

**OBRA PÚBLICA, ENTES REGULADORES Y PARTICIPACION CIUDADANA
EN LA REPUBLICA ARGENTINA.**

**Autor: Abogado y Diplomado en Gestión Pública- Jorge Andrés Saravia
Vice – Presidente 2do: de AFERAS – Asociación Federal de Entes Reguladores de
Agua y Saneamiento. -República Argentina.**

**Director: del Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba
E.R.Se.P --- República Argentina - <http://ersep.cba.gov.ar/>
. jorge.saravia@cba.gov.ar
jorgeandressaravia@yahoo.com.ar**

**GRUPO REGIONAL DE TRABAJO DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y
LEGISLACIÓN REGULATORIA –
SAN JOSÉ DE COSTA RICA – SEPTIEMBRE 2008.**

DESARROLLO.

El presente trabajo, tiene como objeto presentar ante el **GRUPO REGIONAL DE TRABAJO DE PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LEGISLACION REGULATORIA** a realizarse en la Ciudad de Costa Rica en septiembre de 2008, el rol de la Regulación y la participación ciudadana en la obra pública asociada al Agua y Saneamiento a lo largo del tiempo en la República Argentina hasta la actualidad. Se analizará a grandes rasgos la evolución de la obra pública y sus componentes asociados que se vinculan a la prestación de servicios de agua y cloacas hasta el actual estadio de evolución en materia de regulación y participación ciudadana.

Si bien la obra pública en general, pareciera desvinculada de los procesos regulatorios y de participación ciudadana, intentaré demostrar que no es así en base a distintos elementos de juicio y a realidades legales e institucionales bien definidas en general y en nuestro país.

Para el tratamiento de la propuesta se definirán cinco segmentos de análisis que seguidamente se enuncian: **Política Pública – Obra Pública – Operadores – Entes de Reguladores y de Control – Participación Ciudadana**, para acompañar el estudio evolutivo verificado en Argentina.

Si bien está enfocado a la obra pública, no implica negar la existencia de obras privadas de agua y saneamiento.

Analizaremos los distintos componentes referidos en las diferentes etapas de la obra pública (ex ante y ex post) a los fines de verificar las principales falencias y virtudes de la implementación de las políticas públicas que lo dirigen.

Identificamos a la obra de agua y saneamiento, como a un disparador vinculante de diversas organizaciones ya sea gubernamentales como las denominadas ONG (organizaciones no gubernamentales) que en cada etapa de la obra pública (ex.ante y ex.post), garantizan el proceso de participación ciudadana. En ese análisis paralelo, encontraremos los actores que junto a los Entes de Control, comparten funciones y tienen injerencias en la etapa de prestación efectiva del servicio, contribuyendo a garantizar las condiciones de calidad, suficiencia, constitucionales, etc, pudiendo citar a la figura del Ombudsman o Defensor del Pueblo, esta última, la denominación adoptada en nuestro país.

Destacaremos las funciones complementarias de todos los actores, sean estos públicos y privados a los fines de lograr un análisis con la mayor aproximación posible a la realidad.

Evaluaremos aspectos tales como, financiamiento general y componentes legislativos asociados.

OBJETO DEL TRABAJO.

Analizar los procesos de obra pública de agua y saneamiento y sus componentes asociados, principalmente la actividad de los Entes Reguladores y a la participación ciudadana.

CONTENIDO DEL DESARROLLO:

Introducción:

De lo expuesto en el abstract de nuestro trabajo, interpretar que la participación ciudadana se verifica solo en uno de los extremos del proceso de obra pública, es una simplificación inadmisibles si nuestro interés es realizar un análisis serio del problema.

Esto es así, toda vez que los procesos de obra pública desde su gestión en la definición de una política pública y hasta el cumplimiento de sus fines materiales y sociales, contienen y verifican un interesante abanico de oportunidades de participación ciudadana.

En nuestro país, para la realización de la obra pública, no siempre han tomado en cuenta los componentes participativos que son motivo de análisis tales como operadores, entes reguladores, estudios ambientales, etc, a tal extremo de considerarlos en forma independiente unos de otros como si existiera una desvinculación real entre cada estadio y la participación ciudadana.

Estimamos que no es diferente en muchas jurisdicciones de nuestros asociados.

La obra pública como amalgamante de diferentes actores ya sea en su concepción, y problemática a abordar, vincula en forma permanente distintas organizaciones e individuos que deberán interactuar en pro del bienestar común.

En Argentina, como otros tantos países, el concepto de obra pública y participación ciudadana ha evolucionado en distinta medida, desde un modelo donde la obra pública se concebía con independencia del medio en donde se realizaba sin conciencia del impacto ambiental, por mencionar un componente, hasta procesos de financiamiento actuales, donde se incluyen diversas exigencias tales como la creación o existencia de un ente de control, participación ciudadana, sistemas de información, sostenimiento del servicio en el tiempo, etc. A partir de estos nuevos condicionantes, la infraestructura como los medios tecnológicos, representan solo una parte de la obra pública, ya que existen un sinnúmero de componentes no-estructurales ¹ que requieren del compromiso

¹ **Naciones Unidas – 1977- Opciones de Política – Naciones Unidas – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua – Mar del Plata – Argentina – 20-01-1977 – Documento 70/cbp/3 - Pagina 55. Importancia de las medidas no estructurales.**

Aunque las medidas estructurales importantes de que disponen un país o una región para hacer frente al abastecimiento y a los servicios conexos se adoptan durante las etapas de ordenación de las aguas orientadas al abastecimiento o a los recursos, durante la etapa de ordenación de la demanda de agua, son de especial importancia las medidas no –estructurales (legislación, concesión de licencias, fijación de precios, determinación de normas, servicios de pronóstico y alerta) que tienen por objeto obrar un

ciudadano de los ejecutores y de los beneficiarios de estas acciones estructurales para el para el mejoramiento y/o goce efectivo de los servicios.

Estimamos que el modelo que requiere cierta calidad de **participación ciudadana y entes de regulación y control**, como componentes esenciales para el financiamiento, representan una realidad en desarrollo en la República Argentina, pudiendo citar la operatoria denominada BID Agua Potable y Saneamiento - PROAS², sobre el que volveremos más adelante. Esto sin dejar de lado a los modelos que abordaron alguno de los componentes progresivos en el proceso de obra pública, estudios de impacto ambiental, formación de capacidades, designación de operadores, etc.

A través de esta inclusión progresiva de componentes participativos incorporados al concepto de obra pública a lo largo del tiempo, como trataremos de demostrar, se han estandarizando a medida del avance de las ciencias, íconos institucionales y fundamentalmente a la evolución política de los estados en que se aplica, como estimo se ha verificado en algunas etapas en nuestro país.

Sin duda, el componente institucional, es un condicionante o un facilitador de los procesos de participación ciudadana ya que son la puerta de entrada o negación a la hora de receptor las inquietudes y objeciones se canalicen a los diferentes niveles decisión.

