

Para este tipo de organización, la vinculación entre el área del gobierno provincial que tiene jurisdicción sectorial y los organismos de ejecución no es necesariamente directa. Ello implica que, para la aplicación de una estrategia global, sea necesario instrumentar algún mecanismo de concertación que incluya in-

centivos a la participación. Por lo general, tales incentivos están naturalmente presentes por el apoyo que siempre brinda el gobierno provincial a la construcción y operación de los servicios municipales; no puede decirse lo mismo, sin embargo, de la existencia de un marco sectorial que encuadre a los organismos municipales en un sistema sectorial.

Al considerar en 2.2.2. la delimitación de competencias según distintos tipos organizativos ya se consideró este aspecto y se explicó la conveniencia de la incorporación orgánica del área de gobierno que tenga competencia en la vinculación entre los gobiernos provincial y municipales. Queda, sin embargo, una cuestión importante que hace a la relación con los organismos municipales, y es el tema de la asistencia técnica.

Por regla general, los organismos que operan en el ámbito municipal tienen una capacidad limitada en todo lo que exceda la gestión directa del servicio. Ello, si bien les posibilita operar con costos reducidos, puede llegar a complicar significativamente su desarrollo. Dado este hecho, se considera preciso que a nivel provincial se estructure una cierta capacidad para prestar asistencia, la que no se limita a los aspectos técnicos de ingeniería o gestión, sino que comprende -por lo menos en algunos casos- facilidades para proporcionar equipos e insumos básicos en casode emergencia. Esta capacidad no necesariamente debe ser mantenida integramente a nivel provincial por cuanto es po-

sible lograrla en gran parte mediante un mecanismo de cooperación entre organismos; pero el núcleo central, que pueda coordinar o asistir directamente, se estima que necesariamente debe operar dentro del organismo provincial con competencia principal en el Sector.

La cuestión del poder de policía, en este caso particular, podría quedar sin mayores conflictos en el área que a nivel político tiene la responsabilidad sectorial en el ámbito de la provincia.

#### 2.2.2.2. Análisis de las acciones comprendidas

El tratamiento de lo que se entiende como un modelo de funcionamiento sectorial en el ámbito provincial, no es independiente del esquema analizado en 2.1., como modelo sectorial para todo el país. Por el contrario, la validez de cada uno de ellos, depende de la aplicación del otro. Dado este hecho, las acciones que corresponde desplegar en el ámbito provincial, no son más que el correlato de las analizadas para el sistema global. Quedan, sin dudas, una gama de cuestiones que son de resorte provincial, sobre todo en la forma particular que en cada caso se elija para llevar adelante las tareas que supone la articulación con tal sistema global. La opinión sobre cómo podrían realizarse algunas de ellas, fue vertida en los apartados anteriores; la gama de variantes posibles que pueden presentarse para las restantes, torna prácticamente imposible analizarlas con generalidad suficiente como para su incorporación en un modelo que pueda ser de utilización común.

Conforme a ello, no se entiende conveniente avanzar con mayores niveles de desagregación, en tanto implicaría restringir el alcance de un esquema global a situaciones necesariamente particularizadas.

### 2.2.3. Justificación de la propuesta

En la primera parte del trabajo, se ha pasado revista a la situación que se mantiene en el país, en lo vinculado al abastecimiento de agua potable y servicios de desague cloacal, analizando con cierto determinimiento los efectos institucionales de la transferencia de los servicios que mantenía OSN en el ámbito provincial. Según allí ha sido expuesto, en la actualidad, pese a la existencia de distintas iniciativas por establecer un sistema global que sobre las bases institucionales existentes permita articular las acciones que se despliegan en distintos ámbitos, los esfuerzos que se realizan no se enmarcan en una estrategia global que aproveche todos los efectos sinérgicos que potencialmente están presentes.

Dado este hecho, desde una concepción que parte de la plena autonomía de las provincias para decidir la forma de funcionamiento del Sector en su ámbito jurisdiccional, pero reconoce la necesidad de intervención del Gobierno Nacional tanto por la capacidad que le es propia para apoyar las actividades, como para impulsar la aplicación de políticas comunes que resuelvan satisfactoriamente las necesidades de toda la población del país, se ha bosquejado un modelo de funcionamiento que procura articular todas las capacidades, sin vulnerar los campos de decisión que son propias a cada uno de los organis-

decisión que son propias a cada uno de los organismos e instituciones que las poseen.

El mecanismo de acuerdo y la acción por consenso, siempre es de compleja resolución. Este es un costo necesario que debe absorberse. Sus alternativas, esto es la decisión unilateral o bien la inexistencia de coordinación alguna, ya han sido ensayadas (la primera con la acción de OSN, la segunda es la que se viene dando en los hechos desde la transferencia de servicios), sin que pueda lograrse la dinámica sectorial que el país necesita. Se entiende, en consecuencia, que las condiciones están dadas para que con precisa delimitación de responsabilidades, se instaure un mecanismo de acción concertada, que exprese una relación de auténtico federalismo.

Lograrlo, sin dudas, va más allá de la existencia o no de un cierto voluntarismo. Hay condiciones objetivas que privilegian la acción concertada, no obstante ello, necesariamente desde algún ámbito debe impulsarse una estrategia global que pueda traducir en estímulos prácticos y reconocibles en forma inmediata tales condiciones. Por su representación, se entiende que tal iniciativa debe partir del ámbito nacional, aunque ella puede ser impulsada desde un organismo como el CPI que, por estar en un ámbito interjurisdiccional, estaría en magníficas condiciones para realizar los contactos y discusiones preliminares con las distintas provincias.

A tal efecto, se estima que el esquema diseñado, aunque sin dudas perfectible como modelo, pueda resultar un punto de partida apropiado. Se entiende en tal sentido, que incluso su mayor nivel de desarrollo debe ser fruto de una acción colectiva, a efectos de

que la participación sea un elemento presente desde la misma gestación.

En los modelos diseñados, se entiende haber incluido a todos los organismos e instituciones que tienen ingerencia en el Sector, tanto a nivel global como provincial. De igual forma se estima que se han propuesto roles afines a las posibilidades de los mismos. No obstante ello, debe destacarse que el esquema se lo considera abierto, tal que pueda ampliarse o restringirse la responsabilidad según se considere conveniente. Lo fundamental en tal sentido, es que el sistema, tanto a nivel global como provincial, tenga transparencia a efectos de que el desempeño pueda ser evaluado por todos los que de una u otra forma intervienen; en última instancia, en todo mecanismo de acuerdo voluntario, es esta la mejor, sino la única, vía de control.

### 3. MODELOS DE ESTRUCTURA DE ORGANISMOS DE SERVICIO

#### 3.1. ORGANIZACION BASICA

##### 3.1.1. Filosofía de la Organización

La teoría clásica de la organización se construyó sobre ciertos principios fundamentales: la división del trabajo, la separación de tareas de acuerdo a sus especialidades, la reagrupación en departamentos o unidades de tamaño compatible con un costo operativo mínimo, la unidad de mando gerencial, el alcance del control, la delegación de autoridad y responsabilidad, etc.

La teoría neoclásica es una respuesta a la clásica. Nace por necesidad del cambio social. Pone el énfasis en el hombre y considera a la empresa como un problema social, en contraposición con la teoría clásica, que puso el énfasis en el puesto y consideró a la empresa como un problema técnico. Revela la existencia de una organización informal, es decir, no basada en la departamentalización, ni en la especialidad ni en la unidad de mando, algunos de cuyos elementos son:

- Los hombres se agrupan por realizar tareas similares, aún cuando sus especialidades sean diferentes.
- Los intereses particulares producen colisiones o agrupaciones, dejando de lado factores ocupacionales o de ubicación.
- La ubicación física es también factor importante de agrupación informal, es decir, no establecida por norma o regla superior.
- La existencia del líder informal.

- La resistencia al cambio de los grupos sociales.

La teoría moderna de la organización trata de cubrir las omisiones y parcialidades de los clásicos y neoclásicos. Su principio fundamental es que las organizaciones deben estudiarse como un sistema; su método es el científico y su naturaleza es integracionista.

Todo sistema está caracterizado por sus objetivos, elementos, estructura y comportamiento.

El servicio público presupone usualmente una organización de elementos y actividades para un fin, una ordenación de medios materiales y personales, esto es, una empresa en sentido económico. La idea de organización es inseparable de la noción de servicio público. Por ello el servicio público no constituye cada acción o prestación considerada en sí misma, sino la actividad tomada como conjunto, consustanciada con la organización que efectúa tales prestaciones. El servicio público de abastecimiento de agua potable, por ejemplo, no es el hecho de instalar una conexión domiciliar, sino la organización y actividad del saneamiento básico en este aspecto.

Podemos concebir a la organización encargada del abastecimiento de agua potable como un sistema hecho por el hombre, el cual tiene un juego dinámico con su medio ambiente (usuarios, proveedores, asociaciones profesionales, autoridades, etc.) y consta de un cierto número de partes interrelacionadas trabajando en conjunción unas con otras, con el propósito de lograr ciertos objetivos (de la organización y de los individuos).

El sistema adquiere una serie de insumos del medio ambiente, los transforma y elabora un "producto" que es



luego vendido al medio. Esta "venta" se realiza a un precio determinado, que se fija de acuerdo a los distintos elementos utilizados en la elaboración y a consideraciones económicas (oferta y demanda), sociales (necesidades de la población, poder adquisitivo, distribución del ingreso, etc.) y políticas (orientación del sistema político), provenientes del medio exterior a la organización.

Las partes del sistema son:

- El individuo
- La organización formal
- La organización informal
- La tecnología
- El contorno socio-económico
- La interdependencia

La "organización formal" es el "esqueleto" o "estructura" del sistema. La disposición de funciones y jerarquías, la descripción escrita de tareas, obligaciones, derechos, dependencias, etc. es, necesaria e indispensable, una de las partes del sistema (Organigrama, manuales de organización, manuales de procedimiento, etc.).

Ese "esqueleto" o estructura orgánica es la disposición y ordenamiento de las funciones que el organismo desarrolla para alcanzar sus objetivos. Esas funciones son distribuidas en unidades orgánicas con niveles de decisión y ejecución, en un régimen de dependencia y relación entre unas y otras, con el fin de alcanzar las metas trazadas. Cada unidad tiene asignadas funciones, atribuciones y responsabilidades definidas. La estructura orgánica muestra la forma como se deben desarrollar la coordinación y la integración de las unidades.

El enfoque sistémico aplicado al estudio de organismos de saneamiento básico, define las áreas fundamentales en las que se deben desarrollar las diversas actividades relativas al abastecimiento de agua potable y desagües. Considerando la afinidad de objetivos parciales, en el esquema organizacional diseñado con dicha concepción se han agrupado dichas actividades en sistemas correspondientes a las etapas de acción para el cumplimiento de los objetivos asignados al ente:

- Planeamiento de la organización institucional, de los recursos y de las obras y control de su ejecución.
- Estudio y construcción de las obras y operación y mantenimiento de los servicios.
- Gestión comercial de venta y cobranza de los servicios.
- Manejo, registro y control de los recursos económicos.
- Apoyo administrativo para el funcionamiento del ente, en recursos humanos, materiales y servicios.

Consecuentemente con lo expuesto se considera que la estructura organizacional de un organismo de saneamiento básico, requiere la siguiente sistematización:

1. Sistema de "PLANEAMIENTO"
2. Sistema de "PRODUCCION"
3. Sistema "COMERCIAL"
4. Sistema "FINANCIERO"
5. Sistema "ADMINISTRATIVO DE APOYO"

Este grupo de sistemas está basado en las funciones que normalmente ejecutan los organismos de saneamiento. Cada uno de ellos a su vez está conformado por diferentes subsistemas.

Los subsistemas funcionales que componen cada sistema organizacional tal como se presentan más adelante, han sido agrupados convenientemente para su análisis; sin embargo, es importante recordar, que no necesariamente corresponden a una estructura organizacional. En general, teniendo en cuenta que cada subsistema cumple con las actividades correspondientes a una función, permite que su agrupación por funciones sea compatible con diferentes alternativas de estructura organizacional, siempre que sean respetados sus procesos, informaciones, entradas, salidas, interacciones e interconexiones.

En adición a los 5 sistemas mencionados anteriormente, podría considerarse por separado el procesamiento de las informaciones, el cual conforma el subsistema guía dor de la organización por cuyo intermedio se establecen prioridades, metas, programación, responsabilidades, distribución de recursos y todo el proceso de decisión. Esta actividad, en una etapa inicial de un programa de Desarrollo Institucional, puede conceptuarse como el elemento de enlace de los subsistemas y sistemas, hasta llegar al establecimiento de la información necesaria para el control de gestión.

