

Capítulo 2. Gobernanza multinivel de la gestión del agua en Argentina

Este capítulo analiza los logros y desafíos de la gobernanza del agua en Argentina, a la luz de las principales reformas llevadas a cabo desde principios de los años 80. Proporciona un mapeo institucional de quién hace qué y a qué nivel de gobierno, y evalúa cómo se gestionan las interdependencias entre las partes interesadas, autoridades públicas y áreas de políticas. El capítulo utiliza los 12 Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE para identificar brechas en la gestión del agua en el país, y sugerir recomendaciones de políticas basándose en la experiencia internacional.

La gestión del agua en Argentina: Un enfoque de gobernanza multinivel

El entorno institucional multinivel para la provisión de servicios de agua y la gestión de los recursos hídricos en Argentina tiene sus raíces en las decisiones de políticas y reformas de los años ochenta y noventa. En 1980, la provisión de servicios de agua potable y saneamiento fue transferida a las provincias, con la descentralización de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN). En 1994, Argentina se sometió a una reforma constitucional que introdujo una disposición ambiental (artículo 124) que reconoce el derecho histórico según el cual los recursos hídricos son propiedad de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluidos los ríos interjurisdiccionales, y por el que también son responsables de la prestación de servicios.

Prestación de servicios de agua

Entre 1991 y 2002, en un contexto más amplio de liberalización, paridad fija entre el dólar estadounidense y el peso argentino, y la apertura a los mercados internacionales, un total de 13 provincias privatizaron la gestión de los servicios de agua (Akhmouch, 2009), lo que requirió el desarrollo a nivel provincial de marcos regulatorios, así como el establecimiento de reguladores económicos especializados (o agencias reguladoras especializadas¹). En particular:

- En 1991, se otorgó a Aguas de Corrientes la concesión para proporcionar servicios de agua y saneamiento en la ciudad de Corrientes y nueve municipios (Bella Vista, Curuzú Cuatiá, Esquina, Goya, Mercedes, Monte Casero, Paso de los Libres, Saladas y Santo Tomé)
- En 1993, Aguas Argentinas, un consorcio liderado por la empresa francesa Lyonnaise des Eaux (SUEZ) tomó una concesión de 30 años para proporcionar servicios de agua y saneamiento en la Ciudad de Buenos Aires y 13 municipios de la provincia de Buenos Aires.
- En 1995, la provincia de Santa Fe otorgó a Aguas Provinciales de Santa Fe, propiedad de SUEZ, la concesión por 30 años de servicios de agua potable y saneamiento de 15 ciudades, incluida Rosario (con más de 1,2 millones de habitantes).
- En el mismo año, la provincia de Tucumán también transfirió durante 30 años los servicios de agua de una docena de ciudades, incluida San Miguel de Tucumán (con más de 527.000 habitantes), al consorcio Aguas del Aconquija (Grupo Vivendi).
- En 1997, la provincia de Córdoba otorgó un contrato de concesión por 30 años de suministro de agua potable de la ciudad de Córdoba al consorcio privado internacional Aguas Cordobesas (ACSA) también liderado por SUEZ (mientras que los servicios de cloacas quedaron bajo la responsabilidad de la ciudad de Córdoba).
- En 1998, la provincia de Mendoza otorgó al grupo francés Saur International un contrato de concesión por 95 años (negociable cada 25 años) para el suministro de servicios de agua potable y saneamiento en el perímetro de la provincia.

La crisis económica de 2001-02 llevó a la terminación de la mayoría de los contratos de concesión de servicios de agua administrados por compañías multinacionales. Un ejemplo es Aguas Argentinas (Área Metropolitana de Buenos Aires), que fue transferida al sector público en 2006 con la creación de Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (una sociedad

anónima propiedad del estado [90%] y sus empleados a través del sindicato [10%]). Otras provincias se sometieron a procesos similares, como Santa Fe, donde la gestión de los servicios de agua en los 15 municipios volvió a Aguas Santafesinas SA, propiedad del Estado Provincial (51%), municipios en el área de concesión (39%) y empleados (10%). En 2011, los servicios de agua en la provincia de Mendoza fueron transferidos a Aguas Mendocinas S.A. (90% propiedad del Estado Provincial y 10% de empleados). En la provincia de Córdoba, Aguas Cordobesas S.A. fue adquirida por el sector privado local (Grupo Roggio) a través de un contrato de concesión que expirará en 2027. Actualmente, los servicios de agua potable y saneamiento de las áreas urbanas más grandes de Argentina son administrados por proveedores públicos provinciales con la excepción de cuatro casos: Córdoba, Corrientes, Misiones y Santiago del Estero.

Gestión de recursos hídricos

En 2002 se aprobó la Ley 25.688 "Régimen de Gestión Ambiental de las Aguas", con importantes consecuencias en la gestión de los recursos hídricos. Esta ley estableció requisitos mínimos a nivel nacional para la protección ambiental de los recursos hídricos y también declaró la necesidad de establecer comités para promover la gestión ambiental sostenible de las cuencas interjurisdiccionales. La ley recibió muchas críticas por parte de la mayoría de las autoridades provinciales del agua, alegando que interfería con poderes legales provinciales, como la gestión de los recursos naturales, el desarrollo de instituciones locales o de cuencas, o la planificación, uso y gestión del agua (Pochat, 2005). Las autoridades provinciales buscaron sin éxito que la ley fuera declarada inconstitucional.

En 2003 las 23 provincias, la ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional firmaron un Acuerdo Federal del Agua, que sentó las bases de una política nacional del agua con un fuerte enfoque en la gestión de los recursos (más que en los servicios). Un total de 49 Principios Rectores reconocieron el valor del agua como un recurso social y ambiental, respetando la importancia histórica de cada jurisdicción y buscando conciliar los intereses locales, provinciales y nacionales. Los Principios cubren temas relacionados con el ciclo del agua, el medioambiente, la sociedad, la gestión, las instituciones, el derecho, o la economía, entre otros. Definen la cuenca como escala adecuada para planificar y gestionar los recursos hídricos y exigen una planificación a largo plazo. A raíz del Acuerdo Federal del Agua, todas las provincias que no tenían leyes sobre el agua, gradualmente sancionaron su propia legislación.

El hito más reciente en la política del agua en Argentina fue la aprobación del Plan Nacional del Agua (PNA) por el Gobierno Nacional en 2016. El PNA estableció objetivos ambiciosos para enfrentar algunos de los riesgos hídricos más apremiantes del país y colocar la temática del agua en el centro del discurso económico y de desarrollo social. Para 2023, el PNA establece el objetivo de llevar la cobertura urbana de suministro de agua potable al 100% y las conexiones de alcantarillado al 75%. El PNA también tiene como objetivo aumentar la protección contra inundaciones y sequías a través de acciones estratégicas que combinan las infraestructuras duras, como la construcción de infraestructura de protección contra inundaciones en las ciudades o el aumento del número de represas, con mejores sistemas de información y alerta temprana. Finalmente, el PNA busca apoyar las necesidades de riego del sector agrícola expandiendo el área cultivada en 300.000 ha para 2022 (un aumento total del 17%), lo que traerá un aumento del consumo proyectado de fertilizantes.

Mapeo institucional de los roles y responsabilidades del sector del agua

El diseño y la implementación de la política del agua en Argentina se encuentran muy fragmentados e involucran una amplia variedad de partes interesadas y autoridades en todos los niveles de gobierno y áreas de políticas. Desde el punto de vista de la abstracción del uso del agua (para hogares, agricultura, industria, conversión de energía, etc.), hasta los límites de la cuenca del río (y más allá), existe una escala completa de límites administrativos y políticos que corresponden a instituciones con responsabilidades de gestión y rendición de cuentas. En ese contexto, es fundamental realizar un mapeo de las autoridades responsables, sus deberes y sus interacciones (Gráficos 2.1 y 2.2).

¿Quién hace qué a nivel nacional?

Esta sección proporciona un mapeo de la asignación de roles y responsabilidades para el diseño, financiamiento, regulación e implementación de políticas de agua a nivel nacional y provincial, tanto para la gestión de recursos hídricos como para la provisión de servicios de agua.

Gráfico 2.1. Mapeo institucional para la gestión de los recursos hídricos en Argentina

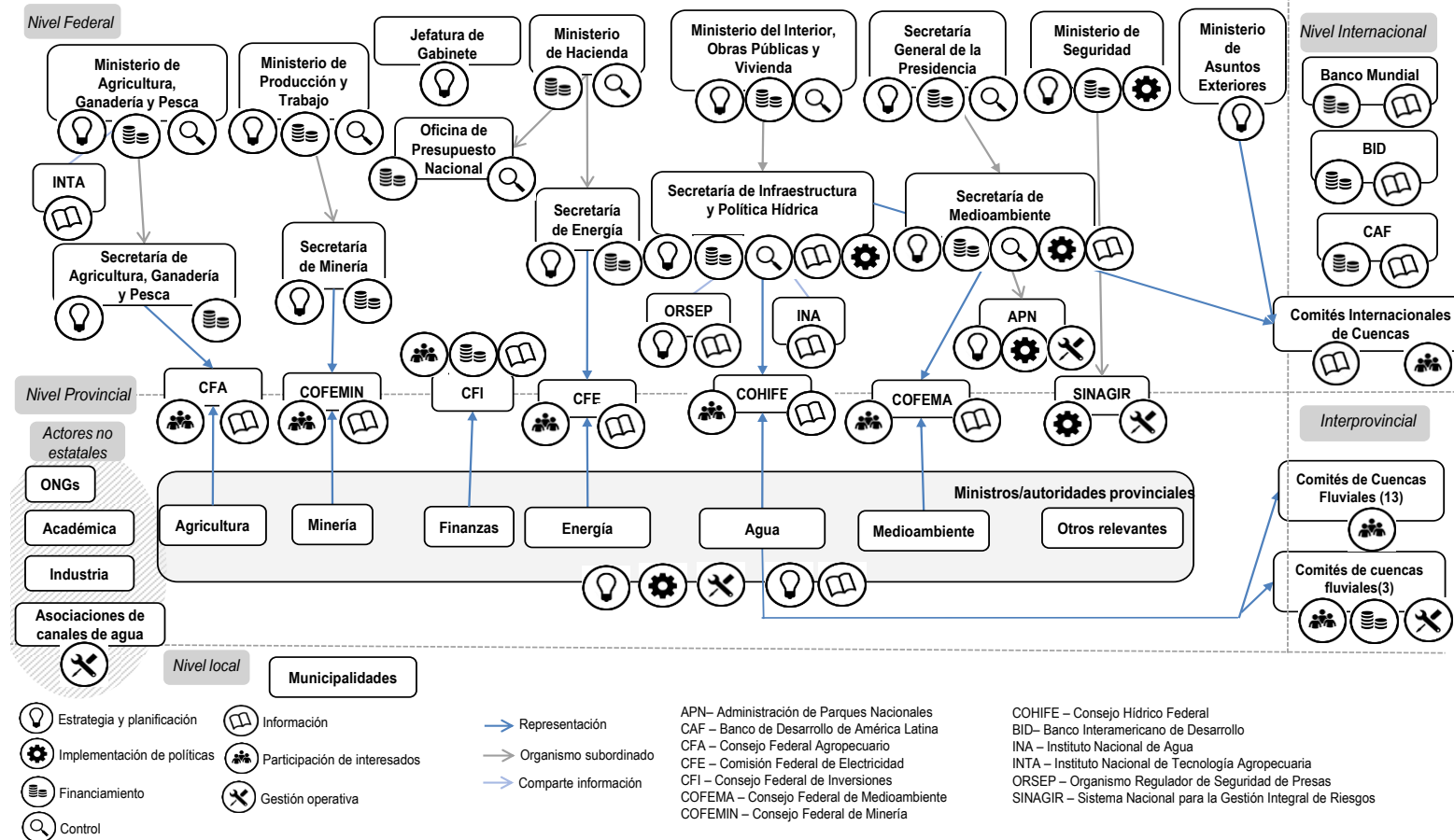
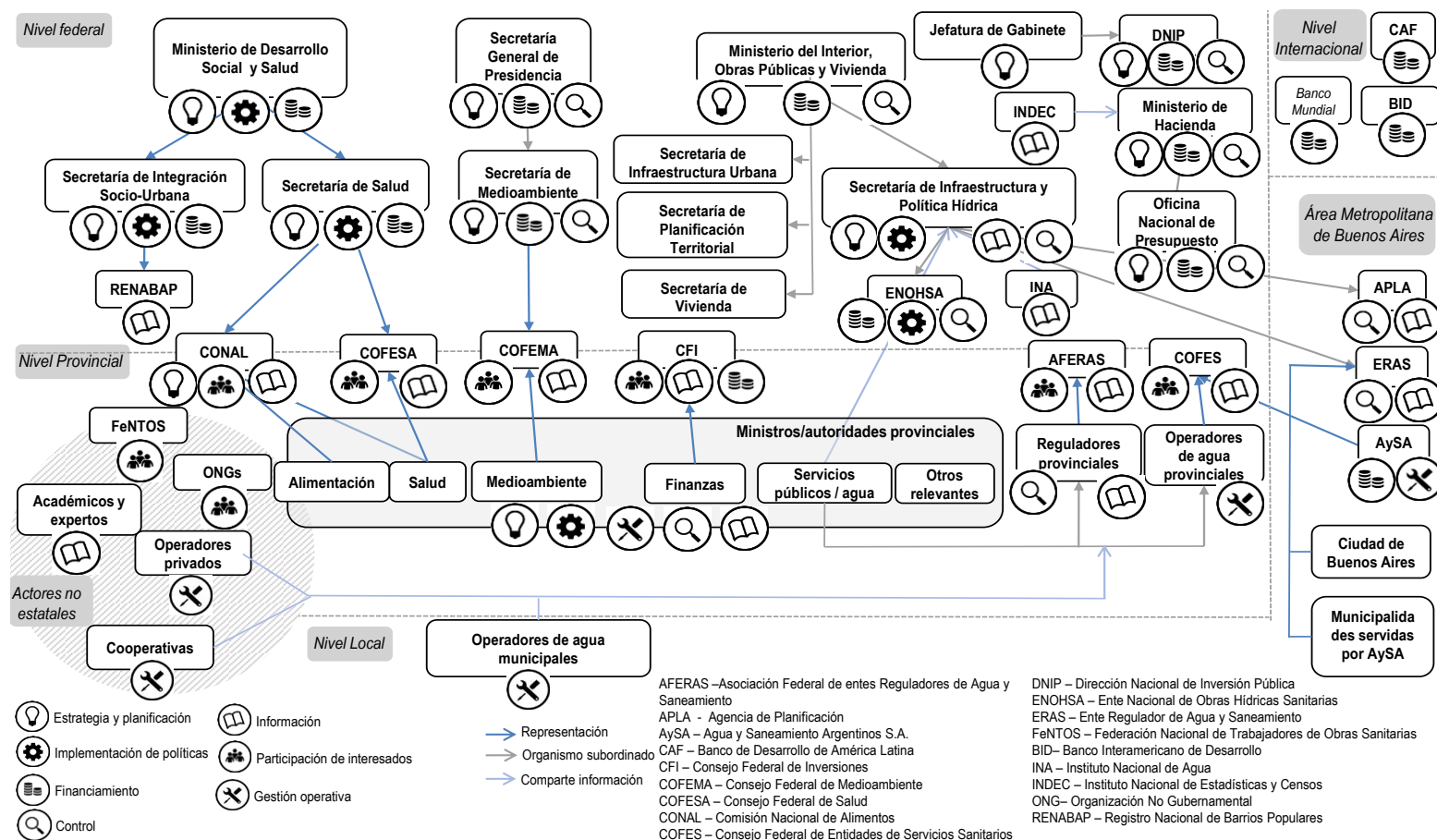


Gráfico 2.2. Mapeo institucional de los servicios de agua y saneamiento en Argentina



La **Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (SIPH)** es el principal organismo nacional para la política del agua. Las principales responsabilidades de la SIPH incluyen la estrategia y planificación de la gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de agua y proporcionar una financiación sectorial esencial para el desarrollo de infraestructura a través de una serie de instrumentos, incluyendo transferencias nacionales y cofinanciación de proyectos. Las provincias pueden implementar voluntariamente los objetivos nacionales establecidos por la SIPH, ya que las facultades legales para la administración de recursos hídricos y la provisión de servicios de agua están descentralizadas. La SIPH es también responsable, junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, del diseño y la implementación de políticas de la provisión de servicios de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires. La SIPH abarca las siguientes entidades:

- El **Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA)** es un organismo descentralizado con personería jurídica y autonomía administrativa. Actúa como una agencia financiera que canaliza recursos nacionales y externos a provincias y proveedores de servicios para la construcción de obras sanitarias. Desde 2004, tiene derecho a licitar y ejecutar obras, proyectos y adquisiciones para la construcción, mantenimiento y reemplazo de infraestructura de saneamiento.
- El **Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP)**, controla que las presas cumplan con los estándares internacionales de seguridad, tanto estructural como operativamente. También supervisa el cumplimiento de las normas de seguridad de presas establecidas en los contratos de concesión de energía hidroeléctrica.
- El **Instituto Nacional del Agua (INA)** es un organismo científico y tecnológico descentralizado cuyo objetivo es desarrollar investigaciones y brindar servicios de asesoramiento especializados en el campo del uso y la conservación del agua.

