

Prólogo

Durante la última década, la OCDE ha acompañado a varios países en sus esfuerzos para reformar las políticas del agua como un medio para lograr un desarrollo sostenible. Los Diálogos sobre Políticas del Agua apoyan a los gobiernos de todos los niveles a establecer una agenda para el agua y facilitar ambiciosas reformas de políticas en una responsabilidad compartida con las partes interesadas al:

- Evaluar el desempeño de un país en términos de diseño e implementación de políticas de agua, e identificar los desafíos urgentes y emergentes.
- Participar en un diálogo constructivo y colaborativo con las partes interesadas para identificar los problemas clave y desarrollar consenso sobre posibles caminos a seguir.
- Proporcionar un menú claro de alternativas para la reforma, basándose en buenas prácticas internacionales y un análisis sólido de las características específicas del país.
- Elaborar un plan de acción realista, basado en los debates de políticas con las múltiples partes interesadas, y presentar medidas a corto, mediano y largo plazo, e
- Impulsar un momento de cambio derivado de la aceptación política adquirida en las fases de recopilación de datos, análisis y consultas.

La OCDE ha llevado a cabo este tipo de diálogos nacionales sobre políticas de agua en países como México, los Países Bajos, Brasil, Corea, Jordania, Túnez, y en la actualidad en el Perú, centrándose en los elementos de la reforma de políticas del agua, incluyendo la gobernanza multinivel, regulación, financiación y fijación de tarifas, la distribución del agua, gestión de cuencas y la participación del sector privado. En todos estos países, la visión externa e independiente de la OCDE, así como el liderazgo y compromiso político de alto nivel, han impulsado el cambio y la mejora.

Este Diálogo Nacional de Políticas con Argentina es un valioso complemento a esta serie. Se evalúa si los sistemas de gestión del agua actuales están funcionando de manera óptima en el país y proporciona asesoramiento sobre políticas para ajustarlos cuando sea necesario. También encierra un gran potencial para el seguimiento concreto e implementación gracias a la fructífera relación con el BID durante todo el proceso, lo que proporciona canales para la incorporación de las recomendaciones del informe en la futura asistencia técnica con la Argentina.

Agradecimientos

Este informe fue preparado por el Centro para Emprendimiento, PYMEs, Regiones y Ciudades (CFE) de la OCDE dirigido por Lamia Kamal-Chaoui, Directora, como parte del Programa de Trabajo y Presupuesto del Comité de Políticas de Desarrollo Regional. Es el resultado de un diálogo sobre políticas de un año con más de 200 partes interesadas de los sectores público, privado, sin fines de lucro y representantes de todos los niveles de gobierno en Argentina.

El informe fue coordinado por Antonio Cañamas Catala, Analista de Políticas, bajo la supervisión de Aziza Akhmouch, Jefa de la División de Ciudades, Políticas Urbanas y Desarrollo Sostenible de CFE. El informe fue redactado por un equipo de analistas de políticas de la OCDE compuesto por Elisa Elliott Alonso (Capítulo 1), Antonio Cañamas Catala (Capítulos 2 y 3) y María Salvetti (Capítulo 4). Se desea expresar especial agradecimiento a Celine Kauffmann, Jefa-Adjunta de División en la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE y a Kathleen Dominique, Analista de Políticas en la Dirección de Ambiente de la OCDE, por su intervención en las misiones y los comentarios a los primeros borradores.

La Secretaría de la OCDE agradece el impulso y el compromiso político de alto nivel del Secretario de Infraestructura y Política Hídrica de Argentina (SIPH), Pablo J. Bereciartua, y el compromiso estratégico de Sergio Campos y Henry Moreno del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se transmite especial agradecimiento al excelente equipo local dirigido por Emilio J. Lentini, Asesor del Secretario Pablo J. Bereciartua, y compuesto por Ricardo Ferreyra, Director Nacional de Política Hídrica y Coordinación Federal; Juan M. Koutoudjian, Director Nacional de Agua Potable y Saneamiento; y otros miembros de la SIPH, incluyendo, Nurit Weitz, Carlos Cazorla, Alejandra Mackluf, Ana Sofía Miño Foncuberta, José M. Regueira, Melina Tobías, María Laura Rustichelli, Pablo Storani, Federico Luciani y María V. Riera. Un cálido reconocimiento a Pablo Kaloghlian y Pilar Szyrle por su incansable dedicación en la facilitación de las relaciones institucionales y la logística en todo el diálogo. Sincero agradecimiento a los especialistas del BID Gustavo Gonnelli y Jorge Oyamada por su efectiva cooperación y sus contribuciones en los debates técnicos. También un reconocimiento a Marcelo Scaglione, Subsecretario de Argentina para el Acceso a la OCDE, y a María José Pelliza y Laura Buchet de la Subsecretaría, por sus funciones de enlace y coordinación.