Para alcanzar este nivel, es necesario desarrollar simultáneamente a través de la implantación de los sistemas organizacionales antes mencionados, todos los controles operacionales y coleccionar los datos generados por los diferentes subsistemas mediante los respectivos procesos. En esta etapa debe disponerse ya de pa-

trones de gestión y de resultados previstos a partir del sistema de planificación, a fin de identificar las variaciones, analizarlas y formular las acciones correctivas necesarias.

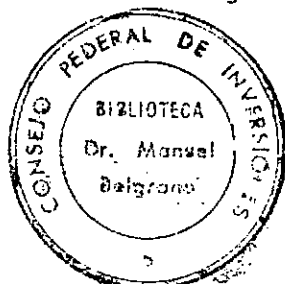
### 3.1.2. Requisitos de eficacia, productividad y eficiencia de los organismos de saneamiento básico

En este punto se intentará enfocar las directrices para el correcto manejo de los servicios, poniendo en evidencia la orientación básica, según la cual, los organismos deben rendir el máximo beneficio a la comunidad servida, con el mínimo costo y con el propósito de alcanzar en lo posible un régimen de autofinanciación, al menos en los gastos operativos.

Es obvio que un organismo de saneamiento existe para satisfacer las necesidades vitales de dichos servicios a la población de una provincia. El resultado obtenido por el organismo en la satisfacción de esa demanda social, es lo que llamaremos eficacia de la misma.

Tal concepto es fundamental, a pesar de parecer simple y obvio. En él pueden encontrarse las primeras fallas al iniciar un programa de desarrollo institucional para organizar y dinamizar un organismo.

La experiencia, corta pero interesante en nuestro país, muestra que deben balancearse un conjunto de requisitos de eficacia, si se desea desarrollar y optimizar el funcionamiento del organismo. Entre los aspectos que, en el actual estado de desarrollo, irán a demandar atención prioritaria del organismo, pueden destacarse:



1. Los déficits que todavía existen en los servicios de saneamiento y el control de contaminación, principalmente en las grandes concentraciones urbanas, generan una fuerte expectativa en la población, e inclusive, una posición crítica en las comunidades políticamente activas, conscientes de sus derechos.
2. La evolución de las inversiones en el sector debe cambiar. La alternativa de no tomar decisión y no invertir equivale a seguir con el aumento de los déficits y frustración de la población.
3. Los organismos deben estar preparados para administrar bajo régimen de escasez de recursos financieros. Esto exigirá, en términos de eficacia, una aclaración y motivación continua de la población, a fin de que el organismo reciba apoyo en sus programas, los cuales dependen del apoyo del gobierno y de la contribución de la población, inclusiva a través de tarifas especiales.
4. Los planes y programas deberán apoyarse en modelos de desarrollo y estructuras institucionales simples y ágiles, cuyos puntos claves en el proceso de decisión deberán ser confiados a profesionales con experiencia y debidamente capacitados. En caso contrario la administración estará sujeta al serio riesgo de perderse en decisiones sobre casos particulares.
5. La experiencia en otros países, por ejemplo Brasil, muestra que existe una íntima correlación con los ciclos de progresos de los servicios y algunos aspectos fundamentales que se han tenido en cuenta en la gestión. Entre otros pueden destacarse:
  - a. Prioridad al desarrollo institucional y organizativo.

- b. Implantación de sistemas eficaces de planeamiento, programación y coordinación ejecutiva.
- c. Desarrollo de los niveles técnicos y utilización de tecnologías adecuadas, con perfeccionamiento de los programas de capacitación y de cooperación horizontal.
- d. Atención a los mecanismos de comunicación, tanto internamente y con los usuarios, como con otros niveles y sectores del gobierno.
- e. Utilización adecuada de las empresas privadas.

En la administración bajo régimen de escasez financiera los conceptos de productividad y eficiencia sintetizan un requisito de mayor importancia en el esfuerzo de desarrollo y optimización de los servicios. Se llama productividad a la relación existente entre la cantidad de productos obtenidos y la cantidad de recursos aplicados para su obtención. Por ejemplo en el punto 1.3.2. se analizó el indicador número de conexiones de agua en funcionamiento (producto) y el número de agentes existentes en los organismos del país.

Al término eficiencia, se lo utiliza para designar la relación entre el valor de los productos obtenidos, considerados los precios, y el costo de los recursos utilizados para su producción. Se trata, de una comparación entre magnitudes económicas. Por lo tanto desde el punto de vista de estos dos conceptos, se considera oportuno destacar los siguientes aspectos:

1. Al usuario le interesa esencialmente que el organismo sea eficaz, es decir resuelva su problema de agua o efluentes en cantidad y calidad adecuada; y que

- sea productiva y eficiente, esto es, que preste los servicios a costos adecuados.
2. Las actividades de los distintos sistemas que componen un organismo están totalmente correlacionados. En tal sentido debe tenerse en cuenta el valor de una gestión empresarial integrada. Sólo se podrá mejorar la eficacia y eficiencia global del organismo, si junto con una mejora en la eficiencia de cada sector, sea promovida y evaluada la eficacia intersectorial. La división de responsabilidades, mediante sectores aislados, es una de las grandes causas de problemas de ineficiencia e ineficacia global.
  3. No se debe perder de vista que la productividad y la eficiencia son medidas por los efectos de actividades, en las cuales hubo productos realizados y recursos consumidos. Por lo tanto, aumento de productividad y eficiencia requieren que se actúe sobre las causas. Estas se encuentran en el proceso de toma de decisión.
  4. Finalmente, cabe destacar el papel que los recursos humanos pueden desempeñar en la optimización del manejo del organismo. La experiencia muestra que la eficiencia probable, conseguida a corto plazo, es superada al poco tiempo por la improductividad generada por las estructuras fijas de personal e instalaciones. El desarrollo institucional debe ser un proceso planificado de cambio a través del cual se obtiene el desarrollo del organismo, adecuándolo al medio ambiente en que actúa, de forma que les permita alcanzar sus objetivos.

Esa adaptación exige un análisis que permita caracterizar las restricciones existentes para alcanzar los resultados esperados. Como consecuencia, podrá

surgir la necesidad de reformular la estructura institucional, los instrumentos legales y normativos o dotarla de los recursos humanos, financieros y organizacionales necesarios para cumplir sus metas.

### 3.1.3. Descripción de los sistemas organizativos de un organismo de saneamiento

A continuación se describirán en detalle cada uno de los cinco sistemas, Planificación, Producción, Comercial, Financiero y Administrativo de apoyo.

#### 3.1.3.1. Sistema de Producción

Definimos como objetivo fundamental de un organismo responsable del suministro de agua y evacuación de desagües el satisfacer la demanda en forma continua con niveles de calidad satisfactorios, a costos razonables.

Pero el cumplimiento de este objetivo no está automáticamente asegurado con la construcción de sistemas de obras para ese fin.

La integración del esquema diseño-construcción-operación-mantenimiento y la formulación de una reforma institucional en todos los campos de la actividad de los organismos se impone como necesidad prioritaria para que cobertura, calidad y costos apuntalen el eficiente organismo que se pretende cumpla con metas que la demanda comunitaria exige.

Tradicionalmente los sistemas se construyeron, pero la operación y el mantenimiento fueron dejados en un plano secundario. No se prestó en general atención



al deterioro de los equipos e instalaciones. Las condiciones de funcionamiento y comportamiento no se tuvieron en cuenta para el diseño de nuevos sistemas.

Además, los primeros sistemas construídos beneficiaron, por lógica, a las ciudades principales donde la posibilidad de contar con recursos materiales y humanos con que operarlos fue superior, en cantidad y calidad, a la existente en las ciudades menores, incluidas en una segunda etapa.

La falta de comunicación y coordinación entre las áreas diseño-construcción-operación y mantenimiento determinó que todas estas circunstancias no fueran detectadas desaprovechando la experiencia interdisciplinaria, factor de incidencia total en un programa para el diseño y construcción de un sistema.

Al no tomarse en consideración, con su debido peso, los resultados de la operación, los problemas más significativos del mantenimiento y la existencia de los recursos locales, se construyeron obras con problemas de operación con una incidencia inmediata en el deterioro de los factores, calidad del producto y costo para obtenerlo.

El proceso debe revertirse. La alternativa es clara, debe incorporarse a la administración de los organismos el prioritario tema de la planificación integral. Fijar claramente los objetivos. Considerar al sistema en todas sus etapas en una interrelación cuyo funcionamiento de naturalmente, y por consecuencia de su mecánica operativa, un producto con adecuados niveles de calidad, cantidad y costo.

La planificación que se pretende se fundamenta en considerar al servicio como concepto integral que incluye disponibilidad, cantidad y calidad dentro de un determinado plazo y costo, proceso que se inicia y se prolonga durante toda la vida útil del sistema.

Se trata de revertir el erróneo concepto de no vincular las etapas del proceso y alertar que las decisiones que se toman durante la realización de los estudios y posterior ejecución, afectan directamente a la futura operación y mantenimiento.

El tipo de instalación y su estado actual de conservación hace que poco pueda hacerse para mejorar su eficiencia por el sólo hecho de incorporar programas específicos para los sistemas existentes dentro de un coeficiente beneficio/costo razonable.

Pero todo cuanto se haga, agregado al cambio de política en cuanto a los factores a considerar en la construcción de nuevos servicios, redundará en el logro de un mejoramiento integral y armónico que sólo se conseguirían aplicando simultáneamente los esfuerzos en ambos sentidos.

Sobre esta base conceptual es lógico balancear las actividades de proyecto, construcción, operación y mantenimiento en las unidades. De esta forma el sistema de Producción comprendería el conjunto de recursos y actividades necesarios para administrar la elaboración de proyectos y la construcción de obras así como para operar los sistemas de agua y de líquidos cloacales y mantener las instalaciones y equipos utilizados en los sistemas.

Los procedimientos y las actividades necesarias para el cumplimiento de las funciones del sistema se realizarían a través de tres subsistemas:

- Subsistema de proyectos y obras
- Subsistema de operación de sistemas de aguas y de cloacas.
- Subsistema de mantenimiento de instalaciones y equipos.

El subsistema de PROYECTOS Y OBRAS se encargaría de todas las actividades de elaboración de proyectos y construcción de obras.

El subsistema de OPERACION tiene a su cargo el conjunto de actividades necesarias para la operación de sistemas de abastecimiento de agua y de cloacas, así como el control de su funcionamiento y de la cantidad y calidad de los servicios prestados a los usuarios.

El subsistema de MANTENIMIENTO se encarga de un conjunto de actividades relativas a las instalaciones y equipos de los sistemas de agua y de cloaca, con el fin de mantenerlos funcionando eficientemente dentro de los límites del proyecto y durante su vida útil.

El Sistema de Producción tiene por objetivos:

- Facilitar al organismo los estudios y proyectos que lleva consigo la ejecución de las obras necesarias para la provisión de servicios de agua y de cloaca buscando las soluciones más convenientes desde el punto de vista técnico, económico y financiero.

- Lograr que las obras se desarrollen conforme a los planos y proyectos y a las necesidades de la comunidad, en lo que respecta a calidad, funcionamiento, plazo y costo.
- Establecer los servicios que se deben proporcionar a los usuarios, en condiciones satisfactorias en cuanto a calidad, cantidad, continuidad, cobertura y costo.
- Mantener las condiciones necesarias para que las instalaciones y los equipos puedan ser operados de manera adecuada y cumplan su función en forma eficiente, continua y permanente, prolongando al máximo su vida útil al menor costo posible.
- Producir información sobre los sistemas de agua y de cloaca y cada uno de sus componentes, en cuanto a su funcionamiento y suficiencia para atender las necesidades de la comunidad.

Dentro del organismo el Sistema de Producción funciona recibiendo planes y programas del Sistema de Planificación, establecidos en función de la demanda y dentro de los recursos disponibles, para la ampliación, optimización o implantación de sistemas de agua y de cloaca que deberán ser operados y mantenidos de manera que puedan cumplir su función adecuadamente.

El sistema funciona a través de sus subsistemas en la aplicación de los procedimientos necesarios para el logro de sus objetivos, mediante actividades administrativas y operativas en los diferentes niveles (central y/o local) de la organización. Al subsistema de proyectos y obras corresponden las actividades de programación, control y elaboración de estudios y proyec

tos y ejecución de obras. Este subsistema se interrelaciona con los de operación y mantenimiento, en la etapa preliminar de operación de las instalaciones de agua y de cloaca (pre-operación).

El subsistema de operaciones comienza sus actividades durante la pre-operación de los sistemas de abastecimiento de agua y cloaca y seguidamente establece sus propios programas y planes de operación en tres aspectos principales, a saber: la operación, el control del funcionamiento y el control de la calidad de los servicios prestados.

En la fase de pre-operación también se inician las actividades del subsistema de mantenimiento, por conducto de dos programas fundamentales: el de mantenimiento preventivo de instalaciones y equipos y el de reparaciones de emergencia.