El **Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** (ministerio sectorial) gestiona las relaciones con las provincias y tiene responsabilidades en políticas de obras públicas, vivienda y hábitat. Este ministerio alberga la SIPH, así como las siguientes otras secretarías con competencias sobre agua:

- La **Secretaría de Infraestructura Urbana** diseña y ejecuta programas para mejorar la infraestructura de servicios de agua en asentamientos formales e informales en áreas urbanas.
- La **Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública** diseña los proyectos ejecutados por el ministerio, incluyendo los proyectos de infraestructura de agua, como redes de alcantarillado y drenaje, defensa contra inundaciones, etc.
- La **Secretaría de Vivienda y Hábitat** diseña y ejecuta programas para mejorar las conexiones intradomiciliarias a los servicios de agua.

La **Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)** (dentro de la Secretaría General de la Presidencia) es la autoridad nacional en política ambiental. Las principales responsabilidades de SAyDS incluyen la planificación estratégica para garantizar la preservación y protección del medioambiente, promover el desarrollo sostenible a través del uso racional de los recursos naturales y la mitigación y adaptación al cambio climático.

- La **Administración de Parques Nacionales (APN)** tiene jurisdicción sobre los recursos hídricos en el territorio de los parques nacionales de Argentina.

La **Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP)** (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca) es responsable de promover un uso más eficiente y productivo del agua en la agricultura. La SAGyP financia programas a favor del uso sostenible del suelo y los recursos hídricos en la agricultura y coordina acciones y recursos clave disponibles a diferentes niveles de gobierno (nacional y provincial) para lograr estos objetivos. El Plan Nacional de Riego fue desarrollado por la SAGyP.

La **Jefatura de Gabinete** define las prioridades de política, gestiona los compromisos entre distintas áreas de política y coordina con los ministerios sectoriales la intervención pública. La Oficina Principal del Gabinete alberga la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), que actualiza el inventario de proyectos candidatos a ser financiados a través de la inversión pública nacional y elabora el plan nacional de inversión. El inventario de proyectos se actualiza a través del Banco Nacional de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN). Cada Ministerio debe informar las inversiones proyectadas a la DNIP y registrarlas en el BAPIN como paso previo para acceder al financiamiento proveniente del presupuesto nacional.

El **Ministerio de Hacienda** siguiendo las prioridades de política definidas por la Jefatura de Gabinete y después de evaluar las propuestas de cada Ministerio, elabora el proyecto de ley del presupuesto para ser discutido en el Congreso Nacional. Por lo tanto, coordina con las instituciones del sector del agua los correspondientes programas de inversión destinados a mejorar el suministro de agua y los servicios de saneamiento. El Ministerio de Hacienda alberga la **Oficina Nacional de Presupuesto**, que interviene en la formulación, programación de ejecución, modificación y evaluación del presupuesto público, incluidos los asignados al sector del agua.

La **Secretaría de Política Minera (SPM)** (Ministerio de Producción y Trabajo) es responsable de promover actividades mineras que aumenten la productividad. La SPM también financia programas en favor de desarrollos mineros.

La **Secretaría de Energía** (Ministerio de Hacienda) es responsable del diseño y la implementación de políticas sobre la producción de energía (incluida la energía hidroeléctrica) y, en particular, de administrar los subsidios al gas y la electricidad, establecer tarifas, hacer cumplir las regulaciones y administrar la compañía petrolera estatal YPF.

La **Secretaría de Salud** (Ministerio de Salud y Desarrollo Social) es responsable de hacer cumplir las normas del Código Alimentario Nacional que establece los estándares de calidad del suministro de agua doméstica.

La **Secretaría de Integración Socio Urbana** (Ministerio de Salud y Desarrollo Social) es responsable de la coordinación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP).

La **Secretaría de Protección Civil** (Ministerio de Seguridad) es responsable del diseño e implementación de las políticas de gestión de desastres con el objetivo de prevenir, evitar, disminuir o mitigar los efectos de los desastres naturales o provocados por el hombre, coordinando el apoyo nacional e internacional en el marco de directivas internacionales para la reducción de riesgos. El sistema utilizado para coordinar estos esfuerzos es el SINAGIR.

El **Ministerio de Relaciones Exteriores** es responsable de representar los intereses de Argentina en la negociación de acuerdos bilaterales, multilaterales y otros acuerdos

internacionales con respecto a los recursos naturales, y de coordinar la participación de Argentina en los esfuerzos internacionales dirigidos a la conservación y protección ambiental de las especies y los recursos naturales.

El **Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)** es un organismo público descentralizado dentro del alcance del Ministerio de Hacienda, que produce todas las estadísticas oficiales en Argentina, incluidos los datos sobre el acceso al suministro de agua y servicios de saneamiento que se derivan del Censo Nacional.

El **Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)** (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca) es un organismo público descentralizado con autarquía operativa y financiera que contribuye al desarrollo sostenible del sector agrícola, agroalimentario y agroindustrial a través de la investigación.

Los **Consejos Federales** buscan promover la participación activa de las provincias para la coordinación, implementación y monitoreo de las políticas federales. Estos organismos generalmente se centran en un área política específica y están compuestos por representantes de los ministerios / autoridades sectoriales provinciales y ministros / autoridades nacionales correspondientes. Los consejos federales relacionados con el tema del agua incluyen: Consejo Hídrico Federal (COHIFE), Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), Consejo Federal de Minería (COFEMIN), Consejo Federal de Energía (CFE), Consejo Federal de Agricultura (CFA) y Consejo Federal de Salud (COFESA). Un organismo particular con competencias relacionadas al agua es la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL), que brinda asesoramiento y apoya el Sistema Nacional de Control de Alimentos, donde se establecen los parámetros de calidad para el agua potable (según el Capítulo XII del Código Alimentario Nacional).

La **Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento (AFERAS)** es una organización civil sin fines de lucro, que reúne a todas las entidades reguladoras de los servicios de agua y saneamiento de las diferentes jurisdicciones de Argentina. Esta asociación promueve la investigación, el intercambio de conocimientos y experiencias en el campo de los servicios de agua y saneamiento, y brinda asistencia, capacitación y asesoramiento técnico a sus miembros.

El **Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios (COFES)** representa los intereses de los proveedores de servicios de suministro de agua y saneamiento en Argentina. Esta organización actúa como portavoz de sus miembros para el establecimiento de estrategias sectoriales y alcanzar consensos.

Quién hace qué a nivel subnacional

El **Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS)** es un organismo público autónomo, creado en 2006 por un acuerdo tripartito entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la provincia de Buenos Aires, y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ERAS está a cargo de controlar el cumplimiento de Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA) con sus obligaciones legales como proveedor de servicios, incluido el control de la contaminación del agua. AySA es el proveedor de servicios de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 26 municipios de la provincia de Buenos Aires).

La **Agencia de Planificación (APLA)** es un organismo público autónomo a cargo de revisar y coordinar los trabajos de expansión y mejora realizados por AySA. Tiene facultades legales para evaluar, planificar, ejecutar y controlar las inversiones en el área del concesionario.

Las **autoridades provinciales del agua** también son responsables de la gestión de los recursos hídricos y la prestación de servicios de agua dentro de su jurisdicción. Esto incluye el diseño de estrategias, planificación, regulación, monitoreo y evaluación, y competencias operativas sobre el agua. En el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires, AySA brinda servicios de agua establecidos por el Acuerdo Tripartito (aprobado por la Ley 26.221). En este acuerdo, los representantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y el Gobierno Nacional delegaron a ERAS y APLA la regulación y control.

Los **ministerios y secretarías provinciales** son responsables de las respectivas políticas en materia de su competencia según lo dispuesto por las constituciones nacional y provincial.

Los **reguladores provinciales** tienen plena competencia sobre la regulación de los servicios de agua en sus respectivas jurisdicciones. Esto incluye la evaluación, planificación, ejecución y control de inversiones, así como el control del cumplimiento de las obligaciones legales del proveedor de servicios, incluido el control de la contaminación del agua.

Los **municipios** son las autoridades responsables de los servicios de agua en su jurisdicción. Esto generalmente excluye grandes áreas urbanas donde el proveedor de servicios generalmente depende del gobierno provincial.

Los **operadores municipales de agua** brindan servicios de agua en su jurisdicción. En general, existen dos tipos de proveedores de servicios a nivel municipal: empresas públicas municipales que son propiedad del municipio, y cooperativas que brindan servicios bajo un contrato de concesión otorgado por los municipios.

Los **16 comités de cuencas interjurisdiccionales** proporcionan un espacio para negociar acuerdos entre provincias sobre cuencas interprovinciales.

Cooperación internacional

Los **bancos de desarrollo** (el Banco Interamericano de Desarrollo [BID], el Banco de Desarrollo de América Latina [CAF], el Banco Mundial) financian programas relacionados con el agua en virtud de acuerdos marco con el gobierno nacional.

Otras actividades de **cooperación internacional** se llevan a cabo con CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), CeReGAS (Centro Regional para la Gestión de Aguas Subterráneas para América Latina y el Caribe), CODIA (Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua), FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), Delta Coalition, Fonplata (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata), FMAM / GEF (Fondo para el Medio Ambiente Mundial), GWP (Global Water Partnership), IHP UNESCO (Programa Hidrológico Internacional), IWA (Asociación Internacional de Agua), MAWAC (Alianza de Megaciudades para el Agua y el Clima), OEA (Organización de los Estados Americanos), OECD Iniciativa de Gobernanza del Agua, OPS (Organización Panamericana de la Salud), TNC (The Nature Conservancy), PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), la OMS (Organización Mundial de la Salud) y las agencias de cooperación de Francia (AFD), de Dinamarca, Alemania (GIZ), los Países Bajos y España (AECID).

Principales desafíos de gobernanza para la seguridad del agua

Las siguientes secciones analizan el desempeño del marco de gobernanza para la gestión del agua en Argentina en relación con los Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE (Recuadro 2.1).

Efectividad de la gobernanza del agua

Fragmentación

El sistema de gobernanza del agua en Argentina se encuentra sumamente descentralizado. Las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) tienen jurisdicción sobre los recursos hídricos, incluidos los ríos interjurisdiccionales, y son responsables de la prestación de servicios de agua dentro de sus límites administrativos. Entre sus facultades se encuentran la formulación y la implementación de políticas, la gestión operativa, la financiación y la regulación de ambos subsectores. Para el caso específico del Área Metropolitana de Buenos Aires, el gobierno nacional junto con CABA y la provincia de Buenos Aires son responsables de la provisión de los servicios de agua. En la práctica, el gobierno nacional puede establecer una política, estrategia, programa o plan nacional del agua, pero necesita la aceptación y el apoyo de las provincias para implementarlo, incluso dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Recuadro 2.1. Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE

Hacer frente a los desafíos actuales y futuros requiere de políticas públicas sólidas orientadas a objetivos medibles, en calendarios previstos y predeterminados en la escala apropiada, en base a una clara asignación de funciones entre las autoridades competentes y sujetas a la supervisión y evaluación periódica. La gobernanza del agua puede contribuir en gran medida al diseño e implementación de tales políticas mediante una responsabilidad compartida entre los distintos órdenes de gobierno, la sociedad civil, las empresas y la amplia gama de actores que juegan un importante papel en estrecha colaboración con los diseñadores de políticas para cosechar los beneficios económicos, sociales y ambientales de la buena gobernanza del agua.

Los Principios tienen por objeto mejorar los sistemas de gobernanza del agua que ayudan a gestionar “demasiada agua”, “muy poca agua” y “agua demasiado contaminada” de manera sostenible, integral, e incluyente, a un precio aceptable y en un espacio de tiempo razonable. Consideran que la gobernanza es buena si ayuda a resolver los desafíos claves del agua utilizando una combinación de procesos “bottom-up” y “top-down”, al tiempo que impulsan las relaciones constructivas entre el Estado y la sociedad. La gobernanza es mala si genera costos de transacción excesivos y no responde a las necesidades propias de cada lugar.

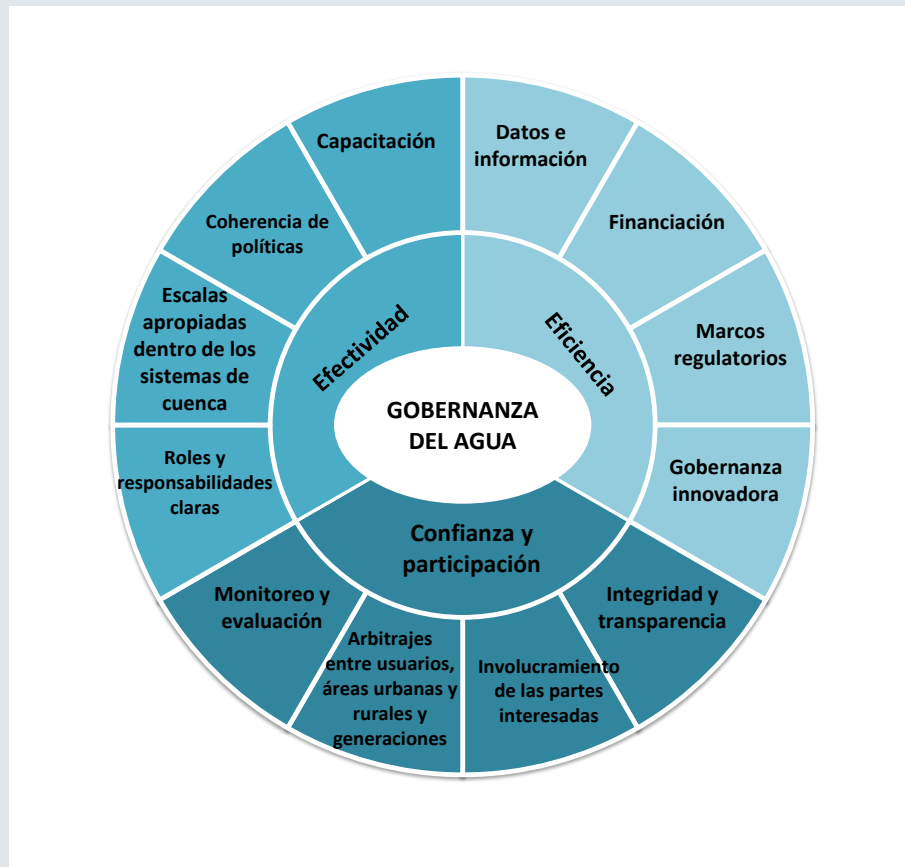
Los Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE tienen la intención de contribuir a la creación de políticas públicas tangibles y orientadas a la obtención de resultados, en base a tres dimensiones de la gobernanza del agua que mutuamente se refuerzan y complementan: (Gráfico 2.3).

- La **efectividad** se refiere a la contribución de la gobernanza en definir las metas y objetivos sostenibles y claros de las políticas del agua en todos los órdenes de

gobierno, en la implementación de dichos objetivos de política, y en la consecución de las metas esperadas.