En nuestro país, como estimo en otras jurisdicciones sucede igual, el financiamiento, incorporó en forma implícita o explícita muchos de los componentes de participación ciudadana a los que referiremos, significando también la incorporación de condicionantes sustanciales, tales como la **creación de instituciones, organismos y legislación de excepción**. Estos **organismos** tienen como finalidad básica la de propiciar la administración, aprobación y ejecución de las obras de agua y saneamiento, en base a una forma predeterminada de otorgar los contratos y como dijera anteriormente, introducir los componentes complementarios de la obra pública. En cuanto a **legislación de excepción**, muchas de estas operatorias, exigen el dictado de normativa con fines específicos y también suelen condicionar la modalidad de contratación, impone límites a mayores costos, etc, diferenciándose de la legislación local general. Esta modalidad se estandariza en general según el nivel gubernamental

funcionamiento más eficaz del sistema de recursos hídricos, una conservación de las aguas social y económicamente conveniente y la continua reasignación de las aguas.

² Préstamo Nro. 1895/OC-AR. – Arg. BID. (abril 6 de 2008) - PROAS Programa de Agua Potable y Saneamiento para comunidades Menores AR.L.1031

que lo implemente Estado Nacional, Provincial o Estadual, Municipal, Comunal, Prestador concreto, etc.

Por tanto, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el financiamiento representa uno de los componentes condicionantes que facilitan o dificultan la realización de la obra pública al igual que las garantías de participación ciudadana.

Sin importar la fuente del financiamiento (externo o interno), o de la autoridad o ente de financiamiento (público o privado) esta realidad se verifica en mayor y menor medida en muchas jurisdicciones al igual que en nuestro país.

En la República Argentina existen organismos creados con finalidades específicas consignadas en su carta orgánica, que contemplan estas modalidades, pudiendo citar al actual ENHOSA³ creado por ley 24583 que en forma expresa incluye referencias a financiamiento extrapresupuestarios asociados a esta modalidad operativa señalada⁴ ya que el componente de financiamiento amén de una ley de adhesión, suele implicar la creación de Unidades Ejecutoras, Subejecutoras, etc.

Es de destacar, que los medios de financiamiento, también responden a una **política pública diseñada por el Estado** quien le da vida mediante su ejecución efectiva, otorgándole el sentido que la sociedad reclama por sus mecanismos de participación.

Finalmente destacamos, que cualquiera sea la modalidad adoptada de participación ciudadana por la institución o la norma, según mi punto de vista, que se generen dos supuestos importantes a saber. **A) El cambio cultural y b) El compromiso del derecho con la realidad.**

³ **Ley 24.583. Creación del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento – 1995.** Sancionada 25 de Octubre de 1995 - Promulgada: Noviembre 21 de 1995. – deroga ley 23615 – COFAPYS

⁴ **Ley 24.583. Creación del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento ARTICULO 4º** — *Para asegurar la plena continuidad de las relaciones establecidas por el Estado Nacional con el BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION y FOMENTO (BIRF), BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) y/u otros organismos de crédito o fomento, determinase que el ENTE NACIONAL DE OBRAS HIDRICAS DE SANEAMIENTO subrogará institucionalmente los compromisos contraídos o puestos a cargo del CONSEJO FEDERAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (COFAPyS).....*

Cambio Cultural, compromiso del derecho con la realidad:

Me he convencido, como hombre de leyes, que para encontrar un derecho vivo, es necesario dotarlo de **difusión, convencimiento y acción**, caso contrario, la norma existe formalmente y ha muerto antes de nacer.

También, estoy convencido que es necesario **no solo conocer el derecho, sino apropiarse del mismo**, procediendo a su incorporación cotidiana en base al convencimiento y no a la imposición, mediante la producción de un cambio que denomino casi caprichosamente *cultural* y digo así, por que las acepciones del término según su enfoque pueden otorgarle un valor diferente al que pretendo y trataré de explicitar seguidamente.

El hecho de plantearlo con convicción adquirida, ya lo transforma en cultural para mi concepción del problema, por tanto lo he asumido como propio. En todos los órdenes de la vida se producen apropiaciones similares.

Entiendo que todo proceso de participación tiene como inicio y fin un periodo de concientización que permita incorporar al sentir cotidiano de la ciudadanía o el usuario, beneficiario del servicio, etc, la convicción que determinada obra, prácticas y/o conductas son las esperables y aconsejables, aceptándolas para sí con absoluta certeza de que se trata del obrar correcto.

Si logramos integrar culturalmente las practicas que necesitan la prestación y sostenimiento de los servicios que aglutinan nuestra actividad de regulación y control, tanto en los usuarios como en los prestadores, paulatinamente se avanzará a mejores niveles de calidad de los servicios.

El cambio cultural requerido en la obra pública, es el de compartir con procesos participativos a todos los estadios y componentes de la misma, desde su necesidad, el cumplimiento de sus objetivos finales hasta el sostenimiento en tiempo de las mismas. Esta forma de apropiación cultural de los componentes esenciales de la acción estructural, propician el desarrollo de conductas que derivan en el cuidado, la operación y la mejora de los beneficios perseguidos por la acción.

El otro elemento relevante que se presenta en la obra pública, en procura de resolver una necesidad identificada, es el que sabiamente ha definido el jurista argentino Marienhoff que afirma con absoluta contundencia una frase que es vivida en lo

cotidiano por los gestores de las políticas públicas y es la afirmación que**el derecho no debe huir de los hechos**⁵. Tal aseveración, potencia un compromiso característico de la participación ciudadana, *esto es el de procurar un resultado concreto, socialmente necesario e instrumentalmente útil*. La confrontación con el o los hechos, según define el autor, pone a prueba al derecho vivo y a la legitimidad de la norma en su contacto frontal con la realidad. Nos permite evaluar si el remedio jurídico ha sido o no corroborado con la realidad que pretende regular y gestionar, nos impulsa indefectiblemente a la interpretación jurídica y a la corrección por el remedio de la reforma para la solución efectiva del hecho condicionante.

Aplicando ambos principios, podemos seguir de cerca los latidos del corazón participativo.

Estos son dos de los grandes desafíos que corresponde evaluar en cada uno de los procesos que integran la obra pública y el cumplimiento de sus objetivos.

Análisis segmentado de la obra pública y sus componentes.

A los fines de analizar la evolución local en la incorporación de componentes participativos a la obra pública en Argentina, adoptaré una manera segmentada de analizarlos a los fines puramente didácticos ya que podría ser uno con sub componentes, que de hecho es lo que sostenemos (obra pública y sus componentes) pero resulta interesante exponerlos en forma segmentada.

Junto con su análisis agregaremos aportes desde distintas disciplinas tales como de las ciencias políticas, como del ambiente, del sector hídrico argentino, de operatorias de financiamiento, trabajos realizados por el suscripto, documentos de Naciones Unidas, normativa de consumo en argentina (aplicada a los servicios públicos), Constitución Nacional, etc., con el único fin de demostrar que los componentes de participación ciudadana aparecen dispersos en múltiples institutos y situaciones asociadas a la obra pública.

En nuestro Abstract inicial, hemos analizado cinco elementos y me permito agregar uno más en forma separada, esto es el **ambiental** ya que en materia de obra

⁵ **Marienhoff – 1998-** *Tratado de Derecho Administrativo Tomo VI — Ed. Abeledo Perrot – Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas – página 748.*

pública, tiene un componente de participación distintivo –que no es exclusivo tratándose de obras de agua y saneamiento- antes, durante y después de la misma, veremos que también lo comparte con la operación, con los entes reguladores y demás.

Es decir que casi todos los componentes, a diferencia *de la creencia cultural generalizada en que solo lo ambiental trasciende todo el proceso, también son privativos de otros de los componentes identificados* y de allí que su inclusión sea relevante en el concepto moderno de obra pública.