Por otra parte, el diálogo de políticas se benefició de observaciones de los pares evaluadores internacionales que han contribuido a través de su especialización y experiencia en sus respectivos países, que participaron en las misiones y proporcionaron el conocimiento de las mejores prácticas internacionales, así como orientación estratégica sobre el informe, a saber: Mónica A. Altamirano, Directora del Programa de Finanzas para la Adaptación y Planificación de Deltas (Países Bajos); Oscar Cordeiro Netto, Director de la Agencia Nacional del Agua (Brasil); Gonzalo Delacámara, Jefe del Departamento de Economía del Agua (Instituto Madrileño de Estudios Avanzados, España); Lewis Moeller, Director de Proyecto para el Plan de Agua de California (Estados Unidos); y Adam Wilson, Director General de la Comisión de Servicios Esenciales de Australia del Sur (Australia).

Como parte de un proceso de consulta inclusiva y bottom-up, el borrador del informe se compartió para comentarios con numerosas partes interesadas de Argentina que participaron en el diálogo a través de entrevistas, seminarios y talleres. Se agradece especialmente a las siguientes personas por sus comentarios escritos sobre el borrador: Víctor Vázquez (Banco Mundial); Gustavo V. Gonnelli (BID); Carlota Real (CAF); Javier García Espil (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable); Sebastián A. Bonet y Jorge Núñez (ASSA); Arnaldo Zapata (Secretario de Agua y Saneamiento de la Provincia de Santa Fe); Alberto Armas (Subsecretario de la Provincia de Santa Fe); Alberto Monfrini (ERAS); José L. Inglese (AySA); Héctor Manceñido, Alfredo Guller y Manuel Abajas Rodríguez (APLA); Ana C. Herrero (Defensora del Pueblo de ERAS); Sergio Marinelli, Mónica M.

Andino y Rubén Villodas (Departamento General de Irrigación, Provincia de Mendoza); Rosana Kuravsky (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca); Mariano Laffaye (Subsecretaría de Agricultura); Virginia A. Pacini (Universidad Nacional de Rosario); Gabriela Agosto, Laila Brandy y Nicolás Todesca (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales); Juan J. Böckel (Defensor del Pueblo de la Nación); Rubén A. Soliani y Guillermo Valentino (Oficina Nacional de Presupuesto); María J. de Lazzer (Embajada de los Países Bajos); Leandro Raúl Díaz y María J. Fioriti (Foro Argentino del Agua); Ana Mugetti (Instituto Argentino de Recursos Hídricos); Marta I. Litter (UNSAM); Ricardo M. Ceriale (FEDECOBA); Julio C. L. Vargas Yegros (COHIFE); y Marcelo Gaviño Novillo (AIC).

Una versión anterior de este informe se debatió en la 11ª reunión de la Iniciativa de Gobernanza del Agua de la OCDE (20-21 de junio de 2019, Berlín, Alemania). El informe fue presentado para su aprobación por el procedimiento escrito al Comité de Políticas de Desarrollo Regional el 18 de septiembre 2019 bajo la cita CFE / RDPC (2019) 10.

Se agradece especialmente a François Iglesias y Pilar Philip por preparar el informe para su publicación, y a Jennifer Allain por la edición y el formato del informe. Así como a Begoña Muñiz por su participación en la traducción del informe al español.

Tabla de Contenido

Prefacio.....	3
Prólogo.....	4
Agradecimientos	5
Acrónimos y abreviaturas.....	13
Resumen Ejecutivo	17
Resultados clave	17
Recomendaciones de políticas públicas.....	19
Capítulo 1. Riesgos urgentes y emergentes del agua en Argentina.....	21
Datos importantes	22
Los riesgos del agua obstaculizan el desarrollo inclusivo y sustentable.....	22
Factores exógenos que afectan a la gestión del agua en Argentina	27
El Plan Nacional del Agua como una respuesta a los riesgos del agua	33
Notas.....	33
Referencias.....	33
Capítulo 2. Gobernanza multinivel de la gestión del agua en Argentina	37
La gestión del agua en Argentina: Un enfoque de gobernanza multinivel	38
Mapeo institucional de los roles y responsabilidades del sector del agua	40
Principales desafíos de gobernanza para la seguridad del agua.....	47
Recomendaciones de políticas	61
Nota.....	78
Referencias.....	78
Capítulo 3. Gobernanza de los recursos hídricos en Argentina	81
El sistema climático, hidrológico y de cuenca de Argentina.	82
Marco legal para la gestión de los recursos hídricos	83
Marco Institucional	86
Desafíos de gobernanza de los recursos hídricos.....	94
Recomendaciones de políticas	103
Referencias.....	112
Anexo 3.A. Estudio de Caso: Provincia de Mendoza	114
Datos y características	114
Marco legal	114
Marco institucional	117
Importantes desafíos de la gobernanza de los recursos hídricos.....	119
Recomendaciones de políticas	125
Referencias.....	127
Anexo 3.B. Estudio de caso: Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC)	129