- La **eficiencia** está relacionada con la contribución de la gobernanza en maximizar los beneficios de la gestión sostenible del agua y el bienestar, al menor costo para la sociedad.
- La **confianza y participación** están relacionadas a la contribución de la gobernanza en la creación de confianza entre la población, y en garantizar la inclusión de los actores a través de legitimidad democrática y equidad para la sociedad en general.

Gráfico 2.3. Los 12 Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE



Source: OCDE (2015a), OCDE Principios de Gobernanza del Agua, <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Principles-on-Water-Governance-brochure.pdf>.

Mejorando la eficacia de la gobernanza del agua

- Principio 1. Asignar y distinguir claramente los roles y responsabilidades para el diseño de políticas del agua, la implementación de políticas, la gestión operativa y la regulación, e impulsar la coordinación entre las autoridades competentes.
- Principio 2. Gestionar el agua a la(s) escala(s) apropiada(s) dentro del sistema integrado de gobernanza por cuenca para así poder reflejar las condiciones locales, e impulsar la coordinación entre las diferentes escalas.

- Principio 3. Fomentar la coherencia de políticas a través de la coordinación transversal eficaz, especialmente entre políticas de agua y medio ambiente, salud, energía, agricultura, industria, y planeamiento y ordenación del territorio.
- Principio 4. Adaptar el nivel de capacidad de las autoridades responsables a la complejidad de los desafíos del agua que deben afrontar, y a la serie de competencias necesarias para llevar a cabo sus funciones.

Mejorando la eficiencia de la gobernanza del agua

- Principio 5. Producir, actualizar, y compartir de manera oportuna datos e información consistentes, comparables y relevantes relativos al tema del agua, y utilizarlos para guiar, evaluar y mejorar las políticas del agua
- Principio 6. Asegurar que los marcos de gobernanza ayuden a movilizar las finanzas del agua y a asignar los recursos financieros de manera eficiente, transparente y oportuna
- Principio 7. Asegurar que los marcos regulatorios sólidos de gestión del agua sean implementados y aplicados de manera eficaz en pos del interés público
- Principio 8. Promover la adopción e implementación de prácticas de gobernanza del agua innovadoras entre las autoridades competentes, los órdenes de gobierno y los actores relevantes.

Mejorando la confianza y participación en la gobernanza del agua

- Principio 9. Incorporar prácticas de integridad y transparencia en todas las políticas del agua, instituciones del agua y marcos de gobernanza del agua para una mayor rendición de cuentas y confianza en la toma de decisiones
- Principio 10. Promover el involucramiento de las partes interesadas para que coadyuven de manera informada y orientada a resultados en el diseño e implementación de políticas del agua
- Principio 11. Fomentar marcos de gobernanza del agua que ayuden a gestionar los arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, y generaciones
- Principio 12. Promover el monitoreo y evaluación habitual de las políticas de agua y de la gobernanza del agua cuando proceda, compartir los resultados con el público y realizar ajustes cuando sea necesario.

Fuente: OCDE (2015a), OCDE Principios de Gobernanza del Agua, <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Principles-on-Water-Governance-brochure.pdf>.

Si bien el Acuerdo Federal del Agua de 2003 estableció una visión para la política del agua en Argentina, no proporcionó un mecanismo duradero para incentivar la cooperación intergubernamental para su implementación, ni un mecanismo de rendición de cuentas para que el gobierno nacional y las provincias trabajen juntos para lograr los objetivos del Acuerdo. Otros acuerdos federales, como el Acuerdo Federal de Energía y el Pacto Fiscal, podrían servir de inspiración para impulsar una implementación más efectiva de las políticas nacionales, provinciales y locales del agua (Recuadro 2.2).

En 2016 el Plan Nacional del Agua (PNA) estableció una agenda ambiciosa para abordar los riesgos acuciantes y emergentes del agua. Aunque se han llevado a cabo otras medidas, como el establecimiento de nuevos comités de cuencas hidrográficas interjurisdiccionales

(en cuencas hidrográficas compartidas entre provincias) y la generación de más y mejor información hidrometeorológica, los mayores esfuerzos se han realizado en construir infraestructura. Por ejemplo, el gobierno nacional ha establecido como condición previa que los proyectos de infraestructura de gran escala solo se financien en cuencas interjurisdiccionales si hay un acuerdo entre todas las provincias dentro de la cuenca correspondiente. Más allá de estos condicionantes, existen pocos mecanismos de coordinación horizontal y vertical para la implementación del PNA.

Con el fin de fomentar la coordinación entre las instituciones relacionadas con el agua y entre niveles de gobierno, se han creado varios consejos federales, pero su poder es bastante limitado y tienen pocas facultades para su cumplimiento. Un ejemplo es el Consejo Hídrico Federal (COHIFE) creado en 2003 para promover una implementación coherente de la visión establecida por el Acuerdo Federal del Agua en todos los ministerios del sector relacionados con el agua a nivel nacional y provincial. Sin embargo, la función actual de COHIFE es proporcionar una plataforma para intercambiar ideas y experiencias, como es el caso de otros consejos en Argentina (por ejemplo, medioambiente o agricultura). A futuro, existe un espacio significativo para aumentar el potencial de los consejos federales en Argentina a fin de impulsar la coherencia de las políticas de manera más efectiva y estratégica, y para alinear incentivos y gestionar mejor los compromisos entre los usos del agua, por ejemplo.

Recuadro 2.2. Ejemplos de acuerdos recientes multi-nivel en Argentina: Pacto Fiscal y Acuerdo Federal de Energía

Pacto fiscal

El Pacto Fiscal firmado en noviembre de 2017 entre el gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) tenía como objetivo reformar el sistema fiscal nacional. Se estructura en torno a tres pilares:

1. **Compromisos comunes:** incluye medidas específicas como modificar las leyes fiscales existentes (es decir, la Ley de Responsabilidad Fiscal y la Ley del Impuesto sobre la Renta), aprobar cambios en el presupuesto nacional de 2018, aprobar una nueva ley sobre evaluación fiscal de la propiedad o reformar el impuesto a los combustibles fósiles. También incluye otros compromisos más livianos. En particular, el pacto establece la voluntad política de las partes firmantes para aprobar una nueva ley de coparticipación (un tema de larga data en la agenda de la política fiscal argentina), así como una ley de modernización del estado.
2. **Compromisos nacionales:** el gobierno nacional se compromete a proporcionar a las provincias y a la CABA los recursos fiscales necesarios para compensar la disminución de los ingresos. Lo hace a través de varios canales, como transferencias fiscales intergubernamentales, emisiones de bonos, el Fondo Nacional Social, la transferencia de fondos a mecanismos provinciales de seguridad social o programas de jubilación.
3. **Compromisos provinciales y CABA:** alinear las políticas fiscales provinciales con la política fiscal nacional. La política fiscal nacional conlleva la reducción de la base provincial de impuestos, como el impuesto sobre la renta, la propiedad o el timbre fiscal. También se comprometió a las provincias a eliminar cualquier impuesto aplicable de acuerdo con los atributos de los trabajadores (lugar de

nacimiento, residencia, etc.) y establecer un régimen de responsabilidad fiscal similar con los municipios.

Acuerdo Federal de Energía

El Acuerdo Federal de Energía firmado en abril de 2017 entre el gobierno nacional, 20 provincias y CABA busca apoyar la implementación de políticas nacionales de energía que sean confiables, competitivas y ambientalmente sostenibles. Las partes se comprometieron a coordinar las políticas energéticas respetando la asignación de competencias previstas en la Constitución Nacional, las constituciones provinciales y otras leyes competentes. El acuerdo también creó el Consejo Federal de Energía (CFE), cuya misión es actuar como organismo asesor y de coordinación sobre cuestiones relacionadas con las políticas energéticas en el país (por ejemplo, programas para promover las energías renovables y la eficiencia energética, fijación de tarifas, proyectos de inversión y funcionamiento y cumplimiento de reguladores de energía). El CFE también tiene un papel importante para evitar la superposición de las competencias de los prestadores de servicios públicos nacionales, provinciales o públicos y para apoyar criterios comunes sobre la aplicación y/o fijación de impuestos relacionados con la energía a nivel nacional, provincial y municipal. La armonización de los impuestos puede afectar los servicios, contratos y/o trabajos de energía, y tiene como objetivo fomentar la inversión y lograr un equilibrio adecuado de los ingresos jurisdiccionales. El Consejo está presidido por el Ministro de Hacienda (que alberga a la Secretaría de Energía) y está compuesto por un representante de cada una de las jurisdicciones y los presidentes y vicepresidentes de las comisiones de energía tanto de la Cámara de Diputados como del Senado.

Fuentes: Ministerio de Hacienda (2017), “Pacto Fiscal”, https://www.minhacienda.gob.ar/wp-content/uploads/2017/11/consenso_fiscal.pdf; Consejo Federal de Energía (2017), “Acuerdo Federal de Energía”, <https://www.argentina.gob.ar/energia/consejo-federal-de-energia>.

Escala

Si bien el Acuerdo Federal del Agua reconoce las cuencas como la escala adecuada para la gestión del agua, la buena gobernanza a nivel de cuenca es más la excepción que la regla en Argentina. El rol de los 16 comités de cuencas hidrográficas interjurisdiccionales existentes es esencialmente proporcionar un espacio neutral para negociar acuerdos entre provincias sobre ríos compartidos, llegar a un consenso sobre la identificación de problemas e identificar posibles caminos a seguir. Sin embargo, su creación en general no ha contenido algunos conflictos existentes sobre el uso del agua entre provincias. Tales conflictos surgen por razones como la falta de una efectiva coordinación interprovincial, comunicación e intercambio de información. Además, hay casos en los que para las autoridades provinciales coordinar acciones con otras provincias no es óptimo desde el punto de vista económico. Por ejemplo, la provincia de Tucumán históricamente ha evitado acciones significativas para reducir la contaminación del agua en el río Salí-Dulce producida por los productores de cítricos y caña de azúcar, cuya actividad contribuye fuertemente a la economía provincial. El río atraviesa Tucumán y luego ingresa a las provincias de Santiago del Estero y Córdoba, que se han quejado durante décadas por los altos niveles de contaminación generados aguas arriba (Berardo, Olivier y Meyer, 2013).

En la práctica, la gestión del agua en Argentina muchas veces no responde a objetivos económicos, sociales y ambientales a largo plazo. Los objetivos de política no siempre se coordinan entre los diversos planes nacionales. El enfoque general de Argentina para la gestión del agua está basado principalmente en proyectos más que en un enfoque

estratégico y a escala de cuenca, aunque existen esfuerzos del Gobierno Nacional para promover la planificación a escala de cuenca. Los planes interjurisdiccionales identifican, definen y priorizan proyectos para resolver desafíos en la cuenca. Sin embargo, tienen un alcance limitado, ya que se centran en proyectos individuales para resolver problemas específicos en lugar de buscar alinear las prioridades y objetivos de las políticas nacionales y provinciales con una perspectiva sostenible a largo plazo. Una buena práctica, por ejemplo, reside en que la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (SIPH) no proporciona asistencia financiera si el proyecto es el resultado de una decisión tomada y basada en un proceso de planificación de la cuenca.

El potencial de utilizar los instrumentos de gestión del agua para impulsar la gestión de la demanda y la eficiencia del uso del agua no se explota completamente en Argentina. El uso de instrumentos económicos varía según las jurisdicciones, y es demasiado bajo para impulsar cambios de comportamiento, recaudar suficientes ingresos o promover el uso eficiente del agua. Algunas provincias no cobran por la extracción de agua a granel o la descarga de efluentes contaminantes no tratados; otras cobran de acuerdo con la categoría de uso del agua o de usuario; y algunas aplican, hasta cierto punto, el principio de quien contamina paga. En muchos casos, el nivel de las tarifas o cargos no reflejan el valor económico del agua, y el sistema actual no ofrece incentivos para ser más eficiente (Andino, 2015).

Coherencia de políticas

No existe un mecanismo formal de coordinación interministerial a nivel nacional para alinear las políticas de agua, agricultura, energía, medioambiente, urbanas y mineras. Los consejos federales prevén un puente entre los niveles nacionales y provinciales para cada sector, pero no impulsan la coherencia horizontal de las políticas ni gestionan los compromisos de decisiones tomadas en áreas relacionadas con las políticas de agua. Un claro ejemplo es la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL), que se encarga de diseñar el Código Alimentario Nacional, incluidas las normas de calidad del agua para el consumo humano, junto con las 23 provincias, CABA y el Gobierno Nacional. Sin embargo, al hacerlo, la CONAL no consulta sistemáticamente a los Ministerios que tienen interés en tales estándares, como la SIPH o la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). En general, la coordinación horizontal para las políticas relacionadas con el agua depende más bien de iniciativas ad hoc o intercambios entre pares.

También existe una coordinación limitada entre los objetivos de las políticas sectoriales en los diversos planes nacionales. Por ejemplo, el PNA se esfuerza por garantizar a través de evaluaciones de impacto ambiental que los proyectos no tengan un impacto negativo en el medioambiente. Sin embargo, hay mucho por hacer para que haya mayor coordinación con los objetivos ambientales nacionales. Del mismo modo, el Plan Nacional de Riego tiene como objetivo desarrollar nuevos sistemas de riego y mejorar la eficiencia técnica del sector, pero también tiene conexiones limitadas con objetivos ambientales o hídricos nacionales más amplios (o incluso a nivel de cuenca).

También existe una falta de coordinación horizontal a nivel metropolitano, en particular en lo que respecta a la salud, el uso del suelo, el medio ambiente y la provisión de servicios, lo que finalmente ha resultado en contaminación del agua, inundaciones y provisión de servicios del agua deficientes en grandes áreas metropolitanas. En general, la gestión de los recursos hídricos a nivel de cuenca y la gestión del uso del suelo están fragmentadas. Las jurisdicciones provinciales están a cargo de regular los recursos naturales (agua, minería, etc.), mientras que la regulación del suelo está bajo la responsabilidad exclusiva de los

gobiernos locales. En la actividad industrial de la cuenca del río Matanza-Riachuelo (Área Metropolitana de Buenos Aires), los asentamientos descontrolados en el área urbana y la falta de servicios de agua y saneamiento han causado una grave contaminación con consecuencias para la salud humana. Otro ejemplo es el río Suquía (ciudad de Córdoba), donde el desarrollo económico y urbano junto con la falta de infraestructura de saneamiento también han causado daños ambientales al río (Novello, 2015).

Capacidad a nivel subnacional

La capacidad de las provincias para diseñar e implementar políticas relacionadas con el agua, así como para planificar, operar, mantener y financiar la infraestructura del agua varía por jurisdicción. Las brechas de capacidad se encuentran en distintas áreas, como la infraestructura y la planificación de inversiones, la gestión de cuencas y recursos hídricos, la aplicación de marcos regulatorios o la producción de datos e información. Desde el punto de vista de la infraestructura, por un lado, provincias como Santa Fe han demostrado capacidad para planificar, desarrollar y operar grandes infraestructuras de manera efectiva. Por ejemplo, el plan estratégico de 30 años de la provincia de Santa Fe (aprobado en 2008) que prevé 12 grandes tuberías o acueductos para asegurar el suministro de agua potable de alta calidad en la parte occidental de la provincia. Por otro lado, las diez provincias que figuran en el Plan Belgrano Agua carecen de la capacidad para desarrollar, operar y mantener proyectos de infraestructura, como es el caso de La Rioja, donde el Banco Mundial ha estado apoyando a las autoridades provinciales en varios planes, presupuestos y coordinación y áreas de gestión (Banco Mundial, 2019). Los esfuerzos de cooperación internacional también han experimentado desafíos de capacidad subnacionales para la gestión del agua (Recuadro 2.3).