Con la aclaración el análisis segmentado de estos componente, paso a listarlos:

- **Componente Políticas Públicas.**
- **Componente Obra pública.**
- **Componente Ambiental**
- **Componente Operadores**
- **Componente Entes de Regulación y Control**
- **Componente Participación Ciudadana.**

Desarrollo.

- **Componente Políticas Públicas.**

Sin lugar a dudas que **toda obra pública**, debe, necesariamente partir de una **agenda pública**, requiere del diseño y particularmente en este caso de la ejecución de tales políticas, *...hoy gobernar y administrar en nombre y representación del bien común es gobernar y administrar por políticas públicas, lo que requiere saber qué son y deben ser y, sobre esa base, como estudiarlas diseñarlas y gestionarlas...*⁶. Queda claro, en principio, que la política pública es el concepto a definir cuando se trata de planificación en materia de infraestructura pública y de servicios.

Agregaremos entonces los elementos relevantes de la política pública diciendo que *.... las políticas públicas son definidas como proyectos y actividades que un estado*

⁶ **Graglia, Emilio.** – 2004 – *Diseño y Gestión de Políticas Públicas – Volumen I – Serie Profín 1–* Editorial EDUCC – Universidad Católica de Córdoba- pagina 15

diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración a los fines de satisfacer las necesidades de una sociedad⁷, por tanto sostener que la política pública implica una **acción específica y planificada que tiende a la obtención de un resultado socialmente necesario**, no es un desacierto. Completamos en parte la idea diciendo... las decisiones o los proyectos de los gobiernos, sin actividades no son políticas públicas. Si los planes o programas gubernamentales aseguran la educación pero faltan escuelas o clases, no hay políticas públicas. Hay decisiones o proyectos, solamente. Las acciones o las actividades de las administraciones, sin proyectos tampoco son políticas públicas. Si se construyen escuelas o se dictan clases pero no se definen los objetivos generales y particulares de la educación que se busca, no hay políticas públicas. Hay acciones o actividades, solamente ⁸... (el subrayado me pertenece). Así las cosas, nos adentramos en el análisis de los elementos a tener en cuenta en el diseño de las políticas públicas para que éstas, adquieran legitimación incorporando componentes participativos. Sobre los fines de la política pública tenemos a la sociedad y al individuo como fin principal ...*a partir de una visión prescriptiva y deontológico, se afirma que el objeto (o finalidad) principal de las políticas públicas debe ser una sociedad (internacional, nacional o local), siendo la persona más que la sociedad y la sociedad más que el estado y el mercado**Al pensar en el deber ser de las políticas públicas, se debe subrayar la satisfacción social como calidad de vida deseada o bien común, por una parte, y, por la otra, la diferencia entre necesidades sociales (generales o particulares) y problemas públicos (o estatales).* ⁹ (el subrayado me pertenece). Cuando hablamos de obra pública y participación, deberemos distinguir claramente si los componentes de apropiación social de la acción (cambio cultural y resolución del derecho a los hechos) resulta relevante para que sea necesaria la ejecución de la política pública diseñada.. Las políticas públicas se deben orientar a la satisfacción social como calidad de vida deseada o bien común. De lo contrario no deben ser definidas como políticas públicasel concepto de participación se puede descomponer, por una parte como participación electoral, es decir, el derecho-deber que se cumple mediante el ejercicio del voto, y, por la otra, como participación

⁷ Graglia, Emilio. – 2004 – Ob. Cit. pagina 19

⁸ Graglia, Emilio. – 2004 – Ob. Cit. Pagina 21

⁹ Graglia, Emilio. – 2004 – Ob. Cit. Pagina 28

*sectorial y ciudadana, es decir, el derecho-deber que se refiere a los demás medios de establecer contacto con los gobiernos y gobernantes democráticos. La primera (participación electoral) determina su representatividad mientras que la segunda (participación sectorial y ciudadana) condiciona su desempeño.*¹⁰ (el subrayado y la negrilla me pertenece).

Continuando con los puntos relevantes de las políticas públicas con obra pública y participación ciudadana, diremos que ...*La participación sectorial y ciudadana requiere "cultura cívica" al decir de Gabriel A . Almond y Sydney Verba. Frecuentemente este presupuesto no se observa en el diseño y gestión de políticas públicas, por uno o dos motivos que condicionan negativamente el proceso de satisfacción social:....*¹¹ Creemos entonces que alguno de los condicionantes negativos podrían ser.... *Por ignorancia o desinterés de los sectores o ciudadanos.... o también ..por falta de institutos gubernamentales o administrativos.*¹², agregamos también los componentes complementarios arriba expresados (cambio cultural....).

Es deber del Estado en el diseño de políticas públicas, propiciar las condiciones de participación y satisfacción de su acción de gobierno mediante acciones estructurales y no-estructurales.... *los gobernantes y administradores del estado deben asumir la responsabilidad principal de diseñar y gestionar políticas especiales tendientes a fermentar la participación de los sectores y ciudadanos, tornando o interesando y creando los mecanismos al respecto. La falta de cultura cívica debe ser la motivación para decidirlo y hacerlo y no la inhibición para no decidirlo ni hacerlo.*

*La mesa del Diálogo Argentino (Buenos Aires, 111 de julio de 2002)(considerando que la inédita crisis argentina era tan grave y de tal naturaleza que la convivencia y la democracia se encontraban seriamente amenazadas, definía como instrumentos de la transición tanto la institucionalización del dialogo como la renovación de las instituciones (junto con el seguimiento del proceso de reformas y medios de comunicación veraces).*¹³ (el subrayado y la negrilla me pertenece).

¹⁰ Graglia, Emilio. – 2004 – Ob. Cit. Pagina 36

¹¹ Graglia, Emilio. – 2004 – Ob. Cit. Pagina 36

¹² Graglia, Emilio. – 2004 – Ob. Cit. Pagina 37

¹³ Graglia, Emilio. – 2004 – Ob. Cit. Pagina 37

Parte de la política pública en materia de servicios públicos y por tanto sus obras de infraestructura asociadas, será entonces promover procesos de descentralización medidos que permitan mayores grados de participación ciudadana... *La descentralización se define como el proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. La descentralización conlleva como objetivo fundamental trasladar la decisión del gasto lo más cerca posible de su destino o lo que es lo mismo, se busca estrechar la distancia entre el problema y su solución.*¹⁴ . Se plantea claramente que uno de los componentes relevantes en el diseño de las políticas públicas y su eficiencia, radica en la proximidad al problema, lo mismo ocurre con la obra pública y sus componentes necesarios.

Sobre descentralización, también se han fijado Principios Rectores de Política Hídrica que se encuentra en proceso de ser Ley Nacional, adoptado por la totalidad de las Autoridades del Agua de la República Argentina (base para la creación del COHIFE – Consejo Hídrico Federal) asociando claramente el componente proximidad para la concreción de políticas hídricas públicas (gestión). El PRPH 16. dice: ***Gestión descentralizada y participativa. Cada estado provincial es responsable de la gestión de sus propios recursos hídricos y de la gestión coordinada con otras jurisdicciones cuando se trate de un recurso hídrico compartido. La descentralización de funciones debe alcanzar el nivel local más próximo al usuario del agua que resulte apropiado, promoviendo la participación de organizaciones comunitarias en la gestión del agua. Al mismo tiempo se fomenta la participación efectiva de toda la sociedad en la definición de los objetivos de la planificación hídrica, en el proceso de toma de decisiones y en el control de la gestión.***¹⁵ (la negrilla y el subrayado me pertenecen).