Datos y características	129
Marco legal e institucional.....	130
Desafíos de gobernanza de los recursos hídricos.....	133
Recomendaciones de políticas.....	134
Referencias.....	136
Capítulo 4. Gobernanza de los servicios de agua en Argentina	137
El acceso a los servicios de agua y saneamiento	138
La calidad y la gestión de los servicios de agua y saneamiento.....	140
Marco legal e institucional para los servicios de agua y saneamiento	146
Las funciones de regulación y procedimientos para los servicios de agua y saneamiento en Argentina	154
Recomendaciones de políticas	163
Notas.....	191
Anexo 4.A. Estudio de caso: Área Metropolitana de Buenos Aires	192
Datos claves y características.....	195
Marco legal e institucional.....	197
Principales desafíos de los servicios de agua y saneamiento.....	203
Recomendaciones de políticas	209
Referencias.....	214
Anexo 4.B. Estudio de caso: Provincia de Santa Fe	215
Datos clave y características	215
Marco legal e institucional.....	217
Principales desafíos de los servicios de agua y saneamiento.....	223
Recomendaciones de políticas públicas.....	225
Referencias.....	231
Anexo A. Lista de partes interesadas consultadas durante el diálogo de políticas.....	232

Tablas

Tabla 3.1. Las leyes y códigos de aguas en las provincias argentinas.....	86
Tabla 3.2. Comités de Cuenca Interjurisdiccionales en Argentina.....	88
Tabla 3.3. Autoridades subnacionales encargadas de la gestión de los recursos hídricos en Argentina.....	89
Tabla 3.4. Atributos que distinguen la planificación técnica de la estratégica en materia de cuencas	109
Tabla 4.1. Necesidades de inversión y fondos en servicios de agua y saneamiento	139
Tabla 4.2. Indicadores para un sub-conjunto de 20 prestadores de servicios de agua, Argentina.....	142
Tabla 4.3. Existencia de autoridades reguladoras provinciales, Argentina	152
Tabla 4.4. Escala y número de prestadores de agua potable y saneamiento, Argentina.....	153
Tabla 4.5. Asignación de funciones de regulación para el agua y el saneamiento, Argentina	156
Tabla 4.6. Esquemas de tarifa social de AySA.....	159
Tabla 4.7. Características de un proceso de seguimiento	169
Tabla 4.8. Prestación de servicios	172
Tabla 4.9. Gestión empresarial.....	172
Tabla 4.10. Descripción general de las asociaciones de agua y los servicios que ofrecen a sus miembros en la región del Danubio.....	179

Tabla 4.A.1. Asignación de las funciones de regulación de los servicios de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires	198
Tabla 4.A.2. Indicadores de desempeño seleccionados de AySA	200
Tabla 4.A.3. Esquemas de tarifa social de AySA.....	201
Tabla 4.B.1. Evolución de la población de la Provincia de Santa Fe.....	216
Tabla 4.B.2. Funciones reguladoras de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe.....	218
Tabla 4.B.3. Los pequeños operadores en la provincia de Santa Fe	219
Tabla 4.B.4. Planificación de acueductos en Santa Fe	221