La interacción de los tres subsistemas, mantenida mediante la eficiente comunicación entre éstos a través del sistema de información, y la coordinación de sus actividades con los otros sistemas, permite la ejecución de obras proyectadas conforme a las necesidades reales de la población y a las condiciones y posibilidades de operación y mantenimiento, lo que se traduce en servicio de agua y de cloacas eficaces y económicos, para el mayor número posible de usuarios.

#### 3.1.3.2. Sistema Comercial

El sistema Comercial comprende el desarrollo de todas las funciones de comercialización y cobranza de los servicios, incluidos todos los recursos, elementos, normas y procedimientos que se utilizan para ese fin.

Son sus objetivos fundamentales la incorporación de nuevos usuarios y facturar, cobrar y recaudar los valores emitidos en concepto de servicios prestados mediante la aplicación de técnicas, métodos y procedimientos que garanticen una medición correcta de los consumos aplicando las tarifas vigentes en cumplimiento de las normas que regulan las relaciones entre el organismo y sus usuarios.

Son componentes del Sistema Comercial las siguientes áreas:

- Comercialización:

Promueve la expansión y el mantenimiento de la demanda de los servicios con el fin de atender o satisfacer el mayor número de usuarios.

- Catastro:

Responsable de originar, mantener y actualizar permanentemente el registro de todos los usuarios del organismo, mediante su identificación, localización, calificación y clasificación.

- Medición:

Que determina los consumos de agua y organiza la administración y mantenimiento de los hidrómetros.

- Emisión:

Que calcula el valor de los servicios prestados y emite las cuentas o facturas para cada uno de los usuarios.

- Recaudación:

Encargado de las operaciones que efectivizan el pago de las facturas emitidas, cobrando las cuentas, contabilizando las deudas y controlando su oportuno pago.

- Tarifas:

Que determina el precio de los servicios prestados en base a un conjunto de criterios y fórmulas establecidos, que se sustentan en los costos del organismo y una justa y equitativa distribución entre los usuarios.

El sistema comercial tiene los siguientes objetivos:

- Promover la expansión y el mantenimiento del mercado consumidor para poder proporcionar el máximo de servicios al mayor número posible de usuarios.
- Registrar los consumidores que constituyen el mercado de servicios del organismo tanto los consumidores reales, para poder cobrarles los servicios, como los factibles y potenciales para realizar las funciones de planificación y comercialización que permitan cumplir las metas de cobertura previstas.
- Controlar la utilización racional de los servicios de abastecimiento de agua y cloaca a fin de distribuirlos equitativamente al mayor número posible de usuarios.
- Establecer para cada consumidor una cuenta que permita registrar el valor de los servicios prestados, cobrar este valor periódicamente y registrar y controlar los pagos efectuados.
- Promover, persuadir y educar a la comunidad en el buen uso de los servicios, el control de las pérdidas y el pago oportuno de las tarifas acordadas.

El subsistema de comercialización tiene como objetivo conocer a los usuarios que constituyen su "mercado,

desarrollar programas de promoción y captación de nuevos usuarios, participar en la determinación del precio a cobrar por los servicios y en su distribución entre los diferentes tipos de consumidores (estructura tarifaria), así como mantener las relaciones entre el organismo y los usuarios.

En calidad de subsistema, la comercialización actúa como elemento analítico y alimentador de los otros subsistemas del sistema comercial, en todo lo referente a las condiciones del mercado y su respuesta con relación a las políticas, normas y procedimientos establecidos en dicho sistema y en la empresa, que afectan directamente al consumidor.

Además comprende el estudio del costo de los servicios prestados y política para fijar las fuentes de ingresos, la determinación del número, tipo de consumidor y volumen de consumo y por fin la elaboración del sistema tarifario. Estos elementos constituyen los cuatro pasos a dar para decidir el precio de los servicios prestados.

La determinación de los gastos del servicio deben efectuarse para el presente y para los años futuros.

Estos análisis de gastos deben ser precedidos de una optimización técnica-administrativa de las actividades de la organización que permitan asegurar que no se están considerando gastos por ineficiencia.

No basta por otra parte conocer los gastos presentes, tanto de capital como de operación y mantenimiento, sino que es necesario saber como proyectarlos hacia el futuro, estimar sus tendencias de acuerdo con el



pasado, con los programas de inversiones y desarrollo y con las perspectivas económicas del país.

La base del estudio de un sistema tarifario será entonces una buena programación futura apoyada en el conocimiento estadístico humano del pasado.

Es regla general que los gastos de operación y mantenimiento sean en su totalidad financiados por los ingresos tarifarios.

Se analizarán aquí las fuentes que contribuirán al financiamiento y dentro de estas fuentes los porcentajes que correspondan a cada una de ellas incluida la tarifa.

En nuestro país, salvo las obras realizadas por intermedio del SNAP, el financiamiento de los servicios se ha caracterizado históricamente, por la utilización de fondos públicos otorgados en forma de subsidios. Estos fondos han sido obtenidos de gravámenes e impuestos generales, siendo por tanto muy pequeña la contribución humana de las localidades y usuarios beneficiados con ellas.

Por lo tanto cuando el organismo analiza posibilidades de financiamiento es importante en este sistema la determinación de la participación de las fuentes y su proporcionalidad en los ingresos es función de la situación política, social y económica del medio.

Así, aparecen como fuentes, subvenciones del gobierno, impuestos a la propiedad, a las bebidas, al turismo, y a toda aquella actividad que se supone beneficiada con la eficiencia de los servicios de agua.

Los determinantes en cambio, pueden ser de origen político que marcará su influencia en el sistema, económicos que indicarán con la capacidad de pago de la población, la necesidad de establecer tarifas diferenciales y de salud, dado que el agua potable es una inversión que paga dividendos en salud y por tanto es función del Estado ponerla, en cantidades razonables, a disposición de la población a un precio que esté dentro de la capacidad de pago de sus habitantes.

Otro aspecto es la determinación del número, tipo de consumidores y volumen de consumo.

Son innumerables los esquemas que se pueden elaborar para cada caso determinado, la determinación de los cursos de crecimiento de la población, los individuales para cada tipo de uso y destino, el estudio de consumos y el método que conduce a la elaboración del sistema en sí.

El subsistema de CATASTRO DE CONSUMIDORES comprende el conjunto de registros y procedimientos que permiten la identificación y localización exacta de los usuarios, así como toda la información necesaria sobre los consumidores reales, factibles y potenciales, con la respectiva implantación y mantenimiento de la información.

El registro de usuarios establecerá las categorías según la utilización actual o futura de las instalaciones.

De esta manera tendrá un padrón de usuarios reales entendiendo como tales los que tienen conexión habilitada en su bien, usuarios factibles encuadrando en éstos a aquellos que no tienen conexión pero su bien se

encuentra ubicado frente a cañería distribuidora habilitada y por último usuarios potenciales a los ubicados fuera del radio servido en la actualidad, pero dentro del radio delimitado como de responsabilidad del organismo.

Para su funcionamiento debe disponerse:

- a) Mapas, planos, relevamientos de áreas actualizados donde ubicar el servicio en su conjunto.
- b) Formularios de registro individual donde se asentarán las altas y bajas y modificaciones.
- c) Programas de relevamiento para mantener actualizados los registros.
- d) Manual de procedimientos que formulará el condicionamiento con que desarrollarán sus actividades los operadores del sistema.

El registro es el punto de partida del subsistema y debe permitir facturar los servicios prestados suministrando la información necesaria para el desenvolvimiento de la función comercial, el planeamiento de expansión y la proyección de crecimiento de los sistemas.

La estructura operacional del catastro debe asegurar el coordinado cumplimiento de las actividades necesarias para mantener en forma sistemática y permanente las características de la conexión y del usuario que permitan una actualizada gestión comercial.

La información registrada puede mantenerse por medio de la realización de un censo general, el requerimiento de las altas, bajas o modificaciones al propio usuario o bien por revisiones parciales sistematizadas.

En cada caso y de acuerdo a las características del medio deberá decidirse por la utilización de una de ellas o una combinación que asegure el cumplimiento del fin propuesto.

El subsistema de MEDICION DE CONSUMOS tiene la función de controlar la utilización racional de los servicios de abastecimiento de agua y de alcantarillado así como permitir su cobranza, proporcionalmente a su utilización.

Las crecientes dificultades para obtener agua de un modo satisfactorio determinar la ubicación de ese elemento como "bien escaso" y justifican encarar programas de instalación de medidores.

De antiguo los proyectos de abastecimiento de agua se basaban en el hecho de ser el agua un artículo esencial de costo relativamente bajo. Los cálculos consideraban la población futura, la dotación por habitante y un crecimiento de la dotación con el tiempo.

De esta manera se superdimensionaban a las instalaciones y no se daba al producto su real valor.

El enfoque de considerar que las características socio-económicas y de comportamiento de la comunidad usuaria no son estables y que la demanda es elástica a las variaciones de precio, en especial en los consumos industriales, valoriza al elemento primario y da como resultado proyectos correctamente dimensionados.

El primer concepto adopta el sistema de canilla libre y lógicamente la retribución de los servicios prestados se hace bajo la forma de tasa fija acompañado todo esto, en la mayoría de los casos, con un derroche de agua.

Cuando el consumidor nada paga por las unidades adicionales el costo marginal para él es nulo y usará el agua hasta que obtenga una satisfacción nula de uso de la última cantidad.

El consumidor en estas circunstancias no tiene incentivo para mantener en buen estado el sistema de distribución interna y origina derroche incontrolado.

Como contrapartida, el medidor permite que el consumidor pague nada más que el agua que usa en forma más equitativa, proporciona un medio adecuado para el control de consumo pues el usuario utilizará agua hasta el punto en que la satisfacción de su uso adicional sea igual al precio que debe pagar por esta agua extra.

Evítase así el desperdicio y delimita la capacidad de las instalaciones a las verdaderas demandas futuras y no a cubrir necesidades.

La ventaja adicional está en el hecho de que permite establecer una estructura tarifaria basada en los costos marginales y no en los costos medios.

Los trabajos técnicos editados en los últimos tiempos permiten afirmar que la medición reduce el consumo de agua entre un 25 y 40 por ciento.

Al lograrse la reducción de la demanda provocada por la medición, tienden a disminuir los costos operacionales y reducir las inversiones en ampliación de instalaciones.

Para ser eficaz, la medición debe ser acompañada por elevados costos marginales. La aplicación de la tarifa debe tener presente el nivel socio-económico, la

distribución de la renta y, la actividad y el uso en la comunidad.

En tal aspecto es función de este subsistema el establecimiento de políticas que permitan orientar el grado de medición adecuado al desarrollo de los sistemas, dentro de criterios técnicos, financieros, económicos y sociales, así como la determinación de los consumos y la administración y mantenimiento de los medidores.

La política general para la instalación de medidores debe adoptar una técnica de programación dinámica en la instalación que permita optimizar los beneficios, medir el máximo volumen distribuido y en el corto plazo no necesariamente controlar el mayor número de conexiones.

El Subsistema de FACTURACION Y COBRANZA, comprende el conjunto de procesos a través de los cuales son registrados, mantenidos y procesados los datos que permitan cobrar los servicios prestados.

Este subsistema constituye la columna vertebral del sistema comercial, donde confluyen los otros subsistemas para que la empresa pueda cobrar a todos y cada uno de los usuarios, los servicios prestados en forma eficaz, justa y oportuna.

Esta actividad es dentro del subsistema comercial la más afectada por la falta de una sólida estructura organizativa.

Su fin específico debe ser cumplido con el mayor grado de seguridad en el menor tiempo posible dentro de los rígidos términos fijados.

De ahí que por regla general sea el programa inicial en todo intento de incorporación de equipos de computación.

La decisión de adoptar sistemas electrónicos no sólo debe justificarse por el manejo de un elevado número de cuentas sino, además, por la necesidad gerencial de obtener indicadores para regular el planeamiento general del sistema.

Una eficiente operación del sector agrega a sus funciones de emitir las cuentas, recaudar y registrar su pago, la muy significativa de controlar a su vencimiento las cuentas impagas y producir los listados que permitan efectivizar el corte en el momento oportuno, factor fundamental para mantener la consistencia del proceso.

La carga de trabajo determinará la centralización del proceso o la desagregación en unidades periféricas.

La coordinación, supervisión y control se efectuará en todos los casos a nivel central a fin de asegurar la consistencia del programa.

Para esto es necesario establecer las funciones de cada área evitando que las actividades operativas sean confundidas con las de nivel central dispersando los siempre escasos recursos disponibles.

La emisión constituye la actividad que posibilita calculando el precio del servicio prestado, elaborar la factura para gestionar posteriormente su cobro.