Entendemos pues, que el componente participativo en materia de políticas públicas, tiene un protagonismo esencial.

- **Componente Obra pública:**

¹⁴ Daniel Scandizzo, David Martínez, Francisco Delgadino, Juan Alippi y Edgardo Olivetti – 2006 – *Contribuciones a la Gestión Pública - Serie Profín 5 – Editorial EDUCC – Universidad Católica de Córdoba – República Argentina* Pág. 67.

¹⁵ *Acuerdo Federal del Agua – Principios Rectores de Política Hídrica, Consejo Hídrico Federal – República Argentina - 8 de Agosto de 2003*

Este componente, como principal en cuanto a la obra de infraestructura, pareciera de carácter eminentemente técnico y que de alguna forma no requiriera de un componente de participación ciudadana, sería como el continente de los demás que hemos enunciado y tratamos en el presente. No obstante, no es del todo cierto, existe participación ciudadana o necesidad de ella en muchos componentes intrínsecos de la obra pública.

Se pueden citar algunos de ellos y agregaremos sus fundamentos en base a algunos documentos y normativas de utilidad, que nos permiten afirmar que existe una relación de la obra física y modos participativos.

Distinguiremos entonces algunos de ellos ya que estimamos son más numerosos, pero a los fines prácticos y de participación ciudadana resultan de utilidad, algunos son tomados en cuenta para la obra pública y otros no.

a- Infraestructura y mano de obra.¹⁶

En cuanto al subcomponente infraestructura y mano de obra, este reviste características particulares ya que la ejecución de la obra implica instalaciones e infraestructura que no solo mejora las condiciones locales, sino que emplea mano de obra de la zona, generando un proceso –que adecuadamente abordado- contribuye a la apropiación cultural del proyecto desde un plano creador, el cual persiste en el tiempo y posibilita generar habilidades para la operación y reparación de los sistemas.

Existen en este sentido, recomendaciones y documentos que propician tal inclusión en los proyectos estructurales.¹⁷

¹⁶ **Comisión Nacional para la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Agua 1977** – *Informe sobre el tema: ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO PARA PEQUEÑAS POBLACIONES - Reuniones Técnicas y Científicas, Mar del Plata 14 al 25 de Marzo- CONFAGUA C 7. Pág... 9 Se debe desplegar un esfuerzo constante para lograr la participación activa de las comunidades en la planificación construcción, mantenimiento y operación de los sistemas.*

¹⁷ **Naciones Unidas - 1977** - *Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua – Comité de Recursos Naturales - Quinto periodo de sesiones Ginebra 9 al 20 de Mayo de 1977 – Tema 4 del programa provisional – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua – Informe – Resumen 1 – Documento 7/L.58 4-05-1977 – pagina 70 f) Coordinar los esfuerzos de todos los sectores que trabajen en zonas rurales utilizando el personal y los demás recursos disponibles, para conseguir que se monten en las zonas rurales instalaciones de saneamiento técnica y socialmente aceptables. Punto 59. inciso. E) Examinen el alcance de la participación popular en la planificación, la construcción y el mantenimiento de proyectos relacionados con el agua y adopten medidas para asegurar un nivel mayor de participación, mediante consultas y la transmisión de conocimientos, comenzando a nivel de las aldeas.*

Entendemos que el componente participativo se encuentra presente en este efecto particular de la obra pública en cuanto a la apropiación de la infraestructura y el rol social en la construcción de la misma.

b- Materiales.

Respecto a este rubro, la utilización local de materiales y mano de obra local no solo tiene un componente económico, también lo es en la medida de emplear los medios materiales disponibles en la zona que tradicionalmente han utilizado los locales para su infraestructura básica y de abaratar los costos de las inversiones en infraestructura siempre que se consideren eficientes.

El componente material, suele ser en algunos casos de gran trascendencia para la obra, implica otro aspecto de la apropiación local de la obra en función del conocimiento y manejo que de ellos tienen sus habitantes.

c- Formación de personal técnico.¹⁸

La formación del personal técnico, es aplicable a distintos niveles, por una parte el concepto de formación general para una organización supra-local y por otro, el que nos interesa, el de personal local que eventualmente tendrá las obligaciones de operar y mantener el sistema. Este componente se incluye generalmente en obras que requieren cierto mantenimiento siendo dispar en la práctica su cumplimiento.¹⁹

f) Hagan uso en el mano de obra en los proyectos relacionados con el agua, teniendo presente la necesidad de lograr un equilibrio apropiado entre las tecnologías que exigen gran densidad de mano de obra y las que exigen gran densidad de capital destacando la necesidad de reducir el desempleo y el empleo insuficiente, en particular de trabajadores no calificados.

¹⁸ **Comisión Nacional para la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Agua 1977 – Informe sobre el tema: ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO PARA PEQUEÑAS POBLACIONES - Reuniones Técnicas y Científicas, Mar del Plata 14 al 25 de Marzo- CONFAGUA C 7. pagina 10 punto 5to.** Los países en desarrollo deben utilizar normas y técnicas que permitan la ejecución de obras eficientes y de bajo costo con el máximo aprovechamiento de recursos humanos y materiales disponibles en el ámbito local e intercambiar información sobre resultados obtenidos en la aplicación de nuevas tecnologías para su comparación.

¹⁹ **Naciones Unidas - 1977 - Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua – Comité de Recursos Naturales - Quinto periodo de sesiones Ginebra 9 al 20 de Mayo de 1977 – Tema 4 del programa provisional – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua – Informe – Resumen 1 – Documento 7/L.58 4-05-1977 – pagina 40 c)** adoptar medidas para emprender programas de capacitación y cursos d deformación en el servicio, y para establecer centros de capacitación de encargados de plantas de tratamiento de las aguas y de los efluentes cloacales y de encargados de distribución del agua, así como programas de capacitación en otras esferas en que hayan necesidades especiales. **pagina 70 – c.)** evaluar la situación en materia de personal y, sobre la base de los resultados obtenidos, crear programas nacionales d deformación para atender las necesidades inmediatas y futuras

d- Medios tecnológicos y operación de los sistemas. ²⁰

Como anticipáramos, en el concepto actual de obra pública, el componente obra, tiene un rol lógicamente importante, más no tan trascendente analizando los demás factores que lo refuerzan. Las tecnologías en determinadas condiciones de prestación, tienen serios inconvenientes operativos, de allí que es importante adaptar las mismas a las necesidades locales, vinculadas a dos aspectos importantes a saber:

a- Posibilidad de operación

b- Logística del mantenimiento.

Posibilidad de operación:

El primer caso, en cuanto a la posibilidad de operación, tratándose de obras de agua y saneamiento, el componente **operador**, tiene relevancia dirimente en caso de ser un servicio nuevo, para el caso opuesto, generalmente existe una actualización

del personal adicional, sean profesionales, técnicos de categoría intermedia y, sobre todos, técnicos de aldea.