Gráficos

Gráfico 1.1. Porcentaje de las exportaciones mundiales que representa Argentina, 2017	23
Gráfico 1.2. Cobertura de servicios de agua y saneamiento en Argentina, 1991-2015.....	26
Gráfico 1.3. Evolución de la cobertura de agua y saneamiento por red en zonas rurales de Argentina	26
Gráfico 1.4. Factores exógenos que afectan a la gestión del agua en Argentina.....	27
Gráfico 1.5. Crecimiento de la población urbana de acuerdo al tamaño del distrito, Argentina.....	29
Gráfico 1.6. Preparación para enfrentar los riesgos del cambio climático	32
Gráfico 2.1. Mapeo institucional para la gestión de los recursos hídricos en Argentina.....	41
Gráfico 2.2. Mapeo institucional de los servicios de agua y saneamiento en Argentina.....	42
Gráfico 2.3. Los 12 Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE.....	48
Gráfico 2.4. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno	73
Gráfico 3.1. Total de recursos renovables de agua dulce per cápita, valores medios anuales a largo plazo, 2014	83
Gráfico 3.2. La cuenca del río Matanza-Riachuelo	93
Gráfico 4.1. Evolución del acceso a agua mejorada en las zonas urbanas y rurales, Argentina	138
Gráfico 4.2. Aumentos de tarifas de agua y saneamiento acumulados, Argentina, 2011-15	144
Gráfico 4.3. Factura mensual promedio de agua y saneamiento en pesos por jurisdicción, Argentina, 2015	144
Gráfico 4.4. Asignación de responsabilidades en relación con los servicios de agua y saneamiento, Argentina.....	149
Gráfico 4.5. Composición del Gabinete del Agua.....	151
Gráfico 4.6. La metodología de fijación de tarifas más comúnmente utilizada según 16 autoridades reguladoras, Argentina	158
Gráfico 4.7. Síntesis de las funciones de regulación y vacíos en los servicios de agua y de saneamiento, Argentina	163
Gráfico 4.8. Concepto de bajo nivel de equilibrio y gran impulso.....	166
Gráfico 4.9. Proceso de actualización del plan de estratégico.....	170
Gráfico 4.10. Situación de la agencia reguladora.....	174
Gráfico 4.11. Asegurar la independencia de la influencia política.....	175
Gráfico 4.12. Las cinco dimensiones de la independencia de los reguladores.....	176
Gráfico 4.13. Nivel de participación de las partes interesadas	184
Gráfico 3.A.1. Derechos sobre el agua en la provincia de Mendoza.....	122
Gráfico 3.B.1. La estructura interna del AIC	132
Gráfico 4.A.1. Crecimiento de la población urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1990, 2001, y 2010	196

Gráfico 4.A.2. Proporción de hogares que presentan necesidades básicas insatisfechas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, 2010	197
Gráfico 4.A.3. Marco regulatorio de AySA	198
Gráfico 4.A.4. Área de servicio de AySA	200
Gráfico 4.A.5. Los nuevos criterios de la vía pública adoptadas por AySA siguientes a la Resolución de APLA.....	204
Gráfico 4.A.6. Evolución de los indicadores de desempeño sobre la eficiencia de AySA	208
Gráfico 4.B.1. Provincia de Santa Fe y <i>departamentos</i>	216
Gráfico 4.B.2. Marco regulatorio de ASSA	217
Gráfico 4.B.3. Área de servicio de ASSA	219
Gráfico 4.B.4. Acueductos como estaba previsto en el Plan Estratégico Provincial 2030.....	220
Gráfico 4.B.5. Evolución de la tasa de cumplimiento para el arsénico para una muestra de los servicios de agua, Provincia de Santa Fe.....	222
Gráfico 4.B.6. Los principales obstáculos a los grupos de interés en el sector del agua.....	229
Gráfico 4.B.7. Hacia una participación de las partes interesadas anticipatoria y resiliente	230

Recuadros

Recuadro 1.1. Gabinete Nacional de Cambio Climático de Argentina	31
Recuadro 2.1. Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE.....	47
Recuadro 2.2. Ejemplos de acuerdos recientes multi-nivel en Argentina: Pacto Fiscal y Acuerdo Federal de Energía.....	50
Recuadro 2.3. Desafíos de la capacidad de gestión del agua en la cuenca Tandil – Lavalle, Provincia de Buenos Aires	53
Recuadro 2.4. Las fuentes de financiación para el Plan Nacional del Agua	55
Recuadro 2.5. Marcos legales e instituciones clave para promover la integridad y la transparencia a nivel nacional en Argentina.....	59
Recuadro 2.6. La experiencia internacional en acuerdos intergubernamentales	63
Recuadro 2.7. Ejemplos de políticas hídricas de coordinación entre ministerios y organismos públicos	68
Recuadro 2.8. Pacto Nacional para la Gestión del Agua de Brasil: un instrumento para desarrollar competencias a medida entre niveles de gobierno.....	69
Recuadro 2.9. Recomendación del Consejo de la OCDE Sobre Inversión Pública Efectiva en Todos los Niveles de Gobierno	72
Recuadro 2.10. Plan Delta de los Países Bajos: Planificación estratégica de inversiones en seguridad del agua	73
Recuadro 2.11. Sistema Nacional de Inversiones de Chile	75
Recuadro 3.1. Leyes ambientales sobre el manejo de cuencas hidrográficas en Argentina.....	84
Recuadro 3.2. El caso judicial del Matanza Riachuelo (El “Caso Mendoza”).....	93
Recuadro 3.3. Conflictos hídricos entre jurisdicciones en Argentina	96
Recuadro 3.4. Planes nacionales relacionados con el agua en Argentina.....	98
Recuadro 3.5. Participación de las partes interesadas de la OCDE en el sector del agua: principios clave.....	103
Recuadro 3.6. Plan de Agua de California: creando una visión compartida para el futuro.....	105
Recuadro 4.1. Conjunto de indicadores sintéticos para evaluar y monitorear el desempeño de los servicios de agua y saneamiento.....	145
Recuadro 4.2. Prevenir la influencia indebida y mantener la confianza: El caso de los reguladores de electricidad y gas en Argentina.....	147
Recuadro 4.3. La creación del Gabinete del Agua en Argentina.....	151