Un buen desarrollo del proceso de emisión permite:

- Cobrar periódica y oportunamente los servicios registrados.
- Recaudar, en forma rápida y segura los ingresos emitidos.
- Asegurar un ingreso cíclico de recursos financieros.

La recaudación, hecho físico de recibir dinero contra la prestación del servicio genera por comparación con lo emitido el control de la relación financiera usuario-organismo.

Para el eficiente cumplimiento de esta actividad deben difundirse previamente los criterios y políticas sobre período de pago, reclamaciones, tipo y plazo de pago, corte de servicio, multas y supresión del servicio.

Cualquiera fuera el nivel de descentralización de esta área la seguridad y velocidad en la información deben ser tales que no alteren la programación elaborada sobre términos necesariamente fijos.

El sistema comercial cumple su función conforme a las políticas, normas y planes para él establecidos a partir de la demanda del mercado consumidor, mediante la ejecución de un conjunto de actividades dentro de los procesos de comercialización, catastro, medición de consumos, facturación y cobranza, a fin de garantizar la obtención de los objetivos de ampliación de la cobertura junto con la recuperación de la inversión, a través del control de la utilización racional y el cobro de los servicios prestados, en forma equitativa y oportuna.



Estas actividades pueden ser ejecutadas por diferentes unidades en los niveles central, y/o local de la organización, directamente subordinadas al sector comercial o a través de unidades de otros sectores, con la respectiva relación funcional y coordinadas e integradas dentro del sistema. A su vez el sistema es retroalimentado a través del sistema de información por otros sistemas y por el comportamiento de la demanda como respuesta del mercado consumidor, lo que le permite la reformulación y adaptación de objetivos, políticas, planes, programas y procesos.

### 3.1.3.3. Sistema Financiero

El sistema FINANCIERO comprende el conjunto de políticas y normas establecidas por el organismo para la realización de sus operaciones financieras, así como los procedimientos y métodos utilizados para registrar y evaluar la gestión financiera, e informar sobre sus resultados.

Los objetivos del sistema financiero son:

- Garantizar la disponibilidad de los recursos financieros que el organismo necesita para el desarrollo de sus planes de ampliación y de funcionamiento.
- Optimizar el aprovechamiento de los recursos financieros y efectuar oportuna y eficientemente su aplicación para satisfacer las necesidades y obligaciones del organismo.
- Servir como instrumento de control de la ejecución financiera de los planes del organismo.

- Proporcionar información para los análisis económico-financieros del organismo.

Las actividades del sistema están agrupadas en los sub sistemas de:

- Administración de recursos financieros
- Contabilidad.

La ADMINISTRACION DE RECURSOS FINANCIEROS que incluye la programación, ejecución y control de todos los fon dos del organismo recibe el producto de la recaudación de tarifas y otros ingresos generados por el sis tema comercial mediante el cobro de los servicios prestados; gestiona y obtiene recursos externos y ve la por el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Para ello, debe disponer de programas adecuados que respondan a los planes generales del organismo y permitan establecer un equilibrio en su gestión fi nanciera.

La CONTABILIDAD es el medio por el cual se obtienen los elementos necesarios para que la administración pueda conocer la situación financiera del organismo, en un determinado momento, así como efectuar estudios económicos y financieros, a fin de controlar las ope raciones y evaluar el comportamiento y la acción de los distintos sectores con relación a los planes y programas proyectados, con miras a orientar el desa rrollo de la institución. Este subsistema de informa ción no sólo sirve al sistema Financiero sino que tam bién es parte del sistema de información del organ ismo.

La planificación, según las metas financieras fijadas en el presupuesto-programa, es principalmente lo que

determina la acción del sistema financiero. Los planes de trabajo del subsistema de administración de recursos financieros, los constituyen la programación y administración de las fuentes y uso de los fondos a corto plazo (un año).

Las unidades ejecutoras del organismo cumplen las metas físicas, las cuales cuantificadas en términos financieros, dan origen a las operaciones de tesorería y pasan a ser procesadas por el subsistema de contabilidad, que debe tener en cuenta los acontecimientos externos y las acciones y políticas internas del organismo de orden administrativo y financiero.

El sistema tiene como salidas:

- a) En lo que respecta a la administración de los recursos financieros: la obtención, el manejo y el uso de los recursos financieros y la generación de información sobre los comprobantes de las operaciones diarias de caja y sobre el análisis semanal, mensual, trimestral y anual de las programaciones y proyecciones de los fondos.
- b) En lo que respecta a la contabilidad: 1) preparación de los estados financieros básicos que consisten en el balance de los bienes de patrimonio, comprobantes de resultados, comprobantes del origen y la asignación de los fondos, y resumen del balance general; 2) información sobre costos, en particular, lo referente al comportamiento de los factores de costo desglosados por localidad y por producción y distribución de agua; distribución del costo administrativo de la sede entre los gastos de operación de cada servicio local; establecimiento de la relación entre gastos e ingresos;

etc.; 3) comprobante de la ejecución del presupuesto por cada sector de actividad, dentro de los programas y subprogramas establecidos.

#### 3.1.3.4. Sistemas Administrativos de Apoyo

##### a) Sistemas de Administración y desarrollo de Recursos Humanos.

Puede definirse a este sistema con el conjunto de políticas, normas y procedimientos cuyo fin es brindar al organismo el recurso humano que éste necesita, y establecer y mantener las condiciones necesarias para su mejor utilización y pone su renovación oportuna.

El objetivo principal del sistema de administración y desarrollo de recursos humanos es mantener "la fuerza laboral" de la empresa en plena capacidad de producción y rendimiento.

Otro objetivo, no menos importante del sistema es mantener armonía en las acciones del organismo con sus trabajadores.

Para alcanzar estos objetivos el sistema desarrolla sus actividades a través de varios subsistemas.

- El subsistema de RECLUTAMIENTO Y SELECCION DE PERSONAL se encarga de la planificación y realización de las actividades de obtención de la mano de obra que necesita el organismo.

En la concepción del subsistema se consideran dos elementos básicos, a saber:

- . Selección
- . Reclutamiento

- El subsistema de CAPACITACION puede definirse en conjunto como la organización, los planes y los procedimientos que permiten la integración del empleado en el ambiente de trabajo proporcionándole sistemática y permanentemente la información y los conocimientos necesarios para mejorar su productividad, capacitándolo para la adopción de nuevos métodos, procedimientos y, en general, situaciones de trabajo y, finalmente, dotarlo con condiciones de asumir posiciones superiores y mayores responsabilidades dentro de la organización.
  
- El subsistema de CONTROL ADMINISTRATIVO DEL PERSONAL comprende el conjunto de actividades de formulación y trámite de las distintas acciones administrativas derivadas de las relaciones entre la empresa y sus funcionarios, en particular: formulación del contrato de trabajo y cumplimiento de las obligaciones jurídicas y contractuales inherentes al mismo; mantenimiento de registros y otros elementos de control complementarios de los antecedentes del empleado y de su historia profesional; y producción de datos sobre los aspectos de asistencia, rotación de personal, ascensos y traslados, etc., así como sobre la composición y características del cuadro de funcionarios que permitan realizar estudios y análisis determinativos de la política que haya de seguirse en materia de personal y planificación.
  
- El subsistema de ASISTENCIA SOCIAL Y SEGURIDAD INDUSTRIAL comprende el conjunto de actividades que

permitan dar al personal de la empresa incentivos, apoyo y protección en el medio físico, psíquico, social y familiar.

- El subsistema de EVALUACION DEL DESEMPEÑO, en su concepto más elemental, es el procedimiento de análisis de la actuación de los funcionarios en su trabajo.

Sus objetivos son diversos y abarcan prácticamente a todo el organismo, a través del análisis de la productividad individual y colectiva de los empleados.

#### b) Sistema de Administración de Suministros

El sistema de ADMINISTRACION DE SUMINISTROS se define como el conjunto de políticas, normas y procedimientos con los cuales se dota a las diversas unidades orgánicas del organismo de los bienes y servicios necesarios para la operación y el mantenimiento de los sistemas de agua y de cloaca y para la construcción de obras; esos bienes y servicios han de ser cuantitativa y cualitativamente adecuados, y se han de facilitar en el momento y lugar propicios, al menor costo y con la mínima inmovilización de capital.

Los objetivos del sistema de administración de suministros son:

- Proporcionar oportunamente a las unidades usuarias del organismo, los elementos y materiales así como los servicios que necesitan para el cumplimiento de su cometido.

- Adquirir dichos materiales y servicios tratando de aprovechar las mejores oportunidades del mercado en lo que respecta a precio, calidad y condiciones de pago y de entrega.
- Racionalizar el sistema mediante técnicas modernas de administración de suministros y especialización de funciones.
- Proceder conforme a métodos que permitan un aprovechamiento óptimo de los recursos financieros y reduzcan al mínimo el costo final del artículo.
- Establecer un sistema de información y de control de materiales que permita administrar racionalmente el sistema de suministros y controlar permanentemente las existencias.

El sistema cumple su función dentro del marco de las políticas establecidas, y actúa por conducto de tres subsistemas, a saber:

El Subsistema de GESTION Y CONTROL DE EXISTENCIAS comprende todo lo relacionado con el registro de entradas y salidas de material por cantidad y precio, el análisis de esos registros para determinar el comportamiento del consumo de los distintos elementos, el cálculo de las cantidades de cada artículo que conviene pedir, y la elaboración de los programas de compras.

También corresponde a este subsistema el control físico de existencias y la recomendación de normas y técnicas para la conservación adecuada de las existencias.

El subsistema de ADMINISTRACION DE COMPRAS tiene por objetivo la planificación, la programación y el control de la adquisición de materiales, bienes y servicios.

Este subsistema comprende: formulación y definición de una política específica de compras; ejecución de la programación de éstas; estudio del mercado proveedor local, nacional y/o internacional, de materiales de interés para el organismo; obtención del material en tiempo oportuno; y transporte de los suministros y el equipo hasta los depósitos o los lugares de consumo.

También corresponde a este subsistema la adquisición de bienes y servicios, de acuerdo con las normas establecidas.

El subsistema de ALMACENAMIENTO Y DISTRIBUCION DE MATERIAL se encarga de la formulación y aplicación de una política de control físico de existencias en el depósito central, en las obras en marcha y en los depósitos y almacenes locales; además, distribuye los suministros o los transfiere de un depósito a otro con arreglo a un sistema de administración de materiales.

A este subsistema también le corresponde recibir, registrar, inspeccionar y ensayar los materiales, y comprobar si se ajustan cuantitativa y cualitativamente a lo estipulado en los pedidos o en los contratos de suministro.

c) Sistema de Administración de Patrimonio



El sistema de administración de patrimonio comprende las actividades que la empresa realiza para catastrar, custodiar y controlar sus bienes de patrimonio.

Las actividades mencionadas se realizan por conducto de los subsistemas de catastro, custodia y control.

El subsistema de catastro comprende las actividades de inventario y valoración inicial de los bienes patrimoniales, su clasificación, registro y revalúo.

Los objetivos del sistema son:

- Proporcionar a los niveles directivos y a otros sistemas, información actualizada acerca de la existencia, localización, estado y valor de todos los bienes patrimoniales tangibles.
- Preservar los bienes de manera que se mantengan durante su vida útil en rendimiento al menor costo posible.
- Proteger los bienes de patrimonio contra pérdida y robo

#### d) Sistema de Administración del Transporte

El sistema de Administración de Transportes comprende las actividades de gestión, operación, mantenimiento de los vehículos que necesita el organismo para sus operaciones.

Las actividades mencionadas se realizan por conducto de dos subsistemas, a saber:

- Operación de los medios de transporte
- Mantenimiento de los medios de transporte

El objetivo fundamental del sistema es proporcionar los medios adecuados de transporte, en el momento oportuno y al menor costo posible.

### 3.1.3.5. Sistema de Planificación

Con el fin de alcanzar los objetivos y metas de la organización es indispensable contar con elementos que permitan prever las actividades y recursos necesarios, así como controlar el desempeño actual de las funciones organizacionales antes mencionadas.

Se caracteriza entonces la necesidad de establecer un sistema que formule una primera aproximación de los planes para el análisis de la Dirección del Organismo, con procedimientos o métodos analíticos que permitan llegar a la solución óptima, así como efectuar el control gerencial, para verificar el desempeño alcanzado en comparación con lo planificado, estableciendo a su vez las caudas de las variaciones significativas.

Dentro de este contexto, el Sistema de Planificación de un organismo de saneamiento, tiene la función de formular el Plan General de Desarrollo del mismo.

El planeamiento es el proceso mediante el cual los sistemas, adaptan sus recursos al medio que los circunda así como a las fuerzas internas en continuo cambio.

Recordemos que, en general, los recursos son escasos y de aplicación alternativa y el medio en el que se desenvuelven los organismos sociales no siempre es benigno.