Recuadro 2.3. Desafíos de la capacidad de gestión del agua en la cuenca Tandil – Lavalle, Provincia de Buenos Aires

Cooperación “Blue Deal”: Provincia de Buenos Aires (Autoridad del Agua - ADA) y la Autoridad Holandesa del Agua

La cuenca del río Tandil-Lavalle en la zona rural de la Provincia de Buenos Aires sufre graves inundaciones y sequías, intrusión de sal durante las mareas altas y fuentes de aguas subterráneas contaminadas debido al tratamiento inadecuado de las aguas residuales. El cambio climático prevé que exacerbará los desafíos actuales del agua. Todos estos factores ya están afectando la productividad agrícola y pueden poner en peligro las fuentes de suministro de agua potable.

Las Autoridad Holandesa del Agua (DWA), junto con la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires (ADA), han llevado a cabo una evaluación de los desafíos centrales de la capacidad de gestión del agua en la cuenca:

- Falta de capacidad para el diseño y desarrollo de infraestructura de agua (presas, diques, canales)
- Ausencia de inversiones en infraestructura en operación y mantenimiento.
- Falta de gestión diaria de los niveles de agua y sueltas incontroladas de agua durante inundaciones y sequías.

Dentro del esquema de cooperación Blue Deal, DWA y ADA han firmado un acuerdo para mejorar la protección contra inundaciones, la disponibilidad de agua y la calidad del agua en la cuenca del río Tandil-Lavalle. DWA y ADA han codiseñado un plan de acción, que incluye estimaciones financieras para implementar medidas duras y blandas que ayuden a abordar los desafíos del agua y mejorar las capacidades de gestión del agua a nivel de cuenca. Durante la Fase 1 (2019 - 2022), los esfuerzos del proyecto se centrarán específicamente en la cuenca Tandil-Lavalle, y en la Fase 2 y 3 (2023 - 2031), la provincia pretende aplicar las lecciones aprendidas a otras cuencas rurales (como el Cuenca del río Salado) que cubre más del 80% de la superficie de la provincia.

Fuente: Contribución de la Autoridad Holandesa del Agua (DWA) y la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires (ADA).

Los municipios también enfrentan brechas de capacidad, por ejemplo, en hacer cumplir las regulaciones del uso del suelo, que es un desafío clave para la gestión del agua en un país altamente urbanizado como Argentina. Debido a la división de competencias para la gestión del agua y el uso del suelo en los niveles provinciales y municipales, existe una considerable heterogeneidad espacial en cómo se toman en consideración las limitaciones relacionadas con el sector del agua en el desarrollo urbano. Además, existe una aplicación moderada de las regulaciones locales sobre el uso del suelo. Por ejemplo, en 2018, solo el 34% de los gobiernos locales habían adoptado planes territoriales (Informe de Presidencia de la Nación, 2017).

Eficiencia de la gestión del agua

Datos e información

Los datos relacionados con el agua están dispersos entre niveles de gobierno y en una amplia variedad de fuentes, que incluyen el sector público (a nivel nacional, provincial y municipal), reguladores, prestadores de servicios de agua (públicos, privados y cooperativas), asociaciones de usuarios y otros. Cada provincia produce sus propios datos para evaluar la gestión de los recursos hídricos y el acceso a los servicios de agua, y la calidad de estos datos varía según jurisdicciones. Sin embargo, no existe un requisito formal para compartir dichos datos con el Gobierno Nacional, ni un sistema unificado de recopilación o monitoreo de datos. Además de la SIPH, varios ministerios y secretarías también producen datos relacionados con el agua a nivel nacional, por ejemplo, la Red Federal de Monitoreo Ambiental y la herramienta GIS de Calidad del Agua ambas gestionadas por la SAyDS, o la Red de Evaluación y Monitoreo de Ecosistemas Acuáticos (REM.AQUA) desarrollado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la SAyDS.

La dispersión de los datos da lugar a la falta de información a nivel nacional, incluyendo los indicadores básicos como la tasa de extracción por uso del agua a nivel de cuenca y la tasa de consumo de agua potable de los hogares en las zonas urbanas. Además, no existe un sistema integrado de información nacional o provincial relacionado con los datos de mantenimiento de infraestructura para servicios de agua y recursos hídricos o sobre disponibilidad y uso de fuentes de agua subterránea.

Se están realizando importantes esfuerzos para armonizar los datos entre los niveles de gobierno (tanto para los recursos hídricos como para los servicios de agua y saneamiento), aunque aún queda margen para la mejora. La base de datos integrada de la Red Hidrológica Nacional tiene un alcance nacional que incorpora datos de las estaciones de medición de la

SIPH, así como de otras instituciones que se han adherido voluntariamente a esta base. Dichas instituciones incluyen institutos nacionales de investigación y las provincias de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza y Río Negro (ver Capítulo 3). Estas alimentan la base de datos incorporando información de las respectivas redes de las que son responsables. Además, la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DNAPyS) lidera la iniciativa del Sistema Nacional de Información de Agua Potable y Saneamiento (SNIAPYS), para recopilar información relevante de los grandes proveedores de servicios de agua y saneamiento (ver Capítulo 4).

Contar con mayores datos e información podría ayudar a implementar un ambicioso control y evaluación de las políticas del agua y sus resultados, que actualmente es inexistente. Con la excepción del registro que sigue la ejecución del presupuesto público, no existe un mecanismo regular de monitoreo y presentación de informes para evaluar, por ejemplo, el progreso realizado en la implementación del Plan Nacional del Agua. El monitoreo del progreso es crucial para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas de la administración pública y, lo más importante, informar y guiar las futuras reformas de políticas y mejoras del PNA.

Marco de inversión

El marco de inversión actual no permite la movilización de la financiación necesaria para alcanzar los objetivos de la política de agua de Argentina. Varios factores contribuyen a esta situación. Primero, la recesión macroeconómica y las políticas de consolidación fiscal tienen un impacto en la capacidad del gobierno nacional para ejecutar el financiamiento internacional debido al limitado espacio fiscal. En segundo lugar, la ausencia de estrategias integrales de inversión reduce el impacto de la inversión pública porque no hay sostenibilidad de los proyectos a lo largo de su vida útil (muchos proyectos no son financiados) y no existen sinergias con inversiones en otras áreas de política. En tercer lugar, la falta de capacidad de algunas provincias para planificar, operar, mantener y financiar la infraestructura del agua plantea desafíos para aprovechar al máximo la inversión pública. En cuarto lugar, favorecer la inversión de capital no promueve inversiones en medidas eficientes para el uso del agua u otras soluciones menos costosas como la infraestructura verde. Y, por último, la ausencia de un sistema para priorizar proyectos de acuerdo con criterios objetivos y mensurables implica que la selección de proyectos puede no ser siempre la más adecuada o estar libre de interferencias políticas. La combinación de estos factores ha dificultado canalizar, entre otros, la financiación necesaria para cumplir los objetivos del PNA (Recuadro 2.4).

Recuadro 2.4. Las fuentes de financiación para el Plan Nacional del Agua

El Gobierno Nacional planeó alcanzar los objetivos del Plan Nacional del Agua (PNA) a través de una combinación de fuentes de financiamiento públicas, privadas y multilaterales. Para 2018, su objetivo era aumentar la inversión en infraestructura en un 50% en términos reales, con un objetivo del 3,5% del producto bruto interno (PBI) (2,6% en 2017). La mitad de este aumento derivaría del Tesoro Nacional, donde habría un aumento considerable en la inversión en infraestructura de agua (del 0.2% del PBI en 2017 al 0.4%). El resto estaba planificado con esquemas de financiamiento público-privado. Para ese propósito, el Congreso aprobó una ley (No. 27328) sobre Participación Público-Privada en 2017, junto con un artículo de la Ley de Presupuesto que permite a los proveedores de servicios

públicos buscar financiamiento externo sin aumentar el déficit fiscal del presupuesto nacional o provincial.

Como consecuencia, a partir de enero de 2018, el proveedor de servicios públicos de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Agua y Saneamientos Argentinos SA, AySA) recaudó del sector privado USD 500 millones por colocación de bonos para apoyar los programas de grandes infraestructuras previstos. Esta experiencia en el acceso al financiamiento de deuda en los mercados de capital internacional es interesante porque requirió un proceso de fortalecimiento de los procesos financieros de la empresa (auditoría y calificación crediticia).

Fuentes: Jefe de Gabinete (2017), “En 2018 la Inversión en infraestructura va a aumentar el 50 por ciento en términos reales”, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-2018-la-inversion-en-infraestructura-va-aumentar-un-50-por-ciento-en-terminos-reales>; Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018), “AySA obtuvo 500 Millones de Dólares de Inversores Internacionales para Obras de agua potable y saneamiento”, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/aysa-obtuvo-500-millones-de-dolares-de-inversores-internacionales-para-obras-de-agua>.

La situación macroeconómica de Argentina ha traído fuertes restricciones fiscales al presupuesto público, así como la renuncia de los inversores privados a participar en proyectos relacionados con el agua debido a la incertidumbre y los niveles de percepción de alto riesgo (ver Capítulo 1). Sin embargo, más allá de la situación macroeconómica, el débil marco general no promueve inversiones efectivas. Esto se debe a una mala planificación estratégica de la inversión, a la falta de incentivos para cambiar el enfoque de solo invertir en nueva infraestructura frente a invertir en eficiencia operativa de los activos de capital existentes, y una debilidad en los procesos de evaluación económica que sustentan las decisiones de inversión de capital necesarias. Por ejemplo, se observa que la construcción de nuevas plantas de tratamiento de aguas tienen prioridad sobre las medidas para reducir el agua no contabilizada donde las pérdidas físicas y comerciales son enormes y que son tan importantes para impulsar la eficiencia en el uso del agua (Banco Mundial, 2018).

La ausencia de estrategias integrales de inversión para manejar la infraestructura de provisión de agua y promover la sostenibilidad de los proyectos a lo largo plazo es un desafío, en parte, debido a la falta de coordinación horizontal y vertical en la planificación de inversiones. El Gobierno Nacional ha establecido un incentivo financiero para entregar proyectos previstos en el PNA (alrededor del 70% de los fondos provienen de fuentes nacionales). Sin embargo, estos incentivos no implican compromisos sobre cómo la viabilidad financiera de los proyectos será sostenible en el tiempo.

La capacidad presupuestaria para financiar la inversión pública y garantizar la sostenibilidad financiera de los proyectos puede ser extremadamente desigual entre provincias. La capacidad de generación de ingresos es crucial cuando se enfrenta una inestabilidad económica, en particular cuando la economía depende de los precios internacionales de los productos básicos, como en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, que presentan tasas de ingresos de autogeneración cercanas o superiores al promedio nacional (alrededor del 35 % del PBI subnacional). Mientras que las provincias del sur como Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego generalmente muestran tasas mucho más altas (45-60% del PBI subnacional), las provincias del norte (Formosa, Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero) están por debajo de 10% del PBI subnacional (OCDE, 2016). En Argentina, el esquema actual de (des)incentivos impulsa la inversión en grandes infraestructuras en lugar de promover inversiones en medidas para aumentar la eficiencia. Como resultado, se pueden perder oportunidades en materia de eficiencia operativa. En el

marco del PNA, los fondos se asignan a grandes infraestructuras destinadas a cerrar las brechas en el acceso a los servicios de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires, mientras que el consumo promedio de los principales proveedores de servicios de agua del país se mantiene en 299 litros per cápita (con un mínimo de 148 litros per cápita y un máximo de 422 litros per cápita) y las pérdidas de agua en la red varían del 30% al 60% (excepto Aguas de Córdoba que registra el 19%).

Se afirma que el retraso en el aumento de los niveles tarifarios ha planteado dificultades para financiar los gastos de operación y mantenimiento. A partir de 2015, los subsidios generales a la tarifa del agua se han eliminado progresivamente, aumentando la recuperación de costos de operación y mantenimiento de 42% a 81% en 2018 (AySA S.A., 2018). Sin embargo, las tarifas son solo una forma de promover la recuperación de los costos operativos financieros, ya que las ganancias de eficiencia técnica también pueden reducir el costo del servicio.

No existe un sistema para priorizar proyectos de acuerdo con criterios objetivos y medibles (Banco Mundial, 2019). El Ministerio de Hacienda junto con la Jefatura de Gabinete establecen el límite presupuestario y priorizan las inversiones, pero no está claro qué criterios se utilizan o cómo se realiza la selección. Existe una evaluación general limitada de cómo las inversiones en el sector del agua están dando como resultado ventajas competitivas, crecimiento económico, innovación o creación de empleo en las provincias, o cómo la infraestructura promueve la equidad y la sostenibilidad ambiental. Todo esto da como resultado una entrega de infraestructura ad hoc basada en la disponibilidad de fondos y la disposición de los diferentes niveles de gobierno para financiar infraestructura.

Regulación económica

La ausencia de un marco legal nacional o principios reguladores para la gestión del agua potable y saneamiento ha llevado a una sobrerregulación a nivel provincial. Por tanto, cualquier beneficio que pueda surgir de una regulación económica efectiva se diluye, ya que las funciones reguladoras clave, como los estándares de servicio, la regulación de tarifas, el establecimiento de incentivos para una inversión eficiente o la recopilación de información y datos, no se pueden aplicar de manera efectiva sin un marco global. La regulación a nivel provincial no ha fomentado inversiones efectivas y eficientes para cerrar las brechas de acceso a los servicios y para promover la eficiencia en la prestación de servicios. Además, no existen procesos estandarizados e integrados para emitir y evaluar marcos regulatorios relacionados con el agua a través de un método basado en las evidencias, como la evaluación ex ante o ex post de impacto regulatorio.

El sistema de tarifas vigente para el servicio de agua potable y saneamiento no está relacionado con los costos de producción y las condiciones locales de prestación de servicios, lo cual impide que los reguladores puedan evaluar la eficiencia y establecer tarifas en consecuencia para impulsar cambios de comportamiento. El sistema tarifario predominante es el de "canilla libre", por el cual los usuarios pagan una tarifa fija independientemente del volumen consumido. Esta tasa fija se basa en un criterio de consumo asumido según el tamaño, la ubicación y la antigüedad del inmueble. Según la Asociación Federal Argentina de Reguladores de Agua y Saneamiento, la metodología de fijación de precios más común en todo el país es establecer un límite máximo de precios. Sin embargo, en la práctica, existen métodos híbridos ya que, en todas las jurisdicciones, las revisiones periódicas de precios se llevan a cabo siguiendo diferentes metodologías, principalmente para abordar los aumentos de costos. Las revisiones tarifarias periódicas u ordinarias son más la excepción que la regla, especialmente en las empresas estatales. En

general, las tasas se han incrementado por las llamadas revisiones por costos (estrechamente relacionado con la tasa de inflación) o modificaciones extraordinarias.

Los operadores del sector del agua no poseen requisitos para desarrollar (o entregar) planes de inversión a mediano o largo plazo. Sin embargo, desde finales de 2016, se han comenzado a implementar planes basados en resultados, que establecen información sobre la priorización de acciones y proyectos en función de la evaluación de criterios objetivos. Una iniciativa en marcha de la SIPH junto con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo busca hacer que estos planes sean obligatorios en los casos que los proveedores de servicios de agua quieran acceso a su financiamiento. Los planes basados en resultados son desarrollados por proveedores de servicios de agua y deben ser aprobados por la autoridad de aplicación de cada provincia, así como por el regulador económico pertinente.

Existen limitados incentivos de eficiencia para los operadores en general. El sistema regulatorio solo promueve la recuperación del costo operativo financiero a través de aumentos de tarifas, no a través de ganancias de eficiencia (como se señaló anteriormente, el capital generalmente proviene de fondos subvencionados y, por lo tanto, los operadores no requieren y no deben obtener un rendimiento de ese capital). Los incentivos financieros e institucionales actuales se centran en cerrar las brechas evidentes en el acceso a los servicios. Estas brechas limitan las inversiones en otras áreas que podrían ayudar a mejorar la eficiencia técnica o financiera, lo que hace que haya más recursos disponibles para invertir en cerrar brechas en los servicios. Una ilustración de esta oportunidad perdida está en los niveles de pérdidas de agua, que son generalmente altos, del 45% en promedio.