Recuadro 4.4. La Mesa Metropolitana del Agua de Buenos Aires, Argentina.....	155
Recuadro 4.5. Tarifas sociales de AySA, Argentina	159
Recuadro 4.6. Compromiso: prácticas de los reguladores de electricidad, gas y telecomunicaciones en Argentina	161
Recuadro 4.7. Principios de fijación de precios de la Iniciativa Nacional del Agua (NWI) de Australia	164
Recuadro 4.8. Conceptos de equilibrio de bajo nivel y gran impulso	166
Recuadro 4.9. Condiciones de la UE para alinear la inversión en infraestructura hídrica con el cumplimiento de la política del agua.....	167
Recuadro 4.10. Seguimiento, informes y actualizaciones de estrategias	169
Recuadro 4.11. Ejemplos de indicadores de desempeño de servicios de agua.....	171
Recuadro 4.12. Nivel de autonomía de los reguladores de agua	174
Recuadro 4.13. Creando una cultura de independencia.....	176
Recuadro 4.14. La Carta de Lisboa, Guía de la política pública y la regulación del suministro de agua potable, saneamiento, servicios de gestión de aguas residuales.....	180
Recuadro 4.15. El rol del estado como propietario	181
Recuadro 4.16. Participación de las partes interesadas en el sector de agua de Portugal.....	184
Recuadro 4.17. Australia del Sur: proceso de determinación de los ingresos regulatorios de agua y alcantarillado sanitario.....	185
Recuadro 4.18. Proceso de fijación de tarifas colaborativo y centrado en el consumidor en Escocia	188
Recuadro 4.19. Establecer tarifas	190
Recuadro 3.A.1. Datos clave de la Provincia de Mendoza, Argentina.....	114
Recuadro 3.A.2. Descripción general de las funciones de gestión del agua de Mendoza.....	116
Recuadro 3.A.3. Organización interna del Departamento General de Irrigación.....	118
Recuadro 3.A.4. Plan de Manejo de Sequías de Mendoza	120
Recuadro 3.A.5. Derechos sobre el agua en la provincia de Mendoza.	121
Recuadro 3.A.6. Cargos por extracción de agua en la provincia de Mendoza	124
Recuadro 3.B.1. Datos clave para las cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro	129
Recuadro 3.B.2. Competencias delegadas por las provincias y el Gobierno Nacional a la AIC.....	130
Recuadro 3.B.3. La estructura interna de la AIC.....	132
Recuadro 3.B.4. Hacia un plan para el aprovechamiento integral de los recursos hídricos en las cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro	135
Recuadro 4.A.1. Datos clave del Área Metropolitana de Buenos Aires.....	195
Recuadro 4.A.2. Tarifas sociales de AySA	201
Recuadro 4.A.3. La judicialización del caso Matanza Riachuelo	206
Recuadro 4.A.4. Política a favor de los pobres de Manila Water Company, Filipinas	210
Recuadro 4.A.5. Red condominial en La Paz, Bolivia	212
Recuadro 4.B.1. Datos clave de la provincia de Santa Fe	215
Recuadro 4.B.2. Toma de decisiones y estructura del organismo gubernamental para reguladores independientes	226
Recuadro 4.B.3. Aumentar la eficiencia operativa de la infraestructura del agua en Brasil	227
Recuadro 4.B.4. Ejemplos de agrupaciones exitosas de prestadores pequeños y rurales.....	228
Recuadro 4.B.5. Principales obstáculos para la participación de las partes interesadas en el sector del agua.....	229

Siga las Publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>



From:
Water Governance in Argentina

Access the complete publication at:

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

Please cite this chapter as:

OECD (2020), "Prólogo", in *Water Governance in Argentina*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/a0c69a3b-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>.