El término adaptación implica modificación de los elementos, de las partes de los sistemas y de las relaciones, así como también alternación de las variaciones del contexto.

La función esencial del planeamiento es la de seleccionar objetivos y modelos, políticas, planes, programas, métodos y procedimientos a ser aplicados para el logro de dichos objetivos.

Como punto de partida están los objetivos. En este aspecto los objetivos básicos para un organismo de saneamiento son:

- a) Lograr una exacta definición del nivel de competencia y ubicación del organismo en la estructura del Estado.
- b) Lograr y mantener en adecuados niveles de calidad, cobertura y costos los sistemas de provisión de agua y desagües, con el propósito de mejorar las condiciones sanitarias, elevar el nivel de salud y propender al desarrollo general.
- c) Alcanzar la autosuficiencia financiera en el marco que se fije, aceptando la existencia de servicios deficitarios pero logrando un organismo rentable en su conjunto.
- d) Lograr una estructura tarifaria que, compatible con las condiciones socio-económicas del medio, permita cubrir los gastos de operación, mantenimiento, administración de los servicios y su adecuado crecimiento y expansión.

- e) Tender a un desarrollo institucional que incorpore progresivamente madurez técnica de administración en los subsistemas de manera que éstos se integren al sistema total en óptimos niveles de eficiencia operativa.
- f) Integrar a la comunidad usuaria al organismo creando conciencia de la índole e importancia de los servicios prestados.

En segundo lugar, si reconocemos que las actividades humanas se desenvuelven dentro de sistemas de creciente complejidad, el incremento poblacional, la concentración industrial y la transferencia de tecnología al quehacer diario, son causas entre muchas otras, del aumento de las restricciones e interrelaciones de nuestros sistemas.

En tercer lugar, nos encontramos con la estrategia, las políticas y los modos de acción.

Si partimos de la definición de que "estrategia es el arte de ejercer el poder en la solución de los conflictos a que den lugar los objetivos que se establezcan", el haber incorporado el concepto de modelo como situación a acceder implicaría necesariamente que uno de los objetivos principales consistiría en acceder a la situación deseada.

En disposición del marco dado por los objetivos, el modelo, la estrategia, las políticas y los modos de acción, se presenta ahora la concreción en términos proposicionales de planes, programas y proyectos.

Los planes, como es bien sabido, se definen para un horizonte determinado (corto, mediano y largo plazo) y lo

que se pretende, a través de la elaboración técnica de los mismos, es compatibilizar los elementos del marco de referencia con las realizaciones proyectadas. En el caso de los planes a largo plazo (planificación estratégica), su horizonte está definido por las metas establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo del Sector de Saneamiento, principalmente entre 5 y 10 años. A través de esta planeación se debe establecer el mercado de servicios (agua y cloacas, etc.), el ámbito de acción (urbano y rural), niveles de cobertura, análisis de la Organización dentro de la estructura institucional del sector y su interligación, objetivos organizacionales, fuentes de recursos, definición de metas, políticas y planes de ampliación. Para el caso de los planes a mediano plazo (planificación táctica), los mismos corresponden a períodos de hasta 3 años, incluyen la distribución de recursos y la previsión para su obtención, organización y aplicación; planes de inversión ya comprometidos y programas de expansión de la cobertura, programas de adiestramiento de personal, etc. El control gerencial permite medir el desempeño, decidir sobre acciones de control y reformulación de normas y patrones de actuación. A este nivel de detalle, se evalúa el comportamiento y gestión de los sistemas, el alcance de las metas y sus variaciones con respecto a lo programado, las causas y análisis sobre posibles decisiones o cursos de acción.

Los planes a corto plazo (planificación operacional) son actividades programadas y repetitivas incluidas dentro del Presupuesto por Programa y cuya ejecución cae dentro del período anual. Los controles están más orientados a asegurar el uso efectivo de la capacidad existente y de los recursos disponibles. Incluyen las transacciones y actividades operacionales normales.

Los programas fundamentalmente describen la forma de realización de los planes, distinguiendo y articulando en forma coherente unidades específicas: los proyectos. La programación en general explicita la acomodación en el tiempo y el espacio de la distribución o asignación de los recursos en los dos sentidos citados, sectorial y espacial.

Finalmente quedan los métodos y procedimientos. Es este el tema más comentado en publicaciones y textos sobre planeamiento y no parece imprescindible referirse a los mismos.

Sin embargo, cabe destacar la necesidad de desarrollar metodologías de análisis de problemas y la utilización de disciplinas auxiliares de la conducción tales como, Sistemas, Informática e Investigación Operativa. Por otra parte, la comunicación tiene un rol importantísimo en un proceso de planeamiento compartido, pues resulta ser el nexo fundamental entre los elementos componentes y sistemas: es decir, los individuos, los grupos e instituciones y la provincia si a nivel de ésta se actúa.

La elaboración del plan, como instrumento fundamental para promover el desarrollo de un organismo, comprende una serie de pasos que pasaremos a definir.

Dichas etapas son, en orden cronológico:

- Inventario
- Diagnóstico
- Pronóstico
- Definición de políticas y objetivos
- Determinación de metas
- Programación
- Ejecución y Control.

El inventario comprende el conjunto de actividades encaminadas a conocer la situación actual de todos los sectores del organismo y los de su zona de influencia. Se confeccionarán informes tipos o encuestas que deberán canalizarse a través del área de Planeamiento, en un intento por establecer:

1. Zonas de influencia: Identificación de ciudades y población sobre la que no se tendrá ingerencia.
2. Población: Crecimiento demográfico, censos de población, características generales.
3. Estado de los servicios zonales: Población servida, sin servir, proyectos existentes, en ejecución, tiempos, etc.
4. Estructura económica de ciudades: Actividades principales: comercio, industria, agro, sistemas de comunicación, transporte, etc.
5. Situación actual de la unidad: Recursos humanos y materiales y estado organizativo.

El inventario debe abarcar todas las áreas que configuran la estructura organizacional del organismo, sean ellas normativas, asesoras, operativas o logísticas, lo que permitirá una mejor clasificación de la información.

El diagnóstico clasifica para su valoración toda la información de inventario. El estudio y clasificación de la información inventario permite obtener un cuadro de recursos disponibles a nivel de toda la organización, de sus usuarios o clientes, del contexto donde desenvuelven sus acciones, facilitando la jerarquización

y calificación de las necesidades existentes.

El pronóstico consiste en anticipar lo que ocurrirá en base al diagnóstico, en caso de que no se altere el comportamiento actual de la organización. Es decir, si la trayectoria resultante de un área es negativa, se predice el desenvolvimiento de la misma bajo el supuesto de que los factores mantengan la misma tendencia además de la implicancia para el resto de la organización y su contexto. También indica que es lo que debe hacerse (alternativas) en forma planificada para que el comportamiento varíe a zonas positivas.

A fin de establecer la forma más eficiente de cumplir con las políticas, objetivos y metas ya definidas, deberá efectuarse una revisión de la información Inventario y compatibilizar lo que se hace en el presente con lo que deberá hacerse, es decir, asimilar lo que se ejecuta al nuevo plan, determinar prioridades e incorporar nuevos proyectos en consecuencia. Cuando decimos que la información en planificación es ascendente-descendente y que excede los estrechos márgenes de lo meramente administrativo o burocrático, nos referimos que a través de ella se deberá establecer un estrecho contacto hombre a hombre en todos los niveles a través de reuniones, consultas personales, comisiones, etc., en función de una coherente programación de actividades en relación a los objetivos, de tal forma que nadie quede separado o aislado en el proceso.

Definidos los objetivos y metas por los primeros niveles, previo a la programación, éstos deberán descender por toda la organización en una tarea de difusión personal, de dichos objetivos y metas a fin de generar una toma de conciencia que permita posteriormente que cada unidad fije sus objetivos y sus metas parciales en es-

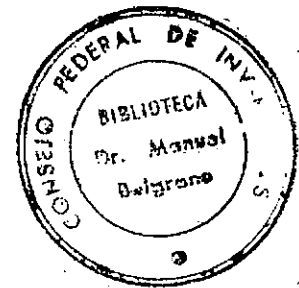


tricta consistencia con los globales, evitándose así una programación aislada o meramente localista.

Ello permite también a las áreas escoger mejores alternativas, procesando y remitiendo información de nivel cualitativamente superior (costos estimados y recursos necesarios) la que se comparará con los recursos disponibles. Se podrá recortar el alcance de las metas si dichos recursos disponibles son inferiores a los calculados o viceversa.

Para cumplir con estas etapas de la planificación, el sistema se puede estructurar en los subsistemas de:

- Planificación física
- Planificación organizacional
- Planificación económico-financiera
- Programación, y
- Control.



El subsistema de Planificación Física, tiene como función, realizar los estudios sobre los elementos físicos de los servicios (recursos hídricos, instalaciones y equipos), necesarios para alimentar el proceso de planificación integral del desarrollo del organismo; además, efectúa análisis de los aspectos de mercado, ingeniería e inversiones, obteniendo como resultado los estudios preliminares y definitivos sobre estos aspectos.

El subsistema de Planificación Organizacional, realiza los estudios sobre aspectos organizacionales de los servicios (la organización y sus valores, los recursos humanos, nuevas técnicas, métodos, sistemas y comunicaciones), necesarios para el proceso de planificación integral del desarrollo del organismo.

El subsistema de Programación determina las actividades necesarias para alcanzar las metas establecidas en el plan general, da a esas actividades una secuencia cronológica y les asigna recursos. Las actividades del organismo a corto plazo, es decir, un año, se presentan en el presupuesto-programa.

El subsistema de Control se encarga de determinar si los planes y programas, tanto en lo que respecta a los resultados obtenidos como a la forma en que se utilizan los recursos, se ejecutan de acuerdo con lo previsto.

El proceso de planificación comienza con la realización del Inventario. Con la información obtenida se confeccionará el Diagnóstico y Pronóstico correspondiente. Definidos los Políticos y Objetivos, fijados por el nivel político, Planeamiento realizará los estudios tendientes a establecer las metas con participación de los niveles gerenciales. Planeamiento eleva el informe al máximo nivel de conducción del organismo poniendo a su consideración el plan de largo plazo diseñado. Aprobado el plan, se lo remite a Planeamiento para que diseñe los programas de acción de mediano y corto plazo.

El proceso de programación incluye la participación activa de todos los niveles donde el área Planeamiento juega un rol protagónico: difunde las políticas, objetivos y metas fijadas en el Plan Global. Diseña los formularios necesarios para la programación física y financiera y normas respectivas en una tarea de equipo con el nivel gerencial.

Planeamiento procesará la información de cada área (programas) y diagramará programas alternativos compatibili

zando todos los requerimientos a los recursos disponibles estimados y prioridades ya clasificadas con anterioridad en Diagnóstico/Pronóstico. Efectuada la elección por el primer nivel y autorizada por organismos externos se dispone su ejecución.

Se remiten los programas aprobados a cada área involucrada.

Comienza la ejecución de los programas en todos los niveles.

Control de Gestión verifica e informa periódicamente.

El proceso de implementación de un sistema de planeamiento implica necesariamente la sustitución del sistema de "presupuesto tradicional" por el de "presupuesto por programa", donde lo que se fiscaliza son los resultados de la acción dispuesta y no meros actos administrativo-legales. Además, el "presupuesto por programa" es la más eficiente forma de control de gestión interno-externo.

### 3.2. DETERMINACION DE COMPETENCIAS

El organismo tendrá a su cargo la prestación, administración y control de los servicios de provisión de agua potable, desagües cloacales e industriales, en la Provincia. Tomará a su cargo la explotación que se encontraba a cargo de Obras Sanitarias de la Nación y de la Dirección de Obras y Servicios Sanitarios de la Provincia, así como los que les sean encomendados o atribuidos por disposiciones especiales, o mediante convenios a celebrarse con municipios, consorcios o Asociaciones de Usuarios.

### 3.3. PROYECTO DE ESTRUCTURA

#### 3.3.1. Principios Generales del Proyecto

En este punto se pretende desarrollar un modelo de estructura sobre la base del análisis sistémico realizado en el punto 3.1.3. El mismo incluye la descripción sistemática de las actividades que se cumplen en cada una de las unidades organizativas que integran la estructura.

Debe destacarse que este manual de funciones tiene ciertas limitaciones que deben ser tenidas en cuenta a los efectos de lograr una utilización óptima del mismo.

Es una herramienta, pero no la solución para todos los diferentes tipos de organismos de saneamiento que existen en el país. Además si no se instrumenta un sistema de actualización permanente pierde vigencia con rapidez.

El manual de funciones contiene:

- a) Datos identificatorios de la unidad organizacional.
- b) Misión u objetivos
- c) Detalle de las actividades (funciones) que se cumplen para lograr el objetivo.