²⁰ **Naciones Unidas - 1977 - Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua – Comité de Recursos Naturales - Quinto periodo de sesiones Ginebra 9 al 20 de Mayo de 1977 – Tema 4 del programa provisional – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua – Informe – Resumen 1 – Documento 7/L.58 4-05-1977 – pagina 37. punto 57.**

El concepto y el contenido de la tecnología apropiada relacionada con el desarrollo y la ordenación de los recursos hídricos deben considerarse en el contexto de cada situación socioeconómica en particular y de los recursos de que se disponen. Los países en desarrollo necesitan crear la capacidad tecnológica en los planos nacional y regional debe darse prioridad a las tecnologías que impliquen un reducido costo de capital y al uso de materias primas y recursos locales teniendo en cuenta los factores ambientales. Los países desarrollados deben acelerar el proceso de transferencia de experiencia, asistencia técnica y capacitación a los países en desarrollo. Los países desarrollados deben alentar y mejorar las condiciones para transmisión de información y conocimientos técnicos. Es necesario asimismo aun que haya transferencia de tecnología entre los propios países en desarrollo.

Pagina 37 – punto 58. En este contexto, son pertinentes las consideraciones siguientes:

a) Es posible que los resultados de los programas de investigación no se transformen fácil e inmediatamente en tecnologías aplicables, con frecuencia se necesita una fase transitoria de experimentación y adaptación a fin de desarrollar las tecnologías requeridas.

b- las tecnologías importadas para la ordenación de los recursos hídricos pueden exigir, como fase intermedia de la transferencia de tecnología, más estudios y experimentos con respecto a su grado de adaptabilidad a los recursos disponibles y a las condiciones socioculturales, económicas y ambientales existentes.

c- la escasez de agua a menudo tendrá influencia decisiva sobre el desarrollo de la tecnología apropiada. En algunos casos puede requerir de un cambio de las tecnologías tradicionales a otras relativamente complejas.

d- en muchos países en desarrollo la confianza en el propio esfuerzo se ha convertido en objetivo. Se debería tratar de promover la capacidad autóctona y de desarrollar las tecnologías apropiadas que aprovechan plenamente las experiencias y los recursos locales. Estos esfuerzos exigen apoyo institucional y financiero.

operativa. En general este componente si se tuvo en cuenta generalmente al tratarse de este tipo de obras, salvo que el operador único realizara obras que el mismo operara.

En todo caso, siempre hubo necesidad de formar capacidades locales.

Logística del Mantenimiento:

Mi padre me contaba en estos días, con motivo de este trabajo, que un ingeniero que el conocía, tenía un cartel que rezaba algo así *'del mantenimiento solo nos acordamos cuando las cosas dejan de funcionar.....* la lógica de esta afirmación, nos exime de mayores comentarios, toda vez que la obra es el comienzo del servicio, por ende la tecnología empleada y las garantías de continuidad, son el éxito o fracaso de la obra de infraestructura y de la política pública que la generó.

Sobre el particular rescato.*El rol de la tecnología, con ser importante, no es por sí sola una panacea en la solución de los problemas. Los problemas tecnológicos son solo un parte de los muchos obstáculos para el desarrollo general.*

..... *la necesidad de buscar permanentemente nuevos criterios para la elección de la tecnología con relación al abasto de aguas a comunidades rurales, destaco el uso de la mano de obra local, el empleo de métodos constructivos compatibles con la capacidad local, el uso de materiales locales evitando en lo posible materiales importados, selección de equipos, selección de procesos de tratamiento, etc.....* ²¹

A modo de conclusión de este punto, es necesario reiterar el concepto de *PROXIMIDAD Y REALIDAD* en materia de gestión participativa de la obra pública, cualquiera sea el componente o subcomponente.

- **Componente Ambiental:**

Este componente, tiene una joven historia en términos de institucionalidad en nuestro país, aunque datos relevantes sobre el rango constitucional actualmente adquirido, donde se consagran garantías participativas que no dejan duda de sobre que

²¹ **Comisión Nacional para la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Agua 1977** – Informe sobre el tema: *ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO PARA PEQUEÑAS POBLACIONES* - Reuniones Técnicas y Científicas, Mar del Plata 14 al 25 de Marzo- CONFAGUA C 7 pagina 10..

lineamientos debe seguir el orden jurídico inferior (constituciones provinciales por principio de supremacía constitucional nacional, leyes y demás normas de inferior jerarquía). Sobre los aspectos constitucionales volveremos luego de analizar esta evolución histórica y el hito, donde interpreto yo, fue el antes y después de la incorporación de este componente a la obra pública en la República Argentina.

Me situaré pues en el año 1977 cuando Naciones Unidas realizó en Argentina la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, donde el componente ambiente-obra pública, dieron sus primeros pasos hacia su inclusión definitiva como condición elemental de planificación de la obra hidráulica y/o vinculado al agua y saneamiento todas las que comprenden de alguna forma a nuestro sector en materia de control y regulación final de los servicios.

En dicha oportunidad, se produjeron muchos documentos de los más variados, pero sus conclusiones sin duda, tuvieron una proyección cultural y legislativa futura en nuestro país, además de ser incluido como un componente exigido en el financiamiento de medidas estructurales léase obra pública para el caso que nos ocupa.

Se sostiene claramente que *..los proyectos de aprovechamiento de las aguas en gran escala tienen importantes repercusiones ambientales de carácter físico, químico, biológico, social y económico, que deberían evaluarse y tenerse en cuenta al formular y ejecutar los proyectos sobre aguas. Además, los proyectos de aprovechamiento de las aguas pueden tener consecuencias adversas e imprevistas que afecten a la salud humana, a parte de las relacionadas con la utilización del agua para fines domésticos.*²²*..asimismo lograr que mejoren los arreglos institucionales para la observación y el control de la repercusión que las obras públicas y de otra índole pueden tener en los recursos de agua y medio ambiente, y promuevan la participación de todos los organismos gubernamentales encargados de la salud y el medio ambiente desde las etapas iniciales de la planificación, tanto durante la aplicación y ulterior vigilancia de cualquier plan de desarrollo socioeconómico como al formular y aplicar leyes y reglamentos pertinentes., asimismo que se preparen estudios científicos, sistemáticos y amplios sobre la repercusión ambiental de los proyectos relativos a los recursos hídricos como parte integrante del proceso de preparación de los informes sobre los*

²² **Naciones Unidas - 1977 - Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua – Comité de Recursos Naturales - Quinto periodo de sesiones Ginebra 9 al 20 de Mayo de 1977 – Tema 4 del programa provisional – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua – Informe – Resumen 1 – Documento 7/L.58 4-05-1977- pág. 26, punto 34**

proyectos de aprovechamiento de las aguas...o también que se aseguren de que se utilice un criterio interdisciplinario al enfocar estos estudios de manera que se pueda evaluar toda la repercusión de los proyectos relativos al agua de una manera más amplia, eficaz y coordinada de lo que sería posible de otro modo. ²³

El componente ambiental tratado en documentos de esta naturaleza, pasan luego a ser naturalmente incluidos en los ordenamientos jurídicos locales por medio de la doctrina y/o por incorporación a textos legislativos y condicionamientos de financiación de obra. Sea cual fuera el medio, las modificaciones culturales comenzaron su camino.