La fragmentación de las responsabilidades de regulación a todos los niveles de gobierno junto con la falta de coherencia y las facultades de los reguladores provinciales dificultan la tarea del Gobierno Nacional de recopilar información (cobertura, calidad y tarifas) sobre los operadores. En este sentido, la SIPH ha estado trabajando hacia un Sistema Nacional de Información de Agua Potable y Saneamiento (SNIAPYS), que procesará, analizará y publicará indicadores de gestión del desempeño de grandes proveedores de servicios de agua. Esta iniciativa será un hito ya que no existe dicho sistema de información sobre los proveedores de servicios de agua en Argentina. Al mismo tiempo, la principal fuente de datos estadísticos a nivel nacional, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), encargado de preparar la Encuesta Nacional de Gastos del Hogar (ENGhO), no cuenta con información actualizada para medir la parte que representa la factura del agua sobre el gasto de los hogares, por ejemplo, que es un elemento crítico para evaluar la asequibilidad de los servicios de agua y sus impactos distributivos. La referencia actual se basa en datos producidos en 2004, ya que el INDEC recomendó no utilizar la encuesta de 2016 debido a un problema metodológico. Sin embargo, el INDEC está trabajando para actualizar esta información en algunas jurisdicciones, como CABA, donde produce estadísticas sobre el porcentaje del gasto familiar en servicios de agua y saneamiento.

Innovación

El PNA reconoce la innovación como impulsor clave para superar los desafíos del agua en Argentina. Dentro de las innovaciones consideradas prioritarias dentro del PNA se encuentran, en particular, una mayor y mejor producción de conocimiento, la adopción de tecnología y las innovaciones organizacionales. Algunas de ellas ya están presentes en Argentina:

- El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) proporciona un mapeo sin precedentes de los asentamientos informales existentes en Argentina. RENABAP

no solo identifica edificios dentro de estos barrios desfavorecidos, sino que registra las características de los edificios y el estado socioeconómico de los hogares. Junto con RENABAP, el Certificado de Vivienda Familiar es una nueva identificación para hogares alojados en Barrios Populares y brinda el derecho de solicitar conexión a servicios públicos (agua, electricidad, gas y alcantarillado).

- La provincia de Santa Fe muestra perspectivas prometedoras en términos de innovación no técnica. El regulador provincial, a diferencia de otros pares provinciales, va más allá de simplemente hacer cumplir las normas y se encarga de desarrollar capacidades entre los pequeños proveedores de servicios de agua (cooperativas y municipios pequeños) sobre cómo calcular los costos o establecer tarifas.

Sin embargo, la toma de decisiones basadas en la evidencia podría tener un rol más fuerte en Argentina. Las universidades pueden ser una herramienta poderosa para guiar el proceso de toma de decisiones e informar al público con datos objetivos, información y análisis. Por ejemplo, en los últimos dos años, ha habido un aumento notable de las tarifas de los servicios de agua. Sin embargo, no parece que las universidades hayan proporcionado una evaluación independiente para documentar, por ejemplo, el fundamento económico subyacente ni las consecuencias económicas de esos aumentos.

Confianza y participación

Integridad y transparencia

Argentina tiene, en teoría, la arquitectura institucional y legal para hacer rendir cuentas a los tomadores de decisiones (Recuadro 2.5), como el derecho a la información y las autoridades independientes a investigar los asuntos relacionados con el agua y la aplicación de la ley; pero su implementación ha sido desigual en todas las provincias. Por ejemplo, los reguladores y operadores provinciales revelan información y datos al público a través de informes anuales de libre acceso en su sitio web. Sin embargo, algunos reguladores tienen dificultades para acceder a la información producida por los operadores de agua dentro de su propia jurisdicción (aun si el operador es público), lo que genera falta de información para indicadores básicos.

Recuadro 2.5. Marcos legales e instituciones clave para promover la integridad y la transparencia a nivel nacional en Argentina

Marco legal

- La Constitución Nacional (artículo 42) establece que los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho a acceder a una información adecuada y veraz.
- La Ley sobre el derecho de acceso a la información pública (Ley 27.275) se aprobó en 2016 y estableció la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir información libremente.
- La Ley de libre acceso a la información pública ambiental (Ley 25.831) es aplicable a nivel nacional, provincial y municipal, y garantiza el derecho de acceso a la

información pública ambiental producida por cualquier nivel de gobierno, así como por empresas públicas y proveedores de servicios públicos (de agua u otros).

Instituciones

- La Auditoría General de la Nación es una entidad constitucional con autonomía funcional que técnicamente ayuda al Congreso Nacional a controlar el uso eficiente, económico y efectivo de los recursos públicos en pos del interés público (Constitución Nacional, Artículo 85). Sus funciones clave son: supervisar el uso de los recursos públicos; realizar evaluaciones de los estados financieros efectuados por agencias administrativas nacionales, el banco central y las empresas y corporaciones estatales; monitorear el uso de los recursos de las operaciones crediticias públicas.
- La Sindicatura General de la Nación (Ley 24.156) es el organismo de contralor interno del Poder Ejecutivo Nacional. Asegura que el sector público logre los objetivos del gobierno a través del uso apropiado de recursos. Sus funciones clave son: supervisar el cumplimiento de las normas de auditoría interna; coordinar auditorías financieras independientes e investigaciones especiales; monitorear el cumplimiento de las regulaciones contables emitidas por la Oficina General de Contabilidad de la Nación; informar al Presidente sobre actividades que han causado o pueden causar daños significativos al bien público.
- La Defensoría del Pueblo es un organismo independiente bajo el paraguas del Congreso que actúa con plena autonomía funcional (Constitución Nacional, Artículo 86). El Defensor del Pueblo es nombrado y destituido por el Congreso mediante el voto de dos tercios de los miembros presentes en el Parlamento y el Senado. El defensor del pueblo ocupa el cargo durante cinco años y puede ser reelegido solo una vez. Tiene legitimidad procesal, es decir, está autorizado a comparecer ante los tribunales, y es la única institución argentina reconocida por Naciones Unidas como Institución Nacional de Derechos Humanos. El reconocimiento incluye el estatus de clase A, el más alto posible, ya que el Defensor del Pueblo cumple con los Principios de París. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Oficina del Defensor del Pueblo se encuentra vacante desde 2009. Esta situación fue considerada por la Corte Suprema de Justicia de Argentina como una "omisión inconstitucional" que debe ser resuelta por el Congreso.

El marco institucional y legal actual para la integridad y transparencia del sector del agua promueve un enfoque reactivo (investigación y supervisión) más que preventivo (gestión de riesgos de integridad). Actualmente no existe un mecanismo para diagnosticar y mapear los potenciales factores y riesgos que llevan a la corrupción en las instituciones relacionadas con el agua a diferentes niveles (nacional, provincial, municipal), incluso para la contratación pública. Por ejemplo, el PNA implica un gran volumen de inversión, principalmente por parte de los gobiernos provinciales o los prestadores provinciales de servicios de agua. Sin embargo, es difícil identificar si los riesgos de integridad son analizados antes de transferir fondos a las autoridades u operadores subnacionales.

Participación de las partes interesadas

En general, los usuarios del agua están poco involucrados en la planificación, gestión y control de los recursos hídricos. Los mecanismos formales o informales para involucrar a las partes interesadas no son muy conocidos y, en muchos casos, ha habido poca voluntad

política para involucrar a los actores no gubernamentales en las políticas estratégicas y las opciones de infraestructura. Por ejemplo, el Consejo Hídrico Federal (COHIFE) se limita principalmente a las autoridades gubernamentales (nacionales y provinciales) y no convoca a actores no gubernamentales. Finalmente, existe una persistente falta de conciencia e insuficiente conocimiento técnico en las organizaciones no gubernamentales con respecto al uso racional y sostenible de los recursos hídricos (FADA-IARH, 2015), lo que podría abordarse mediante una mayor inversión en el desarrollo de capacidades y campañas de comunicación destinadas a grupos de partes interesadas.

Recomendaciones de políticas

Existe la oportunidad de que los tomadores de decisiones propongan una ambiciosa agenda de políticas de agua para Argentina y eleven su perfil como motor de un desarrollo inclusivo y sostenible. La recesión macroeconómica hace que la búsqueda de ganancias eficientes sea un objetivo esencial y el contexto político exige el fortalecimiento del sistema de gobernanza multinivel. La creación dentro del Gobierno Nacional de la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (SIPH) de alguna manera da cuenta del alto rango del agua en la agenda política actual.

Con esas oportunidades que se presentan en la actualidad, Argentina debe tomar decisiones críticas con respecto a la dirección actual y futura de la política del agua. Esto requerirá ajustar el modelo de gobernanza existente para aprovechar al máximo las interdependencias entre los niveles de gobierno y sectores y establecer incentivos para hacer frente a los riesgos emergentes y urgentes del sector. La alternativa, que sería la preservación del status quo, implicaría reconocer que Argentina no está “preparada” para un modelo de gobernanza verdaderamente integrado y multinivel, y se perderían los importantes beneficios sociales, económicos y ambientales disponibles de la reforma del sector del agua.

Afianzar acuerdos intergubernamentales en materia de seguridad del agua

El Acuerdo Federal del Agua de 2003 fue un paso significativo hacia el fortalecimiento de la gobernanza multinivel de la política del agua en Argentina. Reconoció la necesidad de tener flexibilidad y adoptar soluciones específicas que se adapten al contexto en un país federal diverso, e introdujo temas que a menudo se pasan por alto, como la gestión de cuencas, el valor económico del agua, la interdependencia del agua y el ambiente, y la planificación a largo plazo.

Dieciséis años más tarde, se ha avanzado en la puesta en práctica de los principios, pero aún quedan desafíos importantes para fomentar la seguridad del agua. Estos desafíos incluyen, entre otros, los conflictos interjurisdiccionales sobre las aguas, la planificación a largo plazo como excepción más que regla (planificación suele ser ad hoc o a corto plazo), la falta de un marco de inversión sólido para cerrar las brechas de infraestructura tanto en la gestión de los recursos hídricos como en la prestación de servicios de agua, o inversiones discrecionales realizadas sin un sistema de decisiones basadas en la evidencia.

Muchos de estos desafíos se relacionan con la idea equivocada de que Argentina está en un punto muerto con respecto a las políticas de agua debido a su sistema federal. De hecho, muchas partes interesadas coinciden en que la fragmentación de los derechos, roles, poderes, funciones y líneas de responsabilidad en relación con el agua son un desafío importante para una política del agua efectiva, eficiente e inclusiva. Sin embargo, el

federalismo también ofrece un gran potencial para la asociación multinivel y para enfrentar los desafíos del agua al nivel de gobierno que mejor puede hacerlo.

Argentina debe establecer una narrativa política, económica, ambiental y social común sobre la necesidad de capturar los beneficios potenciales de una política efectiva del agua. Se necesita un acuerdo o pacto rejuvenecido a nivel nacional y provincial para ajustar los marcos institucionales, cuando se considere que es necesario. La nueva narrativa del agua debe enfatizar el riesgo y los costos de la inacción, y proporcionar una visión convincente y holística tanto para la gestión de los recursos hídricos como para la prestación de servicios de agua, ya que muchos de los desafíos de gobernanza son transversales en lugar de específicos para un subsector.

Una forma de avanzar para construir una visión y un compromiso tan estratégicos podría ser mediante la convocatoria de una cumbre nacional que reúna a los gobiernos nacional, provinciales y locales y a los responsables de la formulación de políticas, donde se puedan preparar, debatir y ejecutar acuerdos a nivel nacional, delineando roles, funciones y responsabilidades legales y de resultados claros para todos los niveles de gobierno. Sería importante involucrar principalmente a los ministerios nacionales y provinciales de los distintos sectores relacionados con el agua, tales como: ambiente, energía, agricultura, alimentación, desarrollo urbano y rural o minería.

Argentina debería utilizar la renovación del Acuerdo Federal como una oportunidad para establecer un mecanismo duradero para incentivar la cooperación intergubernamental para mejorar la planificación y la inversión estratégica, la gestión de cuencas o la regulación de los servicios de agua, entre otros. Podría inspirarse en otros países federales como Australia, Brasil o Canadá, donde dichos mecanismos de coordinación intergubernamental han demostrado ser exitosos:

- Iniciativa Nacional del Agua de Australia (NWI) es un compromiso explícito del Gobierno de la Commonwealth y los gobiernos estatales y territoriales (provinciales) para implementar una política de agua común con objetivos claros. Bajo el NWI, cada estado y territorio desarrolló planes de implementación para adaptar los objetivos del NWI a sus requisitos y circunstancias jurisdiccionales particulares.
- Ley de Agua de Canadá proporciona un marco propicio para la colaboración entre los gobiernos federales y provinciales / territoriales en asuntos relacionados con los recursos hídricos.
- Pacto de Gestión del Agua (Brasil) es un contrato de gobernanza multinivel que apunta a fortalecer la capacidad de los estados para implementar enfoques integrados de gestión de los recursos hídricos en estrecha cooperación con la Agencia Nacional del Agua (Recuadro 2.6).

Recuadro 2.6. La experiencia internacional en acuerdos intergubernamentales

Iniciativa Nacional del Agua de Australia

En respuesta al deterioro de las vías fluviales de la nación en la década de 1980 y una creciente conciencia de que los enfoques tradicionales para proporcionar infraestructura hídrica eran costosos e ineficientes, los gobiernos australianos comenzaron a reformar aspectos de la política del agua. En 1994 se acordó el Marco de Reforma del Agua del Consejo de Gobiernos Australianos (CoAG), que estableció una agenda ambiciosa que abarca: precios del agua; reforma institucional (incluido el corporatización); clarificación de los derechos de propiedad; asignación de agua al ambiente; y el desarrollo del comercio del agua.

El CoAG puso en vigencia en 2004 un Acuerdo Intergubernamental sobre una Iniciativa Nacional del Agua (NWI) para mantener el impulso de las reformas nacionales del agua que comenzaron una década antes. El acuerdo NWI buscó abordar la asignación excesiva de los recursos hídricos, y proporcionó un mecanismo de colaboración para abordar los problemas de escasez de agua que surgieron de los primeros años de lo que luego se conocería como la Sequía del Milenio. El acuerdo NWI proporciona una plataforma de compromisos gubernamentales relacionados con el uso eficiente y sostenible del agua, y continúa respaldando las actividades de planificación del agua de los gobiernos, que incluyen: la preparación de planes de agua; sistemas de agua sobrecargados o con stress hídrico; asegurar los derechos de agua e implementar estándares para la contabilidad del agua; y, mejoras en los convenios de precios para el almacenamiento y suministro de agua.

El acuerdo NWI tiene como objetivo crear un mercado de agua compatible a nivel nacional y un sistema basado en la regulación y la planificación de la gestión de los recursos de aguas superficiales y subterráneas para uso rural y urbano que optimice los resultados económicos, sociales y ambientales mediante el logro de los siguientes objetivos:

- Características claras y compatibles a nivel nacional para los derechos de acceso seguro al agua
- Planificación transparente y legal del sector del agua
- Disposición legal para resultados ambientales y otros beneficios públicos, y mejores prácticas de gestión ambiental
- Completar el retorno de todos los sistemas actualmente sobreasignados o sobreutilizados a niveles de extracción ambientalmente sostenibles
- Eliminación progresiva de las barreras al comercio de agua y cumplimiento de otros requisitos para facilitar la ampliación y profundización del mercado del agua, con un mercado abierto en su lugar
- Claridad en torno a la asignación del riesgo derivado de cambios futuros en la disponibilidad de agua para los consumidores
- Contabilidad del agua, que puede satisfacer las necesidades de información de los diferentes sistemas de agua con respecto a la planificación, el monitoreo, el comercio, la gestión ambiental y la gestión agrícola.
- Políticas que faciliten la eficiencia del uso del agua y la innovación en áreas urbanas y rurales

- Abordar futuros problemas de ajuste que puedan afectar a los usuarios del agua y las comunidades
- Reconocimiento de la conectividad entre los recursos de aguas superficiales y subterráneas y los sistemas conectados administrados como un solo recurso.