El análisis se ha realizado hasta nivel de Departamento y en casos singulares División.

Se proyectaron los sectores teniendo en cuenta los procesos por los cuales cada una de las unidades del sistema se relaciona causalmente con las obras.

Se procuró utilizar pocos niveles jerárquicos a fin de facilitar la toma de decisiones y las comunicaciones.

Se estableció la unidad de mandos, definiendo perfectamente el orden jerárquico para permitir saber en todo momento a quien se ordena y de quien se dependen. El subordinado no debe tener más de un jefe a fin de evitar órdenes en conflicto, la asignación de distintas prioridades a las tareas encomendadas, etc.

No existe duplicidad o superposición de tareas.

Se ha proyectado una correcta delegación de funciones de manera que el subalterno se identifique con la responsabilidad que asume y sólo por excepción recurra al superior. Si esto no se logra se afectará no sólo el funcionamiento actual del sistema, sino también su futuro por la falta de capacitación y formación de elencos de relevo.

La dispersión del área geográfica dentro de una provincia, en la que el organismo deberá desarrollar sus actividades y el hecho de cumplirse localmente las fases operativas del quehacer institucional, hacen racional establecer en cada localidad servida un equipo responsable de la atención de todas las necesidades que pueda plantear la operación y mantenimiento de los servicios.

El volumen, importancia y dispersión geográfica convierte a los sectores operativos en unidades no manejables para un sólo administrador, ya que éste no podría cumplir las funciones de planeamiento, dirección, coordinación y control de toda la empresa.

Por ello se ha diseñado la organización con un esquema de centralización normativa-descentralización operativa, delegando en las jefaturas locales la responsabilidad de la operación y mantenimiento de los servicios

en su ámbito, con la supervisión y asistencia de áreas centrales especializadas en las principales funciones de la empresa.

Queda así definida la división del trabajo en forma "lineal y asesorada". Es decir, una línea horizontal integrada por Gerencias Centrales con asiento en la ciudad capital de la provincia, con prioritaria función de normatización, asistencia y supervisión, y la línea vertical constituida por el Gerente Genreal y las jefaturas locales, estos últimos con facultad de mando y decisión en su ámbito jurisdiccional.

Quedan definidas en el proyecto tres áreas o niveles:

- Directorio (Objetivos y políticas):

Ejerce la conducción política del organismo y le fija los objetivos y políticas, en concordancia con los planes elaborados por el Gobierno Provincial

- Gerencias Centrales (Planes y programas):

Es el nivel de elaboración de planes y programas del ente y asume la responsabilidad de la planificación, dirección ejecutiva, coordinación y control.

- Sucursales (Operación):

Integran el "Sistema operacional" y constituyen las unidades funcionales básicas responsables de la explotación de los servicios de agua y desagües.

Las sucursales dependerán jerárquicamente en forma exclusiva del Gerente General. Paralelamente coexistirán firmes líneas de relación funcional entre las Gerencias Ejecutivas y los sectores correlativos de las unidades integrantes del sistema operacional.

Los requerimientos que se formulen desde las unidades operativas o sus sectores a las Gerencias Centrales se rán cumplimentados directamente, creando un flujo de soluciones a problemas diferenciados.

El incumplimiento por parte de las unidades operativas de las directivas emanadas de las gerencias será resuel to en última instancia por el Gerente General, utilizan do su poder jerárquico.

La coordinación se encontrará a cargo de la Secretaría General.



### 3.3.1. Principios generales del proyecto

#### I. SISTEMA DE PLANEAMIENTO

##### 1. DEFINICION

Comprende el conjunto de elementos por medio de los cuales se desenvuelven las actividades encaminadas a trazar los planes generales de desarrollo del organismo, mediante el relevamiento e investigación de las necesidades y recursos disponibles, el diagnóstico de la situación actual, el pronóstico de la situación futura y la evaluación del comportamiento de la organización en el cumplimiento de los objetivos.

Constituye el sistema adaptativo y prospectivo de la organización para establecer en forma dinámica y permanente "como debiera ser" la misma y su rol específico es el estudio de los cambios importantes en el medio externo y las implicancias de éstos en el organismo (estudio de mercado, planificación a largo, mediano y corto plazo, investigación, desarrollo, etc.).

##### 2. OBJETIVOS

Dotar a la organización de medios que le permitan definir las políticas generales del organismo, dentro de su ámbito de competencia y de sus objetivos globales, establecer metas para satisfacer las necesidades actuales y futuras y proponer la estructura más apta y la forma más eficiente de aplicar los recursos disponibles.

##### 3. UNIDADES ORGANICAS

###### 3.1. Gerencia de Planeamiento

###### 3.1.1. Departamento Programación

3.1.2. Departamento Control de Gestión

3.1.3. Departamento Organización y Sistemas.

## II. SISTEMA DE PRODUCCION

### 1. DEFINICION

Comprende los elementos, recursos y actividades que se desarrollan para administrar la elaboración de proyectos y la ejecución de obras así como operar y mantener el conjunto de instalaciones destinadas a la prestación de los servicios de agua y desagües.

Es el encargado de los procesos de transformación de la energía (insumos, recursos humanos y financieros, información, etc.) producida por las actividades para las cuales fue creada la organización.

En nuestra empresa involucra las funciones en donde se procesa el insumo básico (agua) para su abastecimiento a los consumidores y evacuación.

### 2. OBJETIVOS

Ejecutar los planes del organismo, relativos a la elaboración de proyectos, construcción de las obras y operación y mantenimiento de los servicios, a efectos de lograr su prestación mediante la utilización de modernas tecnologías dentro de esquemas de viabilidad económica y eficiencia operativa.

### 3. UNIDADES ORGANICAS

#### 3.1. Gerencia de Ingeniería

### 3.2. Gerencia de Producción

3.1.1. Departamento de Estudios

3.1.2. Departamento Obras

3.2.1. Departamento Operación

3.2.2. Departamento Mantenimiento

### 111. SISTEMA COMERCIAL

#### 1. DEFINICION

Comprende el desenvolvimiento de todas las funciones de comercialización y cobranza de los servicios, incluidos los recursos, elementos, normas y procedimientos que se utilicen con esa finalidad.

#### 2. OBJETIVOS

Incorporar nuevos usuarios y facturación y cobranza de los recursos generados por los servicios prestados, mediante la aplicación de técnicas, métodos y procedimientos que garanticen la medición correcta de los consumos, la aplicación de las tarifas vigentes y el cumplimiento de las normas que regulan las relaciones entre la empresa y los usuarios.

#### 3. UNIDADES ORGANICAS

##### 3.1. Gerencia Comercial

3.1.1. Departamento Recursos

3.1.2. Departamento Análisis y Resultados

#### IV. SISTEMA FINANCIERO

##### 1. DEFINICION

Comprende el conjunto de políticas y normas establecidas por el organismo a través de las cuales realiza sus operaciones financieras y los procedimientos y metodologías utilizados para la registración de las transacciones, produciendo los indicadores necesarios para controlar y evaluar la gestión económico-financiera de la sociedad.

##### 2. OBJETIVOS

2.1. Administrar racionalmente los recursos económico-financieros de la empresa, a efectos de afrontar las necesidades presentes y futuras mediante proyecciones realistas en cantidad y tiempo.

2.2. Registrar, en forma racional y oportuna, las operaciones financieras.

2.3. Elaborar información oportuna y confiable, que posibilite analizar y evaluar los resultados económico-financieros en el momento necesario.

2.4. Controla, ágil y objetivamente, el desenvolvimiento de la gestión en su ámbito de competencia.

##### 3. UNIDADES ORGANICAS

3.1. Gerencia de Finanzas y Contabilidad

3.1.1. Departamento Finanzas

3.1.2. Departamento Contabilidad

3.1.3. División Fiscalización

## V. SISTEMA ADMINISTRATIVO DE APOYO

### 1. DEFINICION

Comprende el conjunto de elementos y unidades de organización encargados de administrar los recursos humanos y materiales y prestar los servicios auxiliares requeridos por el buen funcionamiento de la organización.

### 2. OBJETIVOS

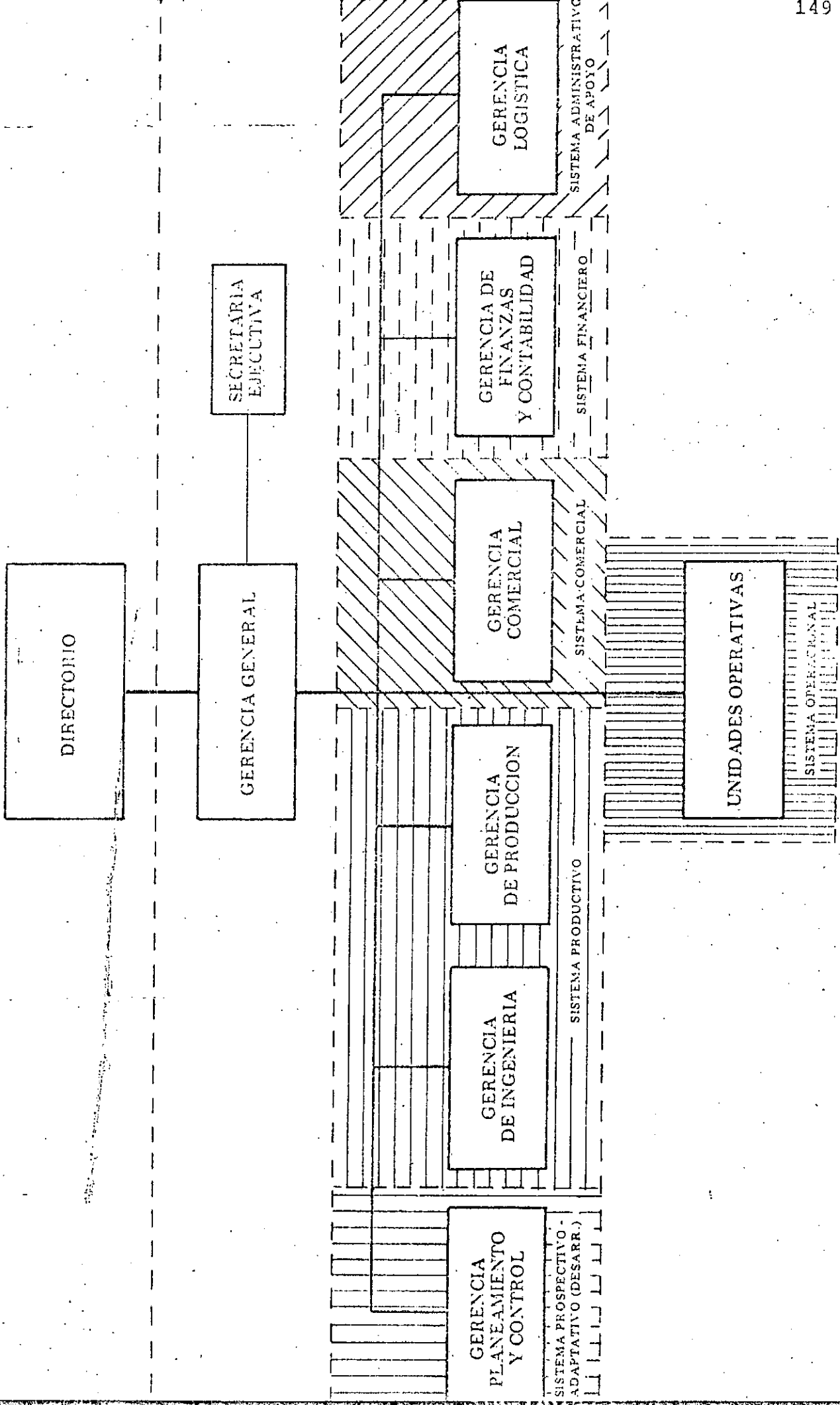
Prestar apoyo a todas las áreas de actividad del organismo, mediante el abastecimiento oportuno de recursos humanos, materiales y servicios requeridos para el cumplimiento eficiente de sus objetivos.

### 3. UNIDADES ORGANICAS

#### 3.1. Gerencia Logística

3.1.1. Departamento Administración de Personal.

3.1.2. Departamento Administración de Suministros.





### 3.3.2. Misiones y Funciones

#### 1. GERENCIA DE PLANEAMIENTO

##### Misión:

- Dirigir el planeamiento a largo, mediano y corto plazo y las tareas de auditoría y control de la gestión de las distintas unidades del organismo.
- Efectuar el estudio permanente de la estructura orgánico-funcional del ente y promover los cambios que se consideren necesarios.
- Dirigir el sistema de procesamiento de la información.