Encontramos pronunciamientos doctrinarios que se reflejan como indicáramos en apreciaciones de participación ciudadana en temas ambientales, pudiendo citar al Dr. Mario Valls que en su obra Derecho Ambiental cita documentos de Naciones Unidas incorporando su espíritu al derecho vivo que se desarrolla en la doctrina a saber: *La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo declaró que **‘El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional toda persona deberá tener la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos (principio 10).*** ²⁴, hace lo propio Daniel Sabsay *El abecedario de la participación ciudadana ha sido formulado en los postulados del principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y desarrollo en 1992. a través de ellos se debe brindar a toda persona el acceso a la información, la participación en los procesos de toma de decisión y, por último, el acceso a la justicia, la LGA incorpora el mencionado principio dedicando artículos específicos a la educación, la información ambiental, como así también a la participación ciudadana. En cuanto al acceso a la*

²³ Naciones Unidas - 1977 - Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua – Comité de Recursos Naturales - Quinto periodo de sesiones Ginebra 9 al 20 de Mayo de 1977 – Tema 4 del programa provisional – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua – Informe – Resumen 1 – Documento 7/L.58 4-05-1977- pág. 2 punto 36. b, c, f y k principalmente.)

²⁴ Valls, Mario F.-1994 – Derecho Ambiental – Editorial Abeledo Perrot Editores - Sección novena pagina 245.

*justicia, la norma lo trata en relación al daño ambiental colectivo....*²⁵, pudiendo citar a muchos otros en igual sentido.

Destaco en este punto, respecto al Dr. Mario Valls, con quien he tenido el honor de compartir la realización del Digesto Hídrico de la República Argentina (DIGHID) quien en su inconfundible sentido común y estilo de quien aconseja y sugiere a mí entender ha expresado con absoluta claridad el componente cultural de la participación ambiental y sus cotidianas raíces²⁶**Es bueno y necesario que el individuo administre su propio ambiente y concierte con sus semejantes el ordenamiento y la administración del que comparten.** No solo se cumple de este modo el objetivo cardinal del derecho de dar a cada uno lo suyo, **sino que se logra una aceptación anticipada de actividades necesarias para el desarrollo que pueden generar dificultades ambientales, lo que contribuye a que ese desarrollo sea aceptable y durable.**

La intermediación del individuo con el ambiente lo induce a accionar inmediatamente cuando advierte que se lo daña o amenaza. El reclamo del protagonismo ambiental se facilita por el mejoramiento creciente de los medios de comunicación.

Claro está **que esa participación debe encuadrar en normas jurídicas y principios republicanos para evitar que la presión de los que más agiten prevalezca sobre el interés de los más serenos.** En nuestro país, que ha adaptado la fórmula de gobierno representativa, **el individuo puede coadyuvar aún en la decisión política y administrativa fuera de la instancia electoral sin perjuicio de esa formula**²⁷ (la negrilla y el subrayado me pertenece).

Completa el autor como corolario de lo expresado, que...***la audiencia pública previa a la toma de decisiones de repercusión ambiental constituye una aplicación muy difundida del principio. Le exigen algunas constituciones y leyes provinciales y hoy son frecuentes en la Ciudad de Buenos Aires....***²⁸ Recordemos que al momento

²⁵ Daniel Sabsay y otros autores – 2003 – *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental – Recomendaciones para Su reglamentación – Fundación Ambiente y Recursos Naturales – y Unión Mundial para la Naturaleza – pagina 24.*

²⁶ Valls, Mario F.-1994 – *Ob. Cit. pagina 245.*

²⁷ Valls, Mario F.-1994 – *Ob. Cit. pagina 245-246.*

²⁸ Valls, Mario F.-1994 – *Ob. Cit. pagina 246*

de escribirse este libro, aún no había sido sancionada la reforma constitucional del año 1994, de allí el valor de rescatar estas expresiones oportunas y visionarias por parte del distinguido colega.

El derecho Argentino adoptó una serie de normativas ambientales que contemplan los estudios previos y posteriores a la obra, agregándole el componente audiencia pública y estudios de impacto ambiental (EIA), creándose en los ámbitos provinciales y a nivel federal (COFEMA – Consejo Federal de Medioambiente) como instancia integradora de las jurisdicciones locales.

La que definitivamente lo consagró, fue la Constitución Nacional en su artículo 41,²⁹ establece principios ambientales definidos, destacamos aquí, que los presupuestos mínimos que fija la carta magna, han sido objeto de leyes específicas y existen opiniones encontradas en cuanto a la interpretación de sus alcances en relación a las jurisdicciones provinciales. En cuanto al artículo 42³⁰, este, aplicado a los servicios públicos de agua y saneamiento, y en lo relacionado a obra pública de esta naturaleza, tienen significativa importancia dado los procesos de control y calidad de servicios como así también de los marcos regulatorios.

²⁹ **Constitución Nacional de la República Argentina:** Artículo 41- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la **información y educación** ambientales. Corresponde a la Nación dictar **las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.** Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

³⁰ **Constitución Nacional de la República Argentina Artículo 42:** *Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.*

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia con toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control

Se pronuncian sobre el contenido ambiental en diversos principios, el Acuerdo Federal del Agua – Principios Rectores de los Recursos Hídricos de la República Argentina³¹.

Las operatorias de financiamiento habitualmente incluyen el componente ambiental en forma expresa.³²

Queda claro pues, que el componente ambiental se encuentra indisolublemente unido al concepto de obra pública por medio de mecanismos de estudio técnico y por medio de etapas participativas (audiencias públicas, etc.). Por tanto se puede considerar a este componente suficientemente integrado al concepto y con posibilidad de participación ciudadana en el mismo. No obstante ello hay que destacar la difusión y publicidad de dichos proyectos a los fines de posibilitar desde la institucionalidad la participación en su real dimensión.

- **Componente Operadores.**

Podemos decir sin temor a equivocarnos que, en general, este componente siempre estuvo presente en la obra de agua o cloacas, ya que por su propia filosofía, esta tipo de obra, requiere como un componente esencial, la operación del sistema.

³¹ *Acuerdo Federal del Agua – Principios Rectores de Política Hídrica, Consejo Hídrico Federal – República Argentina - 8 de Agosto de 2003*

PRPH - 3. Incorporación de la dimensión ambiental.

La preservación de un recurso naturales esencial como el agua es un deber irrenunciable de los Estados y de la Sociedad en Pleno. Por ser así, la gestión hídrica debe considerar al ambiente en todas sus actividades desde la concepción misma de los proyectos y programas hasta su materialización y continua evolución. La incorporación de la dimensión ambiental en la gestión de los recursos hídricos se logra mediante el establecimiento de pautas de calidad ambiental, el desarrollo de evaluaciones ambientales estratégicas para planes y programas (etapa de preinversión), y la realización de evaluaciones de riesgo e impacto y de auditorías ambientales para proyectos específicos. Así mediante el análisis de la vulnerabilidad ambiental, se busca reducir los factores de riesgo y lograr el equilibrio entre el uso y la protección del recurso.