Para cumplir estos objetivos, el Acuerdo NWI incluyó ocho elementos clave para los cuales se acordaron resultados y acciones:

- Derechos de acceso al agua y marcos de planificación
- Mercados y comercialización del agua.
- Mejores prácticas de fijación de precios y arreglos institucionales
- Gestión integrada del agua para resultados ambientales y otros beneficios públicos.
- Contabilidad de recursos hídricos.
- Reforma urbana del agua
- Conocimiento y desarrollo de capacidades.
- Asociaciones y ajustes comunitarios.

En 2007, el Gobierno Australiano presentó el Plan Nacional para la Seguridad del Agua, que condujo a una serie de reformas adicionales, enfocadas principalmente en la gestión de la cuenca Murray-Darling. También se aprobó la Ley de Agua del Commonwealth de 2007, que incluía requisitos legales para el establecimiento de la Autoridad de la Cuenca de Murray-Darling, y el desarrollo de un Plan de Cuenca (Murray-Darling) (2012) y planes acreditados de recursos de agua de la subcuenca.

CoAG también acordó una serie de medidas específicas en 2008, 2009 y 2013 para aclarar y proporcionar una orientación política más detallada sobre varios aspectos del NWI, incluyendo el agua urbana, los mercados del agua y el desarrollo de conocimientos y capacidades. En 2017, se publicaron módulos del NWI para "Considerar el cambio climático y los eventos extremos en la planificación y gestión del agua" y para "Involucrar a los pueblos indígenas en la planificación y gestión del agua".

La Ley del Agua de 2007 requiere revisiones trianuales del NWI con el objetivo de evaluar el progreso en relación con los objetivos y compromisos del NWI. La revisión más reciente, realizada en 2017, reveló que el NWI ha sido muy útil para Australia en términos generales y es ampliamente considerado como iniciativa de reforma exitosa, tanto en Australia como a nivel internacional. También reconoció la importancia de mantener el impulso de la reforma del agua, particularmente en áreas urbanas, intereses hídricos indígenas y gestión del agua ambiental. Los gobiernos australianos ahora están trabajando juntos en una estrategia para poner en práctica los hallazgos de la revisión de 2017.

Ley de Agua de Canadá

La Ley del Agua de Canadá, proclamada el 30 de septiembre de 1970, proporciona el marco para la cooperación con las provincias y territorios en la conservación, el desarrollo y el uso de los recursos hídricos de Canadá. Cada nivel de gobierno tiene diferentes roles relacionados con la gestión de los recursos hídricos. Los proyectos conjuntos implican la regulación, el prorrateo, el monitoreo o estudio de los recursos hídricos, y la planificación

e implementación de programas relacionados con los recursos hídricos. Además, hay muchas áreas de responsabilidad compartida.

Las provincias canadienses, Yukon y los Territorios del Noroeste tienen la responsabilidad sobre la mayoría de las áreas de gestión y protección del agua. La mayoría de estos gobiernos delegan cierta autoridad a los municipios, en particular el tratamiento y distribución de agua potable, y las operaciones de tratamiento de aguas residuales en áreas urbanas. En ciertos casos, las autoridades locales responsables de un área particular o cuenca hidrográfica asumen algunas funciones de gestión de los recursos hídricos cuando lo solicita el gobierno. El gobierno federal tiene la responsabilidad de administrar el agua en tierras federales (por ejemplo, parques nacionales), instalaciones federales (por ejemplo, edificios de oficinas, laboratorios, centros penitenciarios, bases militares), reservas de las Naciones Originarias y en Nunavut. El gobierno federal también tiene jurisdicción para promulgar leyes relacionadas con la pesca y la navegación, que desempeñan un papel en la gestión del agua.

Los acuerdos para programas específicos de agua requieren que los gobiernos participantes indiquen qué cantidad de fondos, información y experiencia aportará cada uno, en las proporciones acordadas. Para las actividades en curso, como los acuerdos de monitoreo hidrométrico con cada Gobierno Provincial y territorial, el costo compartido se ajusta a la necesidad de los datos de cada parte. Para los acuerdos de planificación y estudio, generalmente el gobierno federal y el Gobierno Provincial o territorial específico asumen la mitad de los costos. Los estudios de planificación abarcan cuencas interprovinciales, internacionales u otras cuencas donde los intereses federales son importantes. La implementación de las recomendaciones de planificación también se realiza a nivel federal, provincial/territorial y federal provincial/territorial. El costo compartido para la infraestructura a menudo incluye un aporte de los gobiernos locales.

Pacto Nacional para la Gestión del Agua de Brasil

En 2013, el Ministerio de Medioambiente y la Agencia Nacional del Agua (ANA) lanzaron un programa nacional, conocido como el Pacto Nacional para la Gestión del Agua (Progestão). Fue diseñado como un contrato de gobernanza multinivel con el objetivo de fortalecer la capacidad de los estados para implementar enfoques integrados de gestión de recursos hídricos. El pacto es un programa basado en incentivos que sigue tres principios: integrado, descentralizado y participativo. Tiene los siguientes objetivos:

- Establecer compromisos entre las unidades federativas para superar los desafíos comunes y la falta de armonización.
- Fomentar el uso múltiple y sostenible de los recursos hídricos, especialmente en cuencas fluviales compartidas.
- Promover una coordinación efectiva entre la gestión de los recursos hídricos y los procesos de regulación a nivel nacional y estatal.
- Permitir a los estados mayor competencia y conciencia en el manejo de los riesgos del agua.

En 2015, los 27 estados firmaron el Pacto Nacional de Gestión del Agua con la ANA. Los contratos respaldan la implementación de objetivos federativos (definidos por ANA, comunes a todos los estados y que se completarán cada año) y objetivos estatales (definidos por los estados, con el soporte técnico de ANA). Los objetivos apuntan a mejorar la gestión de los recursos hídricos en el estado, en términos de planificación, intercambio de

información e implementación de políticas, todas las responsabilidades de los estados, pero aún no se han abordado por completo en algunos casos.

En 2017, comenzó el segundo ciclo del Progestão y 18 unidades federativas (de un total de 19) que habían completado el primer ciclo del programa firmaron el contrato para el segundo ciclo. En esta etapa, cada unidad federativa puede recibir hasta 1.2 millones de euros al final de los cinco años, mediante el cumplimiento de los objetivos acordados y realizando inversiones con su propio presupuesto anual que oscila entre 5.840 y 58.400 euros. Hasta 2018, se transfirieron un total de 21.6 millones de euros a las unidades federativas. En 2018, la ANA lanzó el proyecto “Mejora de las herramientas estatales para la gestión de los recursos hídricos en el ámbito de Progestao” junto con el Instituto de Investigación Económica Aplicada. El proyecto tiene como objetivo brindar apoyo a los administradores de recursos hídricos en el desarrollo o mejora de las herramientas de gestión para perfeccionar la gestión de los recursos hídricos.

Fuente: Contribución de Adam Wilson, revisor, Comisión de Servicios Esenciales de Australia del Sur; OCDE (2015b), Gestión de los recursos hídricos en Brasil, <https://doi.org/10.1787/9789264238121-en>; Gobierno de Canadá (2019), la Ley de Agua de Canadá, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-11/index.html> (Acceso junio de 2019)..

Fortalecimiento del marco de planificación para garantizar una adecuada escala en la gestión del agua

Las tareas relacionadas con el agua en Argentina se encuentran repartidas entre los ministerios y organismos públicos a nivel nacional, y autoridades provinciales y municipales. Estos enfoques fragmentados generan significativas inconsistencias entre las necesidades subnacionales y las iniciativas de políticas nacionales, y resultados subóptimos en los dominios de políticas relacionadas con el agua. Al no existir mecanismos efectivos de coordinación, se minimiza la oportunidad de un enfoque holístico de gobierno. Además, la sensación generalizada de abundancia de agua en algunas cuencas de Argentina no ayuda a que todos los ministerios y niveles de gobierno se involucren completamente en pasar de un enfoque basado en la gestión de crisis a la gestión de riesgos.

La planificación puede ser un poderoso medio de coordinación entre los ministerios y niveles de gobierno, pero su potencial no se ha explotado por completo. Argentina debe establecer un marco de planificación integral, eficaz y eficiente a largo plazo a todos los niveles para abordar los problemas de gestión federativa, teniendo en cuenta tanto las consideraciones a corto plazo (desempeño económico, social y ambiental) como los impactos proyectados a largo plazo (por ejemplo, el cambio climático).

Los planes deben tener un enfoque diferente según la escala:

- La planificación nacional debe ser el vínculo entre la política del agua y la estrategia de desarrollo del país y proporcionar orientación estratégica y específica a las provincias sobre regímenes de asignación, derechos de agua, desarrollo de infraestructura, etc.
- La planificación de la cuenca interjurisdiccional debería estandarizar ciertos criterios de gestión del agua para permitir una mayor cooperación entre las provincias que comparten el río, por ejemplo, los regímenes de asignación y los flujos ambientales, nivel de la tarifa de los instrumentos económicos, etc.
- La planificación provincial debe adaptar las prioridades nacionales a las especificidades territoriales, vincular la planificación del agua con la estrategia de

desarrollo regional más amplia y establecer herramientas de política para lograr los objetivos establecidos: decidir sobre los regímenes de asignación (usos del agua), desarrollar una cartera de proyectos, establecer tarifas, etc.

Estos planes nacionales, provinciales e interjurisdiccionales básicamente deben promover enfoques integrados de gestión de recursos hídricos a escala de cuenca, que luego se traducen en políticas sectoriales y planificación de inversiones específicas. Deben considerar todo el ciclo del agua y la cuenca como la unidad de análisis y planificación.

Es importante que dichos planes se desarrollen de manera bottom-up, involucrando a los actores relevantes (autoridades subnacionales, prestadores de servicios, usuarios de agua, desarrolladores inmobiliarios, académicos, organizaciones no gubernamentales, etc.) y coordinados con los ministerios pertinentes a nivel nacional. La planificación nacional debe ser diseñada en forma conjunta con las provincias para tener en cuenta las diferencias territoriales y generar apropiación sobre los objetivos establecidos, con el involucramiento de las partes interesadas relevantes. Una de las cuestiones del PNA es la falta de participación de las provincias (actualmente las provincias establecen su propia cartera de proyectos sin alinearse con las prioridades nacionales) y de los ministerios relevantes a nivel nacional (dado, por ejemplo, el enfoque en el desarrollo económico y social sin referencias explícitas a objetivos ambientales).

Los planes también deben ser realistas y traducirse en prioridades presupuestarias, con la capacidad técnica y financiera requerida para implementarlos. Debe haber un vínculo claro entre la planificación del sector del agua y las decisiones de inversión pública. Por ejemplo, si los comités interjurisdiccionales de cuenca se convierten en agencias de planificación, deben tener la capacidad financiera (ya sea mediante la recaudación de sus propios ingresos o la recepción de transferencias fiscales) para implementar los planes y ser responsables del programa de medidas incluidas en el plan. Actualmente, el financiamiento de infraestructura, como las transferencias financieras y/o el cofinanciamiento, son ejemplos de incentivos utilizados por la SIPH para mejorar el trabajo de estos organismos como agencias de planificación. El Gobierno Nacional ha establecido como condición previa que, los grandes proyectos de infraestructura solo se financien en cuencas interjurisdiccionales si hay un acuerdo entre todas las provincias dentro de la cuenca correspondiente. Deben buscarse mayores acuerdos para pasar de una mera cartera de proyectos a una planificación real integrada a nivel de cuenca.

Por último, pero no menos importante, los planes deben basarse en datos e información actualizados, oportunos, consistentes, comparables y relevantes para las políticas, y deben ser monitoreados y evaluados regularmente. La relación intrínseca entre el agua y otras políticas públicas requiere una buena comprensión de los términos científicos y técnicos, y la conciencia a un nivel político alto de que el agua no es un dominio sectorial, sino un vehículo para el crecimiento sostenible. Si bien los expertos en agua a menudo buscan un enfoque integrado, quienes toman las decisiones (con más peso político) tienden a ser llevados por la gestión de crisis en lugar de la gestión de riesgos. Los datos y las evidencias pueden ayudar a gestionar los compromisos en las áreas de políticas relacionadas con el agua y trasladar las discusiones a términos técnicos en lugar de prioridades políticas.

Mejorar la coordinación intersectorial a través de los consejos federales existentes para una mayor coherencia de las políticas

Argentina podría aprovechar los consejos o comités federales existentes como el agua, el ambiente, la alimentación, la salud, la minería, la energía o la agricultura (COHIFE, COFEMA, CONAL, COFESA, COFEMIN, CFE o CFA), para favorecer los intercambios

y diálogos a través de políticas en áreas de interés para el sector de agua. Por ejemplo, COFEMA y COHIFE podrían organizar sesiones conjuntas sobre recursos hídricos y políticas ambientales para estimular la coherencia de políticas y la gestión de compromisos. Del mismo modo, la CONAL podría invitar a las autoridades de los servicios de agua a los debates sobre la calidad del agua potable. El Gabinete de Cambio Climático (ver Capítulo 1) podría ser una buena plataforma para hablar de cómo todos los tipos de infraestructura contribuyen a la adaptación al cambio climático, así como cuáles son las necesidades para el futuro. Además, se pueden tomar de ejemplo para adaptarlos apropiadamente al contexto de Argentina algunos mecanismos de coordinación complementarios utilizados por los países de la OCDE (Recuadro 2.7).

Recuadro 2.7. Ejemplos de políticas hídricas de coordinación entre ministerios y organismos públicos

En **Australia**, el Consejo de Gobiernos de Australia (CoAG) es el principal foro intergubernamental. Los miembros de CoAG son el primer ministro, los primeros ministros estatales y territoriales y los ministros principales, y el presidente de la Asociación Australiana de Gobierno Local (ALGA). Está presidido por el primer ministro. El papel del CoAG es promover reformas de políticas que sean de importancia nacional o que necesiten una acción coordinada de todos los gobiernos australianos. CoAG cuenta con el apoyo de consejos interjurisdiccionales e interministeriales que facilitan la ayuda y cooperación entre el Commonwealth y los estados y territorios en áreas políticas específicas como salud, educación, derechos indígenas y economía. Juntos, estos consejos constituyen el Sistema de Consejos CoAG. Los consejos del CoAG persiguen y monitorean temas prioritarios de importancia nacional y toman medidas conjuntas para resolver los problemas que surgen entre los gobiernos. Los consejos también desarrollan reformas de políticas para su consideración por CoAG, y supervisan la implementación de las reformas de políticas acordadas por CoAG. CoAG ha sido la fuerza coordinadora e impulsora de las reformas en el sector del agua emprendidas en las jurisdicciones australianas durante más de 20 años.

En **México**, ha habido un notable progreso con respecto a la fragmentación institucional de la política del agua a nivel federal. Algunos de estos esfuerzos se llevaron a cabo a través del Consejo Técnico de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). El consejo es un organismo interministerial encargado de aprobar y evaluar los programas, proyectos, presupuestos y operaciones de la comisión, así como de coordinar las políticas de agua y definir estrategias comunes en varios ministerios y agencias (SEMARNAT; SEDESOL; Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Tesorería; Energía; CONAFOR; e IMTA).

El Consejo Nacional del Agua en **España** es una agencia consultiva de alto nivel creada en 2009, que incluye comunidades autónomas, entidades locales, autoridades de cuencas hidrográficas y sindicatos profesionales y económicos relacionados con el agua. La coordinación horizontal de las políticas del agua está garantizada por la participación de los principales directores generales del Ministerio de Medioambiente, Asuntos Rurales y Marítimos (agua, calidad y protección del medioambiente, desarrollo sustentable y asuntos agrarios).

Fuentes: OCDE (2015b), Gobierno de los recursos hídricos en Brasil, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238121-en>; OCDE (2011), La gobernabilidad del agua en países de la OCDE: un enfoque multi-nivel, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119284-en>.