##### Funciones:

- Intervenir en la fijación de metas anuales en función de los planes y programas de acción del organismo.
- Formular el análisis y evaluación de planes y programas de inversión e intervenir en los asuntos tendientes a obtener el financiamiento requerido por su realización.
- Participar en el estudio del mercado en que actúa el ente y en la programación de los recursos genuinos.
- Coordinar la ejecución de las acciones de su competencia con otros organismos del gobierno provincial y municipalidades, ajustándose a las normas, procedimientos y circuitos establecidos por la organización institucional vigente.

- Orientar y asistir a las entidades comunitarias representativas (entidades representativas de la comunidad) que deseen participar en planes y programas de saneamiento básico.
- Promover la investigación, desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías relacionadas con el quehacer del organismo.
- Diseñar, implantar y operar el mecanismo de control de gestión del ente, que permita evaluar la eficiencia de las distintas áreas en función de las metas fijadas, proponiendo y estableciendo indicadores operativos y económico-financieros - de resultado y progreso - y estadísticas, con el objeto de interpretar estados, eficiencias, desvíos, interacciones y pronósticos.
- Evaluar los resultados obtenidos, proponiendo las acciones correctivas que aseguren la eficiencia de la gestión.
- Estudiar y desarrollar normas metodológicas relativas a la programación y control de gestión.
- Realizar el estudio permanente de la estructura orgánico-funcional del ente, sus sistemas de información y procedimientos administrativos y proponer su adecuación (adaptación) a los cambios que experimenten el contorno socio-económico y a los progresos de las ciencias de la administración.
- Entender en la implantación y operación de un sistema integrado de procesamiento de información, que comprenda la totalidad del organismo como una unidad, involucrando el proceso, la obtención de los datos y

el suministro de información de y a todas las áreas. Estudiar y proponer la configuración y dimensionamiento de los equipos necesarios para implementar el SCD.

#### GERENCIA DE PLANEAMIENTO - DEPARTAMENTO PROGRAMACION

##### Misión:

- Realizar el análisis y evaluación de los programas propuestos por las distintas áreas a efectos de realizar su compatibilización, asignar prioridades y elaborar los planes y programas generales del organismo.

##### Funciones:

- Elaborar los programas de largo, mediano y corto plazo y sus reajustes periódicos compatibilizándolos con los planes y programas aprobados.
- Elaborar los planes analíticos de trabajos públicos y sus reajustes.
- Asistir en la coordinación requerida con otros organismos oficiales y privados para la programación de las obras.
- ~~Intervenir~~ Intervenir en la coordinación necesaria para el cumplimiento de los programas de obras y en la regulación de la marcha de los planes anuales de trabajos públicos.
- Formular proyecciones financieras para el cumplimiento de planes y programas, compatibilizando la demanda de fondos con los recursos factibles.

- Intervenir en la formulación de convenios vinculados con la financiación de obras y en los aspectos operativos de los mismos.
- Intervenir en la fijación de metas anuales en función de los planes y programas, procesar y producir las informaciones sobre los mismos.

GERENCIA DE PLANEAMIENTO - DEPARTAMENTO CONTROL DE GESTIÓN

Misión:

- Dirigir las tareas de control, evaluación de la gestión y auditoría de las distintas áreas del organismo.

Funciones:

- Diseñar, implantar y operar el sistema de control del organismo determinando si su aplicación es eficaz y eficiente y, realizando los ajustes que resulten convenientes a los efectos de lograr su optimización.
- Proponer y establecer indicadores operativos y económico-financieros y relaciones de resultado, de proceso y estadísticas para interpretar estados.
- Evaluar la eficiencia y la eficacia de las distintas áreas del organismo en función de las metas fijadas, proponiendo la acción correctiva que se estime necesaria cuando se detecten desvíos.

- Elaborar informes periódicos y sistemáticos sobre la gestión del organismo, que posibiliten la toma de decisiones oportunas por parte de los responsables de la conducción superior.

GERENCIA DE PLANEAMIENTO - DEPARTAMENTO ORGANIZACION Y SISTEMAS

Misión:

- Efectuar el estudio permanente de la estructura orgánico-funcional de la Sociedad, sus sistemas de información y procedimientos administrativos, y la adecuación e implementación de oficinas a fin de mejorar la eficacia y economía de la gestión administrativa.

Funciones:

- Asesorar en la creación de nuevas estructuras o modificación de las existentes de acuerdo a las necesidades planteadas por la evolución y desarrollo del organismo.
- Efectuar el análisis de los sistemas de información y procedimientos administrativos y proponer su optimización a efectos de lograr mayor eficacia y economía.
- Intervenir en la implantación y puesta en marcha de medidas de racionalización aprobadas.
- Intervenir en todo lo relacionado con el diseño, normalización, modificación y supresión de: formularios y supervisar su impresión, optimizando su funcionalidad.

dad y costos; muebles destinados a oficinas y en la distribución de locales.

- Intervenir en el equipamiento de elementos y máquinas, mobiliario, equipos de ambientación y de comunicaciones para oficinas.

## 2. GERENCIA DE INGENIERIA

### Misión:

- Realizar los proyectos para la ejecución de obras nuevas y de ampliación de servicios existentes.
- Supervisar a las unidades operativas responsables de la ejecución de las obras, sean civiles o de instalaciones electromecánicas.

### Funciones:

- Dirigir los proyectos de construcción de obras civiles e instalaciones de equipos electromecánicos, a los efectos de satisfacer las necesidades de saneamiento en las áreas de provisión de agua y desagües cloacales de las poblaciones atendidas por el organismo.
- Ejercer la supervisión de la ejecución de las obras por contrato y administración a los efectos de asegurar su eficiente realización y economía de las inversiones.
- Asesorar en la elaboración de los presupuestos anuales que permitan formular el "Plan de Trabajos Públicos", para la ejecución de las obras de saneamiento.

## GERENCIA DE INGENIERIA - DEPARTAMENTO DE PROYECTOS

### Misión:

- Dirigir los estudios, proyectos y documentación para la ejecución de las obras civiles y electromecánicas por administración o por contrato.
- Entender en el análisis de todos los problemas de ingeniería sanitaria que se planteen.

Funciones:

Entender en la concepción general y básica de los proyectos, su ejecución y documentación.

- Dirigir la elaboración de las especificaciones técnicas, cómputos, presupuestos y pliego de condiciones de las obras a licitar.
- Asesorar en los procesos de adjudicación de licitaciones de obras o de materiales en lo atinente a los aspectos hidráulicos y estructurales.
- Dirigir las actividades relacionadas con la aplicación de los reajustes de costos, elaborando las tablas de precios básicos y supervisando la correcta aplicación de los valores.

DEPARTAMENTO DE INGENIERIA - DEPARTAMENTO DE OBRAS

Misión:

- Dirigir la conducción, ejecución, inspección y fiscalización de las obras civiles y electromecánicas que realice el organismo.



Funciones:

- Ejecutar y fiscalizar los programas de obras y sus sistemas de ejecución.
- Promover la racionalización y adopción de nuevos métodos de conducción, ejecución e inspección de obras.
- Efectuar el estudio de las modificaciones a introducir a proyectos, especificaciones y planes de trabajo, que se consideren necesarias para la realización de las obras.
- Intervenir en el análisis de las memorias descriptivas y planes de trabajo presentados en las ofertas de licitaciones de obras por contrato.
- Intervenir en el diligenciamiento de pago de certificado de obras por contrato.

### 3. GERENCIA DE PRODUCCION - DEPARTAMENTO DE OPERACION

#### Misión:

- Dirigir todo lo relativo a la operación técnica de los servicios.
- Realizar el estudio de los problemas vinculados a los aspectos químico, microbiológico y planctónico en los procesos de potabilización y suministro de agua potable, depuración de líquidos cloacales y contaminación hídrica.

#### Funciones:

- Realizar la operación y correcto funcionamiento de plantas de tratamiento y redes.
- + Realizar en el dictado de normas y procedimientos para optimizar el funcionamiento de las instalaciones y supervisar su cumplimiento.
- Intervenir en el contralor de los efluentes industriales y su vuelco a cursos de agua o a colectoras de desagües cloacales.

### GERENCIA DE PRODUCCION - DEPARTAMENTO MANTENIMIENTO

#### Misión:

- Dirigir todas las actividades relativas a la ejecución y normalización del mantenimiento en las instalaciones del servicio.

- Realizar el estudio de los programas de mantenimiento preventivo y correctivo en las instalaciones de potabilización, suministro de agua potable, depuración de líquidos cloacales y evacuación de efluentes.

Funciones:

- Realizar todas las actividades referentes a la conservación y mejora de plantas de tratamiento y redes.
- Realizar el dictado de normas y procedimientos para optimizar el mantenimiento de las instalaciones y supervisar su cumplimiento.

GERENCIA DE PRODUCCION - DIVISION LABORATORIO

Misión:

- Realizar el estudio de los problemas vinculados a los aspectos químico, microbiológico y planctónico en los procesos de potabilización y suministro de agua potable, depuración de líquidos cloacales y contaminación de los cursos de agua.

Funciones:

- Dirigir, coordinar y fiscalizar los estudios y tareas relacionadas con la calidad del agua.
- Realizar la aceptación, modificación y adaptación de las distintas técnicas y métodos de análisis.
- Dirigir las tareas de fiscalización del funcionamiento de los establecimientos de depuración de líquidos cloacales.

- Fiscalizar la calidad de los efluentes de origen cloacal e industrial volcados en los cursos receptores o redes colectoras.
  
- Coordinar con otros organismos la realización de estudios referentes al grado de contaminación de los cursos de agua y sobre la adopción de medidas tendientes a mantener la calidad de la misma dentro de parámetros aceptables.

#### 4. GERENCIA COMERCIAL

##### Misión:

- Dirigir la conducción operativa de su área, cuya competencia es la de entender en la realización de las acciones relacionadas con la gestión comercial de la explotación de los servicios sanitarios.

##### Funciones:

- Proponer la implantación del régimen tarifario del organismo, el que debe comprender la estructura tarifaria y las normas necesarias para regular las relaciones entre el organismo y sus usuarios.
- Realizar, conjuntamente con las áreas competentes de planeamiento y finanzas, los estudios tendientes a fijar las tarifas, proponiéndose que los recursos generados por su aplicación permitan absorber los costos de explotación dentro de parámetros normales de eficiencia, incluyendo un adecuado mantenimiento. También deberán cubrir la depreciación que técnicamente corresponda al activo fijo revaluado y un beneficio razonable sobre este último, a efectos de atender los programas de renovación, de las instalaciones y ampliación de los servicios respectivamente.
- Elaborar las normas relativas a la captación, catastro y empadronamiento de usuarios y asistir a las unidades operativas en la ejecución de las tareas inherentes y aplicación de las tarifas en vigencia.
- Realizar el análisis de los resultados de la explotación de los servicios.

- Supervisar la gestión comercial de las sucursales.

#### GERENCIA COMERCIAL - DEPARTAMENTO USUARIOS

##### Misión:

- Dirigir los aspectos normativos relacionados con la captación, catastro y empadronamiento de usuarios y facturación y recaudación de los recursos; asistir a los servicios en su aplicación y supervisar su cumplimiento.

##### Funciones:

- Elaborar las normas relacionadas con el análisis del mercado en que participa la sociedad a efectos de realizar las tareas de promoción comunitaria del servicio, captación de usuarios factibles y detección de potenciales.
- Fijar las normas y procedimientos referentes a la creación, mantenimiento y actualización permanente del catastro y registro de usuarios, incluyendo los datos necesarios para su identificación, localización, calificación y clasificación, con el objetivo de facturar y percibir oportunamente los servicios prestados.
- Realizar el estudio y programación de las tareas de facturación y recaudación y dictar las normas y procedimientos.
- Programar la emisión y distribución de las facturaciones.

- Establecer las normas legislativas al cobro de servicios, procesamiento de los comprobantes, control de impagos, seguimiento de deudores y gestión directa y judicial de cobranza a morosos.

#### GERENCIA COMERCIAL - DEPARTAMENTO ANALISIS Y RESULTADOS

##### Misión:

- Dirigir las acciones operativas de estudio y análisis económicos de la explotación, tarifas, procesos de explotación y su rendimiento y análisis estadístico de insumos, servicios y resultados.

##### Funciones:

- Efectuar el estudio sistemático de la aplicación de tarifas diferenciales y especiales en razón de características y costos locales.
- Realizar el estudio analítico de estadísticas de la explotación de los servicios y su correlación con las condiciones sanitarias y socioeconómicas a nivel local.
- Promover proyectos para la determinación de costos y rendimientos operacionales.
- Elaborar las normas relativas a la aplicación del régimen tarifario, asistir técnicamente a las unidades operativas en su aplicación y controlar su cumplimiento.

- ~~Normalizar~~ el tipo de información a suministrar por los servicios e intervenir en la organización, implantación y actualización del registro estadístico.



## 5. GERENCIA DE FINANZAS Y CONTABILIDAD

### Misión:

- Dirigir la conducción operativa de su área, cuya competencia es la de atender en todo lo relacionado con la actividad económico-financiera del ente.