³² **Reglamento Operativo- BID 1895/OC-AR PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO**

CLÁUSULA 4.08. *Medidas ambientales y sociales.* (a) *El Prestatario se compromete a que, por intermedio del Organismo Ejecutor, se lleve a cabo la ejecución de las actividades comprendidas en el Programa, de acuerdo con criterios ambientales y sociales específicos que se incorporarán en el Reglamento Operativo del Programa, a fin de que: (i) toda posible consecuencia ambiental y/o social de las actividades comprendidas en el Programa sea evaluada en tiempo oportuno para evitar, atenuar o compensar los impactos ambientales y sociales adversos; y (ii) las acciones promovidas por el Programa no generen intervenciones que afecten negativamente áreas protegidas, patrimonio cultural, las zonas ambientalmente frágiles o de alta riqueza ecológica*

El éxito del funcionamiento y mantenimiento de los sistemas, es un componente *operativo esencial*, el desafío **fundamental** es el de transformarlo también en *participativo* esto es así, por que no solo es indispensable poner en régimen el sistema, sino contar con los elementos, insumos y personal necesario (y capacitado), para asumir tal responsabilidad.

En nuestro país en general, cuando existían empresas como Obras Sanitarias de la Nación, las prestaciones en ciudades principales eran realizadas por ella, luego también los Servicios Nacionales de Agua Potable (SNAP), con contrapartes locales como los servicios provinciales (SPAP) y en zonas rurales (SPAR) tuvieron en gran medida acciones sobre obras de infraestructura y operación de sistemas de agua potable, luego en la evolución de las organizaciones las prestadoras principales se provincializaron y los servicios rurales se atomizaron multiplicándose los prestadores por un proceso de descentralización de los servicios como consecuencia de la disolución de la empresa nacional y luego de muchas de las provinciales.

Actualmente existen en Argentina en materia de obras de agua y saneamiento por una parte las autoridades locales y a nivel ENTE NACIONAL DE OBRAS HIDRICAS DE SANEAMIENTO (ENOHSA) ³³.

Tal y como señaláramos en este trabajo, también el ENOHSA es continuador del CONSEJO FEDERAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (COFAPyS)³⁴ y por

³³ **Ley 24.583. Creación del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento – 1995.** Sancionada 25 de Octubre de 1995 - Promulgada: Noviembre 21 de 1995. – deroga ley 23615 – COFAPYS **ARTICULO 2º** — *EL ENTE NACIONAL de OBRAS HIDRICAS de SANEAMIENTO tendrá por objeto organizar y administrar la ejecución y/o instrumentación de los Programas de Desarrollo de Infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector. Dichas políticas y programas deberán comprender, armonizar, coordinar y promover las estrategias y acciones provinciales y municipales, tanto sean públicas o privadas que estuvieren orientadas al mismo objetivo. Para el cumplimiento del mismo, el ENTE NACIONAL DE OBRAS HIDRICAS DE SANEAMIENTO tendrá facultad para recibir subsidios, contraer créditos y/o asumir endeudamientos de cualquier naturaleza con entidades o personas públicas o privadas, nacionales e internacionales, bajo sujeción a las normas establecidas por la Ley 24.156.*

³⁴ **Ley 24.583. Creación del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento – 1995.** Sancionada 25 de Octubre de 1995 - Promulgada: Noviembre 21 de 1995. – deroga ley 23615 - **ARTICULO 4º** — *Para asegurar la plena continuidad de las relaciones establecidas por el Estado Nacional con el BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION y FOMENTO (BIRF), BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) y/u otros organismos de crédito o fomento, determinase que el ENTE NACIONAL DE OBRAS HIDRICAS DE SANEAMIENTO subrogará institucionalmente los compromisos contraídos o puestos a cargo del CONSEJO FEDERAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (COFAPyS). En relación al ejercicio presupuestario 1995, los créditos asignados al CONSEJO FEDERAL DE AGUA POTABLE y SANEAMIENTO serán absorbidas por el ENTE NACIONAL DE OBRAS HIDRICAS DE SANEAMIENTO. De igual forma se procederá*

ende atento al artículo 2, esta nueva organización es la responsable de la implementación de operatorias con financiamiento externo tal como el caso del BID VII etapa que analizaremos en los puntos siguientes para graficar nuestra concepción de obra pública y los demás componentes.

El componente participación ciudadana en este caso para la obra pública de agua o servicios cloacales, encontraba diferentes realidades, según se tratara de un operador constructor, de nuevos operadores, etc. Por tanto la constitución del operador no siempre era un condicionante para la obra de infraestructura. Como regla general el financiamiento de la obra ya sea por parte del Estado Nacional o Provincial, presupuestario o con fondos externos, generalmente condicionaba la elección del prestador, los requisitos que debían cumplir para ser tal y/o para recibir el financiamiento que importaba la obra.

Los financiamientos generaban medidas no-estructurales tales como: reglamentos de servicio, títulos de concesión, regímenes tarifarios, etc.

Por tanto la obra pública estaba compuesta por acciones estructurales y no – estructurales.

Si bien este procedimiento ayudó a generar una mayor homogeneidad normativa y técnica en el país teniendo en cuenta el sistema federal de gobierno, también sirvió para exportar modelos a diferentes jurisdicciones que no en todos los lugares eran los adecuados para ser ejecutados en estas localidades, los factores son variados, desde el cultural hasta el tecnológico como señaláramos anteriormente, se debe tener prudencia en este análisis que encuentra razón solo en casos concretos³⁵. Aspectos operacionales relacionados con el mantenimiento, niveles de ingresos para sostener la infraestructura, etc, significaron condicionantes importantes para la prestación en condiciones aceptables.

respecto de los créditos y obligaciones, cuya titularidad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, ejerza el mencionado Consejo Federal.

³⁵ **Naciones Unidas – 1977- Opciones de Política – Naciones Unidas – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua – Mar del Plata – Argentina – 20-01-1977 – Documento 70/cbp/3 - Pagina 32 .**
Derecho de aguas.

*124. La legislación de aguas, a su vez, se ve fuertemente influida por el sistema jurídico de cada estado y, al examinar las disposiciones legales relativas al agua, debe obrarse **con mucha prudencia para no introducir conceptos que no se ajusten al carácter jurídico, filosófico, sociológico y religioso general del país o región particular de que se trate.***

Podemos concluir que la participación ciudadana en este componente es esencial y también que no en todos los casos por no adaptar el modelo a la localidad, dicha solución estructural y no-estructural, no fue apropiada por los usuarios y operadores en forma adecuada.

- **Componente Entes de Regulación y Control**

Este componente lo trataremos en dos etapas, por un lado **aplicado a la obra pública** siguiendo el criterio de los restantes temas y luego en **participación ciudadana** como vehículo que garantiza los derechos de los usuarios y sirve de vía de reclamo y control de respecto a los prestadores.

Hemos dicho que en la obra pública, con el correr del tiempo se le han adosado distintos componentes a punto que la obra en sí misma, solo tiene un sentido estructural, primando en gran medida los demás.

En las operatorias que he tenido oportunidad de analizar a fin de detectar el componente claramente expresado, he elegido el Programa de Agua Potable y saneamiento para Comunidades Menores PROAS (Préstamo BID 1895/OC³⁶ – AR – AR-L-1031).

Analizaremos el componente Ente Regulador en esta operatoria.