Desarrollar las competencias de las autoridades responsables a nivel subnacional para adaptar su experiencia a la complejidad de los desafíos del agua que deben enfrentar

Resulta indispensable fortalecer la capacidad de los gobiernos provinciales para hacer frente a los desafíos del agua, ya que la mayoría de las responsabilidades se encuentran a nivel subnacional. Es muy importante realizar un enfoque basado en el territorio para esto, ya que la diversidad de situaciones en términos de marcos legales, institucionales y políticas es notable. Algunas provincias enfrentan falta de personal y de fondos, mientras que otras buscan profesionales con formación técnica y científica. El desarrollo de capacidades adaptado a las necesidades de cada provincia podrían ayudar a vincular planes y presupuestos, y monitorear y hacer cumplir las disposiciones sobre los servicios de agua y medioambiente. El Pacto Nacional de Gestión del Agua de Brasil puede servir de modelo para diseñar un programa de creación de competencias adaptado a las necesidades de los gobiernos subnacionales (Recuadro 2.8).

Recuadro 2.8. Pacto Nacional para la Gestión del Agua de Brasil: un instrumento para desarrollar competencias a medida entre niveles de gobierno

A través de un proceso multinivel sofisticado y ambicioso para fomentar la convergencia de los sistemas de gestión de recursos hídricos federales y estatales en Brasil, los 27 estados que se adhirieron al Pacto Nacional de Gestión del Agua se ubicaron en cuatro categorías, de acuerdo con su respectivo grado de complejidad en la gestión del agua y el modelo institucional correspondiente. Las categorías, de A a D, identificaron varios grados de complejidad, de bajo a muy alto, de acuerdo con el alcance, la intensidad, el número y la dispersión de conflictos en las regiones hídricas analizadas. También identificaron marcos institucionales cada vez más complejos y acciones de gestión, desde las básicas hasta las avanzadas, que prevenían la implementación de tarifas de agua en la clase más avanzada (D).

Después de firmar el Pacto, los estados y la Agencia Nacional de Brasil (ANA) se reunieron en un taller para identificar las brechas en la gestión del agua de acuerdo con un conjunto de criterios, que incluyen planificación legal, institucional y social, información y variables operativas. El diagnóstico para cada estado determinó el grado de complejidad de la gestión del agua y ayudó a definir el objetivo y el nivel de ambición hacia la seguridad del agua. En algunos casos, los estados no podrán implementar los objetivos por su cuenta y se necesitará la cooperación con el gobierno federal y los estados vecinos. Entre las opciones existentes, hay instrumentos para la cooperación federal, tales como acuerdos de cooperación técnica, fondos públicos y privados y consorcios públicos. La ANA puso a disposición de cada estado contribuyente un mecanismo de implementación financiera, el Progestão (ver Recuadro 2.7), basado en un enfoque de pago por resultado. En la práctica, se asignaron recursos financieros para cada contrato y se calcularon proporcionalmente para el cumplimiento de los objetivos acordados.

Fuente: OCDE (2015b), Gobernanza de los Recursos Hídricos en Brasil, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238121-en>

En la práctica, los programas de desarrollo de competencias a medida para las autoridades provinciales deberían apuntar a:

- Garantizar la capacidad técnica de las autoridades provinciales, es decir, su capacidad para recopilar y utilizar datos, planificar y ejecutar proyectos, evaluar riesgos y garantizar que las tareas de gestión del agua se cumplan efectivamente. La contratación debe basarse en la capacidad profesional. Asegurar una plantilla de funcionarios públicos competentes es crucial para la continuidad de las políticas públicas. Los institutos nacionales de investigación pueden desempeñar un papel clave (como INA o INTA) al proporcionar asistencia técnica a las provincias.
- Asegurar una financiación sostenible a través de la implementación de tarifas de agua como instrumento de políticas, cuando sea relevante y necesario. Los instrumentos económicos no solo pueden generar recursos para las autoridades provinciales, sino que también pueden desencadenar una mayor participación de los usuarios de agua (principio “interest-pay-say”) y fomentar el uso racional de los recursos hídricos. Por otro lado, incrementar las tarifas de los servicios de agua y saneamiento puede ayudar a operar y mantener mejor la obsoleta infraestructura de servicios de agua del país, y contribuir al manejo de la demanda. Se debe analizar en profundidad la voluntad de pago de los diversos sectores y la asequibilidad de las facturas de agua, basándose en un análisis económico sólido que pueda guiar eficazmente las decisiones y decisiones de políticas.

Desarrollar un sistema integrado de información del agua a través de incentivos sólidos a todos los niveles de gobierno

Argentina debe reforzar los sistemas de información existentes para una mejor toma de decisiones tanto en el sector de recursos hídricos como de los servicios. Las opciones incluyen:

- Aprovechar la Red Hidrológica Nacional (RHN) para hacer la transición a un sistema integral de información de recursos hídricos. Primero, el RHN debe producir más datos e información socioeconómicos relacionados con: instrumentos económicos, fijación de precios del agua, producción agrícola y uso del agua, e inversiones en infraestructura hídrica. En segundo lugar, los datos deben estar actualizados y desglosados por nivel de gobierno (cuencas interjurisdiccionales, provincias, cuencas provinciales y municipios).
- Fomentar la recopilación continua, consistente y estandarizada de datos sobre el desempeño de los servicios de agua en todo el país para diseñar objetivos relevantes de políticas de servicios de agua, producir revisiones a mediano plazo y monitorear los logros. Este sistema de datos también se puede utilizar para implementar asignaciones de fondos basadas en resultados para proyectos de inversión y ser un elemento central para los mecanismos de incentivos. El conjunto de indicadores definidos por el DNAPyS podría complementarse con indicadores adicionales para reflejar mejor la calidad general y el desempeño de los prestadores de los servicios. Podrían incluir: continuidad del servicio, período de recaudación, índice de recaudación, nivel de medición, obstrucciones o desbordes de cloacas, roturas de cañerías, ingresos promedio por metro cúbico producido y vendido (ver Capítulo 4).

Fortalecimiento del entorno propicio para la inversión relacionada con el agua

Si bien la recesión macroeconómica en Argentina plantea desafíos importantes, también brinda la oportunidad de alcanzar acuerdos federales sobre disciplina fiscal y desacoplar la política de inversión en el sector del agua de la macroeconomía. Por un lado, el Gobierno Nacional y las provincias han alcanzado un Pacto Fiscal efectivo para el año fiscal 2019 que ha contribuido a contar con unas finanzas públicas provinciales más saludables. Este acuerdo fortalece las relaciones federales y permite a las provincias realizar inversiones con financiamiento nacional e internacional. Por otra parte, es un buen momento para aumentar las ganancias de eficiencia dentro del país y, específicamente, dentro del sector del agua, para hacer más y mejor con menos. En particular, hacer un mejor uso de la financiación y los activos existentes debe ser prioritario, incluyendo sistemas financieros sólidos para cubrir los costos operativos (OPEX) de la infraestructura existente una vez que se realizan inversiones de capital (CAPEX).

Es muy necesario construir un entorno sólido que pueda mejorar la eficiencia y la eficacia de la inversión, minimizar las necesidades de inversión y aprovechar la financiación adicional (de fuentes públicas y privadas). La respuesta a la limitación de fondos podría consistir en implementar enfoques sólidos para planificar, priorizar y entregar inversiones, concentrándose en aumentar la seguridad del agua. Un ejemplo de este enfoque podría ser el aplazamiento del gasto de capital en favor de encontrar innovaciones y eficiencias operativas, o establecer medidas para gestionar la demanda.

Argentina debería maximizar el valor de las inversiones en seguridad del agua. Primero, mejorando la eficiencia de la infraestructura existente, por ejemplo, a través de:

- Mejor operación y mantenimiento de la infraestructura, medidas de gestión de la demanda, y involucrar a las partes interesadas para reducir los riesgos relacionados con el agua.
- Buscar oportunidades para implementar economías de escala (por ejemplo, diseñar aglomeraciones de servicios de agua a la escala pertinente; acuerdos de cooperación intermunicipal, etc.) y dar forma a las inversiones para aumentar la resiliencia al cambio climático (es decir, planificar inversiones que sean flexibles conforme a la incertidumbre de condiciones futuras).
- Asegurar sinergias y elementos complementarios con inversiones en otros sectores. Una mejor armonización de políticas e inversiones en los sectores de desarrollo urbano, medioambiente, alimentación y energía mejorará la seguridad del agua.
- Promover inversiones en soluciones basadas en la naturaleza, por ejemplo, conservación o expansión de llanuras inundables. Esto puede aumentar la infiltración de agua y reducir los riesgos de inundación en las ciudades, a la vez que estimula la producción agrícola y la vida silvestre, y proporciona beneficios recreativos y turísticos.
- Aprovechar las reformas recientes para mejorar la recuperación de costos de las operaciones de servicios de agua para garantizar que la infraestructura desarrollada será operativa durante la vida útil para la cual fue diseñada.

En segundo lugar, seleccionando vías de inversión que reduzcan los riesgos del agua al menor costo en el menor tiempo posible. Una efectiva coordinación de las inversiones en infraestructura en todos los niveles del gobierno puede ayudar a maximizar el valor de las

inversiones. La *Recomendación sobre Inversión Pública Efectiva en todos los niveles del Gobierno de la OCDE* podría proporcionar un marco para Argentina sobre cómo mejorar sus acuerdos federales para la inversión pública (Recuadro 2.9). El Programa Delta de los Países Bajos es un ejemplo de cómo maximizar la inversión en infraestructura para reducir los riesgos del agua relacionados con el cambio climático (Recuadro 2.10). Fomentar el entorno propicio para la inversión también requerirá fortalecer los sistemas de información para evaluar mejor los impactos de los proyectos y las consecuencias en los sistemas económicos, sociales y ambientales en el territorio. Las instituciones deben establecer criterios y una metodología para realizar análisis de la relación costo-beneficio y, en última instancia, un sistema que ayude a priorizar proyectos de acuerdo con el beneficio para la sociedad. Un ejemplo de un sistema de inversión pública eficaz y eficiente se puede encontrar en Chile, donde el Sistema Nacional de Inversiones (SNI) rige y gobierna el proceso de inversión pública del país. Reúne las metodologías, normas y procedimientos que guían la formulación, ejecución y evaluación de las iniciativas de inversión provenientes de fondos públicos (Recuadro 2.11).

Tercero, ampliando el financiamiento a través de una mejor asignación de riesgos entre las partes. La movilización de capitales (incluido el capital privado) requiere un mejor y más estratégico uso de los fondos públicos, así como instrumentos adecuados de eliminación de riesgos para ayudar a compartir estos con el sector público (o coinversores comerciales), o incluso tomar un cierto nivel de riesgo según la visión del propio manual del financista. Sin embargo, para que dichos instrumentos funcionen, los riesgos asociados con una inversión deben ser transparentes y cuantificables (OCDE, 2019b). El actual esquema de financiamiento del 70% para alentar a las provincias a desarrollar proyectos dentro del Plan Nacional del Agua o el reciente Pacto Fiscal son buenas prácticas para desarrollar movilizaciones de capital. Podría ser un desencadenante para introducir obligaciones en relación con la gestión de activos a largo plazo, la planificación, las estrategias operativas y financieras a nivel nacional y provincial.

Recuadro 2.9. Recomendación del Consejo de la OCDE Sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno

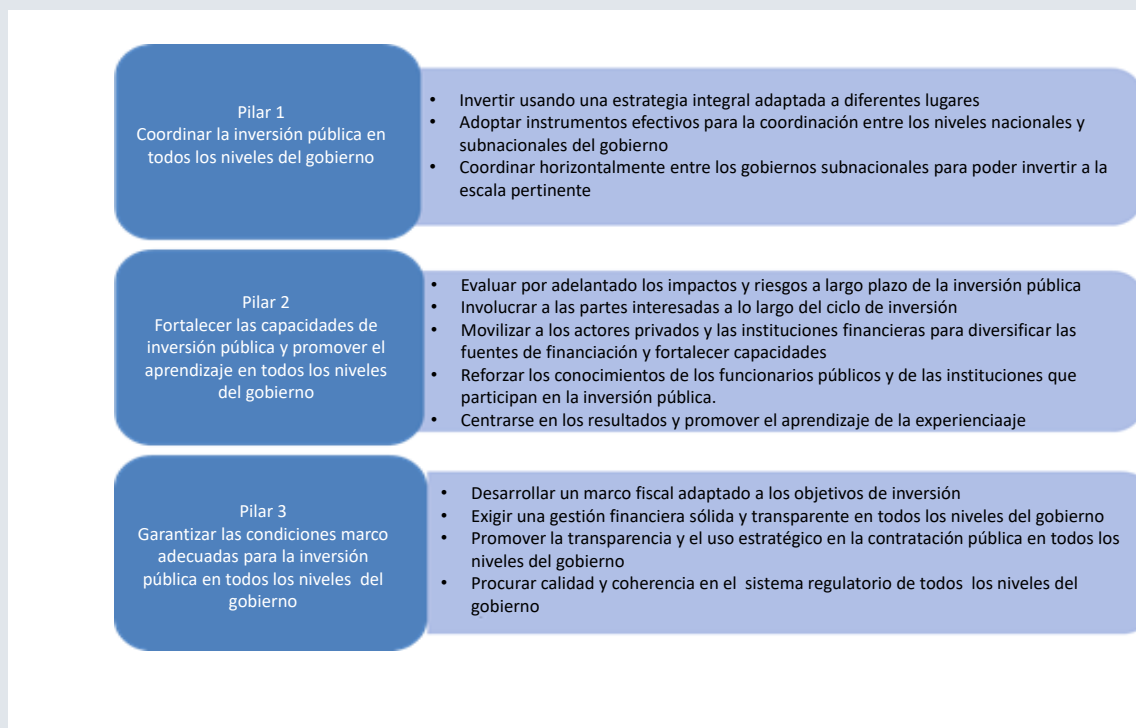
Bien aplicada, la inversión pública puede ser una herramienta poderosa para impulsar el crecimiento y proporcionar una infraestructura sólida para el desarrollo económico y social, así como para impulsar la inversión privada. Por el contrario, las malas decisiones de inversión o la mala gestión de las inversiones es un desperdicio de recursos. Erosiona la confianza pública y puede obstaculizar las oportunidades de crecimiento.

Los países miembros de la OCDE han reconocido la importancia de una mejor gobernanza para la inversión pública al adoptar la Recomendación del Consejo sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno en marzo de 2014. La Recomendación agrupa 12 principios en 3 pilares que representan 3 desafíos sistemáticos para administrar eficientemente la inversión pública: desafíos de coordinación, desafíos de capacidad subnacionales y desafíos en condiciones marco.

El conjunto de herramientas de implementación de la Recomendación que proporciona orientación básica ayuda a los responsables políticos en todos los niveles del gobierno a implementar este principio en la práctica, proporcionando ejemplos concretos y mejores prácticas para los países en cualquier etapa de la descentralización.

Cinco años después de su adopción, la OCDE realizó un ejercicio de monitoreo para evaluar la implementación de la Recomendación por parte de los países miembros y no miembros que se han adherido a ella. El ejercicio de monitoreo muestra que las prácticas de muchos adherentes se alinean con la Recomendación, en particular mediante el desarrollo de estrategias de inversión integradas y mecanismos implementados para coordinar las inversiones públicas en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, queda mucho por mejorar en áreas clave de la inversión pública, especialmente en la implementación de mecanismos para evaluar el impacto a largo plazo de la inversión pública y en la movilización de actores privados para financiar inversiones a nivel subnacional.

Gráfico 2.4. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno



Fuente: OCDE (2014), la Recomendación del Consejo de la Inversión Pública Efectiva Entre Niveles de Gobierno, www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf; OCDE (2019), Kit de herramientas de aplicación de la Recomendación del Consejo de la Inversión Pública Efectiva Entre Niveles de Gobierno, www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit.

Recuadro 2.10. Plan Delta de los Países Bajos: Planificación estratégica de inversiones en seguridad del agua

El Programa Delta es un programa nacional para garantizar la seguridad del agua en los Países Bajos a largo plazo (horizonte de 100 años). El objetivo central es proteger a los Países Bajos de las inundaciones mientras se asegura un suministro suficiente de agua dulce. El programa es un esfuerzo a nivel nacional que reúne al gobierno central, las autoridades provinciales y municipales y las autoridades del agua. También involucra

organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial y organizaciones con experiencia especializada en agua. El Programa Delta está diseñado a través de un análisis de políticas integrado, llamado Modelo Delta, que tiene como objetivo gestionar las compensaciones clave entre la gestión de los recursos hídricos y la economía. El modelo Delta es un conjunto de escenarios de cambio climático y modelos físicos que respaldan los análisis a largo plazo de las diversas decisiones incorporadas en el Programa Delta. El Programa Delta es uno de los cinco elementos de este plan de inversión a largo plazo, que también incluye las Decisiones Delta, el Comisionado Delta, el Fondo Delta y la Ley Delta.