### Funciones:

- Coordinar, desarrollar y fiscalizar las actividades económico-financieras y contables de la Sociedad, a fin de optimizar la relación entre ejecución de gastos y flujo de fondos.
- Intervenir en la elaboración de los planes financieros y presupuestarios que posibiliten utilizar dichos instrumentos con una dinámica acorde con el desarrollo requerido por el organismo.
- Registrar e informar los ingresos, egresos y variación en las previsiones, a efectos de lograr un seguimiento efectivo de las operaciones corrientes y proponer, si correspondiere, la adopción de las acciones correctivas necesarias.
- Efectuar el análisis de los resultados e intervenir en el estudio de la rentabilidad y financiación de las inversiones.
- Efectuar la contabilidad general, gerencial y de costos, ejerciendo el control presupuestario.
- Intervenir en el diseño de un sistema de costos standards.

- Entender en todas las operaciones relativas a la liquidación de las erogaciones.
- Dictar las normas de fiscalización y supervisar el funcionamiento de las unidades operativas en su ámbito específico de competencia, con el fin de lograr la correcta ejecución y registración de las operaciones financieras.
- Efectuar el inventario y registro de los bienes patrimoniales del organismo.

GERENCIA DE FINANZAS Y CONTABILIDAD - DEPARTAMENTO FINANZAS

Misión:

- Efectuar la preparación, ejecución y fiscalización del presupuesto integral, la proyección, dirección y medición de los resultados de las operaciones monetarias de la sociedad y la información financiera de las operaciones registradas.

Administrar los ingresos y egresos de fondos.

Funciones:

- Intervenir en la elaboración de los planes de acción y programas financieros y presupuestarios.
- Ejercer el control de la ejecución presupuestaria.
- Estudiar la financiación de las inversiones.
- Intervenir en la gestión para la obtención de créditos y en estudios de factibilidad económico-financiera.

- Efectuar el dictado de normas presupuestarias y supervisar su cumplimiento.
- Intervenir "a priori" en toda gestión por la cual se adquieran derechos o contraigan obligaciones.
- Intervenir en el estudio de las garantías relacionadas con licitaciones y contrataciones.

GERENCIA DE FINANZAS Y CONTABILIDAD - DEPARTAMENTO CONTABILIDAD

Misión:

- Efectuar la contabilidad general del organismo y la información económica de las operaciones registradas.

Funciones:

- Efectuar la dirección y realización de la contabilidad general y de costos, balance general, cuadro demostrativo de ganancias y pérdidas y memoria económica.
- Efectuar la dirección y realización de la contabilidad gerencial con sus respectivos estados informativos de operaciones y proyecciones.
- Dictar las normas contables, asistir en su aplicación y supervisar su cumplimiento.
- Realizar el análisis técnico de los resultados económicos y estudiar la rentabilidad de las inversiones.

GERENCIA DE FINANZAS Y CONTABILIDAD - DIVISION FISCALIZA-  
CION

Misión:

- Dirigir las acciones de verificación de las operaciones y actividades de los servicios propias de las áreas administrativas, financieras y contables y su examen integral en todos los aspectos y niveles para detectar desvíos y proponer soluciones.

Funciones:

- Fiscalizar y/o controlar las registraciones contables, compras, liquidaciones, facturas, movimiento de ingreso y egreso de fondos, existencia de bienes de uso y consumo en depósitos, inventario de bienes de uso y cualquier otra documentación relacionada con la gestión de las áreas administrativas, financieras y contables.
- Verificar el cumplimiento de las normas vigentes relativas a la ejecución de las tareas administrativas, financieras y contables y proponer las modificaciones que se consideren necesarias.
- Realizar la evaluación de procedimientos y circuitos de tareas y el análisis del aprovechamiento racional de los recursos disponibles, aconsejando las modificaciones que se estimen convenientes a efectos de optimizar resultados.
- Realizar inspecciones administrativo-contables y financieras en los servicios, informar sus resultados y formular las recomendaciones propias de cada situación constatada.

- Elaborar el "Manual de Fiscalización" y proponer su implantación.

## 6. GERENCIA LOGISTICA

### Misión:

- Dirigir la conducción operativa de su área, cuya competencia es la de suministrar al organismo los servicios administrativos de apoyo, en los aspectos relacionados con la administración de los recursos humanos, adquisición y abastecimiento de materiales, elementos, equipos y servicios, y administración de los medios de transporte.

### Funciones:

- Dirigir las acciones relativas a la administración de personal y la política de compras y abastecimiento de la Sociedad.
- Coordinar los estudios requeridos para la elaboración y aplicación de los regímenes laboral y salarial del organismo.
- Elaborar el reglamento de contrataciones del organismo, proponer su implantación y fiscalizar la aplicación de sus normas.
- Asistir en la coordinación y proposición de leyes, normas y reglamentaciones relativas a su área de competencia.
- Dirigir las acciones relativas a la administración de los medios de transporte.

GERENCIA LOGISTICA - DEPARTAMENTO ADMINISTRACION DE PERSONAL

Misión:

- Dirigir el conjunto de políticas, normas y procedimientos relacionados con la obtención, mantenimiento y desarrollo de los recursos humanos de la sociedad, compatibilizando la satisfacción de los intereses individuales con los objetivos del organismo.

Funciones:

- Efectuar los estudios necesarios para establecer la política de personal.
- Intervenir en todo lo relacionado con el desarrollo de los recursos humanos y de la medicina laboral.
- Intervenir en la elaboración de la política salarial del organismo.
- Dirigir la gestión vinculada con la capacitación técnica del personal.
- Intervenir en las actuaciones relativas a nombramientos, traslados, concursos y asignación de funciones.
- Intervenir en todo lo relacionado a la vinculación de la sociedad con las asociaciones gremiales que agrupen al personal.
- Intervenir en la elaboración y aplicación del régimen de viáticos, indemnizaciones, compensaciones y reintegro de gastos.

- Intervenir en el registro y estadística del personal.
- Intervenir en todas las tramitaciones relacionadas con la obtención de préstamos y afectación de haberes del personal.
- Atender al diligenciamiento de los asuntos vinculados con el régimen y organismo previsional que comprenda al personal del organismo.

GERENCIA LOGISTICA - DEPARTAMENTO ADMINISTRACION DE SUMI-  
NISTROS

Misión:

- Dirigir el conjunto de políticas, normas y procedimientos que tienen por finalidad prever y proveer las demandas de bienes de uso y consumo y los servicios a contratar con terceros que requiera el funcionamiento del organismo, en cantidades y calidades adecuadas, en el momento y lugar precisos, al menor costo y con la mínima inmovilización de capital.

Funciones:

- Dirigir la formulación y desarrollo del plan de compras en base al programa de necesidades elaborado por las distintas dependencias.
- Entender en la elaboración de las normas y procedimientos relacionados con la adquisición, almacenamiento y distribución de materiales, control de stocks y contratación de servicios de terceros, asistir en su aplicación y controlar su cumplimiento.



- Atender todo lo relacionado con el estudio del mercado y selección de proveedores y promover la relación con los sectores industriales y comerciales que deben concurrir con sus actividades a la satisfacción de las necesidades del organismo.
- Promover el desarrollo de normas y métodos tendientes a la determinación de lotes económicos de compras, a efectos de optimizar las inversiones y minimizar la inmovilización de capital.
- Intervenir en la adjudicación de los procedimientos de compra de bienes y servicios que superen, por su monto, el límite de las facultades delegadas en las unidades operativas y deban ser resueltos por la autoridad competente del organismo.
- Intervenir en la programación de venta de materiales y elementos en condición de desuso o rezago.
- Elaborar el "Reglamento de Contrataciones" de la Sociedad, proponer su implantación, asistir en su aplicación y controlar su cumplimiento.

#### GERENCIA LOGISTICA - DIVISION PATRIMONIO

##### Misión:

- Dirigir las acciones operativas correspondientes a inventario general y efectuar el registro de los bienes patrimoniales.

Funciones:

- Efectuar la centralización de la documentación relativa al movimiento de bienes muebles e inmuebles y realizar su registración.
- Realizar la identificación patrimonial de los bienes y su contralor "de visu" e "in situ".
- Elaborar las normas de aplicación en la materia, asistir en su aplicación y controlar su cumplimiento.

## 7. DEPARTAMENTO SECRETARIA GENERAL Y LEGALES

### Misión:

- Dirigir la actividad administrativa del organismo y asistir en los problemas de esta índole a las distintas áreas y entender en la preparación del despacho de la Gerencia General.

### Funciones:

- Entender en todo lo relacionado con el ingreso, registro, formación, trámite y archivo de actuaciones.
- Coordinar, supervisar, promover y ejecutar todas las acciones relacionadas con la administración de documentos.
- Coordinar la gestión de las dependencias del organismo.
- Fiscalizar las tareas ajenas en lo concerniente al cumplimiento y observancia de leyes, decretos, normas generales y plazos estipulados para producir las informaciones.
- Efectuar certificaciones vinculadas a actuaciones que deban ser elevadas a escrituras públicas o requeridas por otros organismos o dependencias estatales (nacionales, provinciales o municipales).
- Realizar los proyectos de resoluciones y otros actos administrativos del organismo.
- Certificar la autenticidad de las copias de resoluciones, disposiciones y toda otra documentación destinada a cumplimentar trámites dentro y fuera de la jurisdicción del organismo.

- Intervenir en el estudio de los problemas de orden jurídico planteados al organismo dictaminando sobre la solución aplicable de conformidad con el régimen legal vigente.
  
- Intervenir en el estudio y dictaminar en los proyectos de leyes, decretos y resoluciones en materia de competencia del organismo o que interesen a la misma, en cuanto se refiere a cuestiones técnico-jurídicas.
  
- Asesorar jurídico-administrativamente en lo relativo a las contrataciones efectuadas por el organismo y problemas notariales.

## BIBLIOGRAFIA

ABES

O Brasil na década da água e do es-  
tamento Sanitario. Ingeniería Sanita  
ria. Vol. XXXIX, Enero-Junio 1985.  
AIDIS, Buenos Aires.

CEPAL

Informe de la Delegación de la Repú-  
blica de Guatemala. Seminario. CEPAL,  
Marzo 1981.

Colombia

Informe de la Delegación de Colombia.  
Seminario. CEPAL, Marzo 1981.

Ecuador

Presentación del Representante de Ecu-  
ador al Seminario Cooperación hori-  
zontal para el Decenio Internacional del  
abastecimiento de agua potable y del  
saneamiento, CEPAL, Marzo de 1981.

Fernández Neto, José

PLANASA - O Plano Nacional de Sanea-  
mento Basico. XVII Congreso AIDIS,  
7-12 diciembre 1980, La Paz, Bolivia.

Gónima, Alberto

Guía para el análisis de la estructura  
institucional del Sector de Agua Pot-  
able y Saneamiento (Documento prelimi-  
nar) OPS. División Protección de Salud  
Ambiental. Febrero, 1982.

Gónima, Alberto

Desarrollo Institucional. OPS. División  
Protección de Salud Ambiental. Abril,  
1981.

Honduras

Presentación del Representante de Hon-  
duras al Seminario Latinoamericana so-  
bre Cooperación horizontal para el De-  
cenio Internacional del abastecimiento  
de agua potable y del saneamiento. CE-  
PAL, Marzo de 1981.

OPS-OMS

Monitoría Nacional, Global de Abasteci-  
miento de Agua y Saneamiento. OPS, Oc-  
tubre 1983.

OPS-OMS

Guía para la formulación del Plan Nacio-  
nal para el Decenio Internacional del  
Abastecimiento de Agua Potable y del  
Saneamiento (1981-1990). OPS, Abril 1982.

- OPS Situación de Paraguay frente al Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental. Seminario sobre Cooperación horizontal para el Decenio ..., CEPAL, Marzo, 1981.
- OPS Estudio del Sector de abastecimiento de agua y saneamiento en Ecuador. OPS, 1981.
- OPS Uruguay: Estudio del sector de abastecimiento de agua y saneamiento. OPS/BIRF Programa Cooperativo, Abril 1979.
- Pascuchi, Francisco Javier. Organización de la toma de decisiones en el campo hídrico. Noviembre 1982 (Sin datos de edición - mimeo)
- Uruguay Presentación del Representante de Uruguay al Seminario Cooperación horizontal para el Decenio Internacional del abastecimiento de agua potable y del saneamiento. CEPAL, Marzo de 1981.
- Venezuela Venezuela. Documento de trabajo presentado al Seminario Cooperación horizontal para el Decenio Internacional del abastecimiento de agua potable y del saneamiento. CEPAL, Marzo de 1981.
- World Health Organization. National institutional development in community water supply and sanitation. Report of an informal consultation. Geneva, 18-22 novembre 1985.