Un proceso vertical descendente y ascendente para compartir la responsabilidad en la implementación

El éxito del programa se basa en una combinación efectiva de procesos ascendentes y descendentes en su diseño, lo que garantiza la pertenencia y el compromiso a largo plazo para la implementación. A nivel regional, hay un proceso ascendente para alimentar ideas creativas e innovadoras. Los comités directivos regionales involucran a las partes locales interesadas para garantizar que las inversiones del programa sean consistentes con los planes de desarrollo local. Al mismo tiempo, en la parte superior del programa está el Comisionado Delta, que guía estratégicamente el diseño y la implementación del programa (para garantizar la coherencia con objetivos de desarrollo nacional más amplios), realiza un seguimiento del progreso e informa anualmente al Parlamento.

Gestión adaptativa del Delta

El Programa Delta 2015 adoptó un enfoque adaptativo de gestión del delta. Esta innovación fue provocada por dos hechos clave. Primero, la sociedad y la economía holandesas ya no podían permitirse manejar las inundaciones y las sequías de manera reactiva. En segundo lugar, los enfoques de planificación existentes eran insuficientes debido a las crecientes incertidumbres del cambio climático y los desarrollos socioeconómicos. La necesidad de invertir en infraestructura costosa relacionada con el agua requería un enfoque que apoyara la toma de decisiones en escenarios de incertidumbre. La gestión adaptativa del Delta busca asegurar el desarrollo a largo plazo de las áreas costeras, mientras se trata el tema de la incertidumbre. El programa de 2015 también incorporó "Decisiones Delta", acciones estratégicas relacionadas con la gestión del riesgo de inundación, el suministro de agua dulce y la adaptación espacial, y la reposición de arena a lo largo de la costa. Estas acciones se formalizaron mediante acuerdos legislativos y administrativos, y el comisionado debe informar anualmente sobre el progreso realizado (como se especifica en la Ley Delta).

Financiamiento

En el Programa Delta 2019 "Adaptación de los Países Bajos al cambio climático", se invierten anualmente aproximadamente 7 000 millones de euros a distintos niveles de gobierno. El Ministerio de Infraestructura y Agua, los municipios y los prestadores de agua potable invierten alrededor de 1 400 millones de euros cada uno, mientras que los organismos de cuenca invierten del orden de 2 800 millones de euros. El programa también cuenta con el apoyo del Fondo Delta, que cuenta con un presupuesto anual de más de 1 000 millones de euros hasta finales de 2028.

Fuente: Contribución de Monica A. Altamirano, par evaluador, Deltares.

Recuadro 2.11. Sistema Nacional de Inversiones de Chile

El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) de Chile está compuesto por cuatro subsistemas que definen el proceso de inversión:

1. Subsistema de evaluación ex ante: conjunto de reglas, pautas y procedimientos que definen una cartera de iniciativas de inversión socialmente rentables. Este proceso es gestionado a nivel central por la División de Evaluación Social, y a nivel regional por las secretarías regionales de desarrollo social.
2. Subsistema de evaluación ex post: análisis de los resultados obtenidos una vez que el proyecto comienza a funcionar. Se centra en medir el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos. Estos análisis también retroalimentan el sistema para mejorar las metodologías de evaluación ex ante.
3. Subsistema de formulación presupuestaria: asignación de recursos financieros a proyectos de empresas sectoriales, regionales y estatales. Armoniza, regula y coordina la información sobre el proceso de asignación de fondos. Esta es responsabilidad del Ministerio de Hacienda.
4. Subsistema de ejecución presupuestaria: supervisión del gasto público y financiamiento (regulado por la Ley de Presupuestos del Sector Público)

Paralelamente, el Ministerio de Desarrollo Social proporciona información sobre inversión a través del Banco Integrado de Proyectos en todos los proyectos de SNI. Esta plataforma permite a los usuarios monitorear el estado de cada proyecto durante el ciclo de inversión (desde la preinversión hasta la ejecución). El Banco Integrado de Proyectos desglosa la información por región y municipio y por sector y área temática. También permite a los usuarios acceder a información sobre el proceso SNI en sí, por ejemplo, el porcentaje de proyectos que obtienen aprobación (iniciativas de inversión), el número promedio de días que tarda una iniciativa en aprobarse, etc.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2019), “Sistema Nacional de Inversiones”, <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/quienes-somos/descripcion-del-sni> (Consultado en mayo de 2019).

Fortalecimiento de la regulación económica

Reconociendo el principio subsidiario y el contexto descentralizado actual para la gestión de los servicios de agua en Argentina, una ley nacional para el suministro de agua y el saneamiento (o al menos un conjunto de normas guía) podría respaldar la consistencia de la regulación en todo el país y fomentar buenos principios regulatorios para el agua potable y saneamiento. Tal marco u orientación legal general podría proporcionar “pautas o principios nacionales para los servicios de agua y saneamiento”, como la universalidad del acceso, la eficiencia y la sostenibilidad económica, la transparencia y el control social. Cada provincia, municipio o prestador de servicios podría adaptar la implementación teniendo lugar las especificidades territoriales bajo su competencia.

Una plataforma de coordinación que reúna a la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento y los departamentos provinciales a cargo de las políticas de servicios de agua, también podría fomentar la coordinación vertical y el diálogo basado en mejores prácticas. Esta plataforma podría ser similar algo al Consejo Hídrico Federal (COHIFE) pero para servicios de agua y saneamiento (o ser una comisión especial dentro de COHIFE), y

ofrecería un lugar muy necesario para la definición y codiseño de las prioridades de las políticas de abastecimiento de agua y saneamiento, fomentando así instrumentos de co-financiación consensuados y disminuyendo potenciales conflictos.

Realizar regularmente evaluaciones sólidas y estandarizadas de inversión ayudaría a priorizar los proyectos de acuerdo con su rentabilidad y su contribución para la economía y la sociedad. Esto también permitiría canalizar los fondos nacionales para garantizar el mejor uso de los recursos fiscales y la financiación externa. Como tal, la asignación de fondos nacionales basada en una evaluación *ex ante* ayudará a alinear los proyectos de inversión locales con los objetivos nacionales, aumentando así la capacidad de aplicación de la ley nacional.

Argentina debería de hacer de la preparación de planes de negocios (por ejemplo, los planes de gestión y resultados existentes) una exigencia para obtener financiamiento nacional. Como los planes de negocio incluyen planificación y proyecciones financieras durante un período de cinco años, son herramientas esenciales para priorizar la inversión que requiere recursos presupuestarios nacionales y provinciales. También establecen mecanismos de control y condicionales para otorgar las mencionadas transferencias considerando el cumplimiento de los indicadores de desempeño y eficiencia.

La gobernanza corporativa de los prestadores de servicios debe garantizar una clara separación de funciones y responsabilidades entre los prestadores de servicios y los gobiernos locales. Esto ayudaría a promover la transparencia y la rendición de cuentas, y evitaría la captura política. La buena cultura corporativa de los servicios públicos de agua está conformada por el director ejecutivo y la alta gerencia e involucra normas morales, sociales y de comportamiento que inspiran al personal y a los gerentes a superarse.

Las dificultades actuales para avanzar en la recuperación de costos no solo deben abordarse mediante aumentos en los niveles tarifarios. Actualmente, la sostenibilidad financiera de los servicios de agua depende crucialmente de los ingresos obtenidos a través de tarifas (además de los subsidios) para cubrir los costos de operación y mantenimiento. La politización de la fijación de tarifas es una barrera importante para un uso más efectivo de las tarifas para promover la sostenibilidad financiera. Hacer que la regulación de tarifas sea transparente y divulgar información e informes técnicos sobre el uso de los ingresos, ayudaría a construir un entendimiento más consensuada sobre el vínculo entre las tarifas y la sostenibilidad de la provisión de servicios. Sin embargo, se podrían tomar otras acciones:

- Los operadores deben buscar ganancias de eficiencia para mejorar la sostenibilidad financiera
- Desarrollar un sistema contable sólido para permitir una gestión contable óptima y un cálculo tarifario documentado
- Los cambios en la estructura tarifaria (hacia esquemas más progresivos) también podrían explorarse en áreas donde el nivel de medición es alto; el sistema “canilla libre” debería eliminarse gradualmente.
- Mejorar y fortalecer el esquema de subsidios para asegurar que las familias vulnerables tengan acceso a los servicios de agua.

Aprovechar la innovación y la tecnología para gestionar los riesgos del agua.

Aprovechar el potencial de la tecnología para impulsar la eficiencia, la eficacia y la inclusión de la política del agua también es clave para una mejor gestión de los riesgos del agua:

- Los avances de los sistemas de tecnologías de información y comunicación (TICs) y otras aplicaciones cartográficas pueden ayudar a pronosticar mejor los riesgos y eventos extremos del agua, lo que ayuda a las autoridades a diseñar e implementar protocolos de seguridad mejores. La cartografía digital y los sistemas georreferenciados proporcionan herramientas informáticas de última generación para estructurar y gestionar la información nacional sobre el agua y proporcionar asistencia técnica a otros niveles de gobierno en situaciones de emergencias relacionadas con el agua. La disponibilidad de más información, especialmente sobre el consumo de agua, coincide con una creciente demanda de más información por parte de la población. Las TIC pueden ayudar a reducir el consumo y la contaminación del agua a través de sistemas de control y medición del riego y del uso de pesticidas más eficientes, y a mejorar la gestión de desastres fluviales y en cuencas.
- Los radares meteorológicos de vanguardia pueden ayudar a gestionar los riesgos de inundación. Los radares de “doble polarización” pueden distinguir entre granizo y lluvia, el volumen y el estado del agua en suspensión, y pueden estimar la cantidad de precipitación que tendrá lugar. También informan la velocidad y dirección del viento. En general, estos radares permiten monitorear eventos hidrometeorológicos desde varios ángulos, comprender su dinámica y proporcionar más conocimiento sobre la cantidad de eventos meteorológicos ocurridos.
- La nanotecnología ofrece alternativas más baratas, más efectivas, eficientes y duraderas para limpiar los recursos hídricos y eliminar sustancias contaminantes como bacterias, virus, arsénico, mercurio, pesticidas y sal. Puede ahorrar mano de obra, capital, uso del suelo y energía en comparación con los métodos de tratamiento de aguas residuales tradicionales. Se requiere más investigación para determinar mejor el impacto real del uso de la nanotecnología para el tratamiento del agua en el medioambiente y la salud humana.

Para beneficiarse de todas estas tecnologías, Argentina debe fortalecer el triángulo de conocimiento público-privado-académico para hacer un uso adecuado y acelerar el cambio.

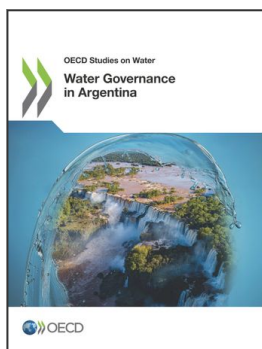
Nota

¹ Algunas agencias reguladoras creadas en la década de 1990 incluyen el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) (1992), el Ente Regulador de Servicios Sanitarios, de Santa Fe (1995), Ente Regulador de Agua y Saneamiento de Tucumán (1995), Ente Regulador de los Servicios Públicos de Córdoba (2001), y el Ente Provincial de Agua y Saneamiento de Mendoza (1995) (Akhmouch, 2009).

Referencias

- Akhmouch, A. (2009), “Géopolitique des privatisations: Eenjeux et conflits dans le secteur de l’eau et de l’assainissement en Argentine: Le cas des concessions de Santa Fe, Córdoba et Mendoza (1995-2007)”, *doctorate thesis*, Université Paris 8 – Vincennes-Saint-Denis, Centre de Recherche et d’Analyses en Géopolitique – Institut Français de Géopolitique.
- Andino, M.M. (2015), “Régimen jurídico de la financiación del agua en Argentina. Con especial referencia al caso de la provincia de Mendoza”, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=187042>.
- AySA S.A. (2018), “Adecuación tarifaria AySA S.A.: Análisis y propuesta”, Agua y Saneamientos Argentinos S.A., www.apla.gov.ar/vxct22007.avnam.net/files/audiencia_publica/propuesta_aysa.pdf.
- Berardo, R., T. Olivier and M. Meyer (2013), “Adaptive governance and integrated water resources management in Argentina”, *International Journal of Water Governance*, Vol. 1/3-4, pp. 219-236, <http://dx.doi.org/10.7564/13-IJWG9>.
- Jefatura Gabinete (2017), “En 2018 la inversión en infraestructura va a aumentar un 50 por ciento en términos reales”, noticias, Buenos Aires, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-2018-la-inversion-en-infraestructura-va-aumentar-un-50-por-ciento-en-terminos-reales>.
- FADA-IARH (2015), “El agua en la gestión de gobierno”, Foro Argentino del Agua, <http://gwpargentina.info/documento-fada-iarh-el-agua-en-la-gestion-de-gobierno>.
- Consejo Federal de Energía (2017), “Acuerdo Federal de Energía” Buenos Aires, <https://www.argentina.gob.ar/energia/consejo-federal-de-energia>.
- Gobierno de Canadá (2019), *Canada Water Act*, Government of Canada, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-11/index.html>, (acceso Junio 2019)
- Ministerio de Hacienda (2017), Pacto Fiscal, Ministro de Hacienda, Buenos Aires, https://www.minhacienda.gob.ar/wp-content/uploads/2017/11/consenso_fiscal.pdf.
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018), “AySA obtuvo 500 millones de dólares de inversores internacionales para obras de agua potable y saneamiento”, noticias, Buenos Aires, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/aysa-obtuvo-500-millones-de-dolares-de-inversores-internacionales-para-obras-de-agua>.
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2019), “Sistema Nacional de Inversiones”, sitio oficial, <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/quienes-somos/descripcion-del-sni> (consulta Mayo 2019).
- Informe de Presidencia de la Nación (2017), “Diagnóstico sobre ciudades y desarrollo urbano – Argentina 2030”, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/doc_diagnostico_ciudades_2030_1.pdf

- Novello, M.A. (2015), “Gestión ambiental del espacio fluvial del río Suquía. Área urbana ciudad de Córdoba”, *Revista Pensum*, Vol. 1/1, pp. 111-125, <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pensu/article/view/12945>.
- OECD (2019a), *OECD Economic Surveys: Argentina 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0c7f002c-en>.
- OECD (2019b), *Making Blended Finance Work for Water and Sanitation: Unlocking Commercial Finance for SDG 6*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5efc8950-en>.
- OECD (2016), *OECD Territorial Reviews: Córdoba, Argentina*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262201-en>.
- OECD (2015a), *OECD Water Governance Principles*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Principles-on-Water-Governance-brochure.pdf>.
- OECD (2015b), *Water Resources Governance in Brazil*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238121-en>.
- OECD (2014), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government*, OECD, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf.
- OECD (2011), *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119284-en>.
- Pochat, V. (2005), “Entidades de Gestión del Agua a Nivel de Cuencas: Experiencia de Argentina”, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6293/1/S05685_es.pdf.
- Banco Mundial (2019), *Strengthening subnational service delivery in Argentina*, Results Brief, World Bank, Washington, DC, www.worldbank.org/en/results/2019/04/12/strengthening-subnational-service-delivery-in-argentina
- Banco Mundial (2018), *Argentina: Escaping Crises, Sustaining Growth, Sharing Prosperity*, World Bank, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/696121537806645724/Argentina-escaping-Crises-Sustaining-Growth-Sharing-Prosperity>.



From:
Water Governance in Argentina

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/bc9ccbf6-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2020), "Gobernanza multinivel de la gestión del agua en Argentina", in *Water Governance in Argentina*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/2bc4c7fd-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.