Durante todo el trabajo hemos sostenido que las formas por las cuales se incluyen componentes complementarios a la obra pública se encuentran en las denominadas fuentes de financiamiento. Hemos afirmado que no importa el origen, siempre tienen un componente estructural y no- estructural a considerar. También hemos afirmado que no emitimos juicio de valor sobre estos componentes

³⁶ **Contrato de Préstamo. BID 1895/OC-AR PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO ORGANISMO EJECUTOR** *Las partes convienen en que la ejecución del Programa y la utilización de los recursos del financiamiento del Banco serán llevadas a cabo por el Prestatario, a través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSa), denominado en adelante “Organismo Ejecutor”, por intermedio de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP). En la ejecución del Programa, podrán participar las Provincias, a través de entes provinciales, en calidad de Subejecutores, a través de sus respectivas Unidades de Ejecución Provinciales (UEPs), y las cooperativas, juntas de vecinos, empresas prestadoras de servicios, en calidad de Entes Beneficiarios del Programa, en los términos que se señalan en este Contrato y en el Reglamento Operativo del Programa.*

complementarios, toda vez que muchas veces han colaborado a modificar conductas locales inadecuadas por que las operatorias locales no incluían ciertas prácticas recomendables (Estudio de impacto ambiental, consultas públicas, etc.).

Hemos afirmado además, que los componentes de la obra pública han sido incrementados con el tiempo, siendo ahora el momento de los entes de Control.

En nuestro país, como ya expresáramos, la actividad regulatoria, de control y la prestación de los servicios públicos, tienen jerarquía constitucional (Art. 42 de la Constitución Nacional), por tal motivo estos agregados contractuales, encuentran, no solo sustento en los instrumentos contractuales que definen las particularidades de cualquier operatoria, sino también la Carta Magna y legislación de menor jerarquía.³⁷

Encontramos en la mencionada operatoria un componente de regulación³⁸ que exige la constitución, fortalecimiento y declaración de existencia de la jurisdicción beneficiaria del préstamo³⁹, otorgándole diversas facultades de control y seguimiento de las obras, planes y prestación.

³⁷ Léase de los demás ordenamientos locales o provinciales en materia de ambiente, regulación y demás componentes.

³⁸ **Contrato de Préstamo. BID 1895/OC-AR PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO punto 4 sub ítem c) Entidad(es)-Regulador(as):** Son las entidades a nivel provincial con facultades para vigilar la eficiencia y sostenibilidad de la provisión del servicio de agua potable y saneamiento

³⁹ **Contrato de Préstamo. BID 1895/OC-AR PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO - CLÁUSULA 4.09. Condiciones especiales de ejecución.** Durante la ejecución del Programa, el Prestatario, por intermedio del Organismo Ejecutor, se compromete a cumplir las siguientes condiciones especiales de ejecución:

(a) **Previamente al financiamiento de actividades del Programa en una determinada Provincia, el Prestatario y la respectiva Provincia deberán suscribir un Convenio Marco en los términos establecidos en la Sección 4(b) de estas Estipulaciones Especiales y en el Reglamento Operativo del Programa;**

(b) **Previamente a comprometer recursos para actividades de obras y/o mejora de gestión en una Provincia, el Organismo Ejecutor y el respectivo Subejecutor deberán suscribir un Convenio-Complementario en los términos establecidos en la Sección 4(c) de estas Estipulaciones Especiales y en el Reglamento Operativo del Programa;**

(c) **Previamente a comprometer recursos para el financiamiento de Proyectos para mejoramiento de gestión o de los trabajos y provisiones necesarias para la adecuación completa de las instalaciones internas de desagües cloacales de las viviendas para su correcta descarga en la red colectora cloacal existente o proyectada, el Organismo Ejecutor y el Ente Beneficiario suscribirán un Convenio Complementario, en los términos establecidos en la Sección 4(c) de estas Estipulaciones Especiales y en el Reglamento Operativo del Programa;**

(d) **Previamente a comprometer recursos para actividades de obras y/o mejora de gestión en una comunidad, el Subejecutor y el Ente Beneficiario respectivo deberán suscribir un Convenio de Operación en los términos establecidos en la Sección 4(d) de estas Estipulaciones Especiales y en el Reglamento Operativo del Programa;**

(e) **A los seis (6) meses de la entrada en vigencia del Convenio Marco en una Provincia: (a) poner en marcha el Plan de Mejora de la Gestión del Ente Provincial de la Provincia respectiva; y (b) demostrar**

Incluye al regulador como el encargado del seguimiento, control y garantía de continuidad de los servicios, monitoreos, sistemas de información, etc,⁴⁰ transfiriéndole a la autoridad local la obligación de asignar una organización pública que califique para estas funciones.⁴¹

que existe una Entidad Reguladora, o un ente designado por la Provincia, con capacidad suficiente para vigilar la eficiencia y sostenibilidad de los Entes Beneficiarios del Programa o que la Provincia ha adoptado un proceso para fortalecerlo y darle autonomía; o iniciar las acciones para el fortalecimiento de la función regulatoria en la respectiva Provincia;

(f) Previamente a la transferencia de obras por parte del Subejecutor a los Entes Beneficiarios, éstos deberán tener la autorización necesaria, de conformidad con la normativa provincial aplicable, para prestar el servicio respectivo, detallando, entre otros, los siguientes aspectos: (i) los derechos y deberes del Ente Beneficiario, (ii) los mecanismos para la fijación de tarifas, (iii) el reglamento del servicio, (iv) los controles de calidad y ambientales; y (v) el período autorizado para prestar el servicio; y

(g) El Organismo Ejecutor **deberá mantener un sistema de seguimiento y evaluación (SSE) a lo largo de la ejecución del Programa, operando y produciendo la información de gestión oficial y la de avance de indicadores de resultado del Programa, a más tardar, a los dieciocho (18) meses posteriores a la entrada en vigencia del presente Contrato de Préstamo.**

⁴⁰ **Reglamento Operativo- BID 1895/OC-AR PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO - CLÁUSULA 5.01. Registros, inspecciones e informes.** (a) El Prestatario se compromete a que se lleven los registros, se permitan las inspecciones y se suministren los informes y estados financieros, de conformidad con las disposiciones establecidas en el Capítulo VII de las Normas Generales.

(b) Para propósitos de lo establecido en el Artículo 7.03(a)(i) de las Normas Generales, el Organismo Ejecutor presentará, para la aprobación del Banco, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la finalización de cada semestre y durante la ejecución del Programa, informes de seguimiento de las actividades del mismo. Estos informes se centrarán en el cumplimiento de indicadores de productos, los avances en resultados explicitados en el marco lógico del Programa acordado con el Banco, y los resultados de las evaluaciones de avance de cumplimiento de las metas de desempeño realizadas por las Entidades Reguladoras de los servicios. Los informes incluirán, entre otros aspectos, los problemas encontrados y las medidas correctivas adoptadas; y en el caso de los informes correspondientes al segundo semestre calendario, deberán incluir el Plan Operativo Anual (POA), de conformidad con lo establecido en la Cláusula 4.05.

⁴¹ **Reglamento Operativo- BID 1895/OC-AR PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO punto 4 CLÁUSULA 4.09. Condiciones especiales de ejecución.** Durante la ejecución del Programa, el Prestatario, por intermedio del Organismo Ejecutor, se compromete a cumplir las siguientes condiciones especiales de ejecución:

(h) **Previamente al financiamiento** de actividades del Programa en una determinada Provincia, el Prestatario y la respectiva Provincia **deberán suscribir** un Convenio Marco en los términos establecidos en la Sección 4(b) de estas Estipulaciones Especiales y en el Reglamento Operativo del Programa;

(i) Previamente a comprometer recursos para actividades de obras y/o mejora de gestión en una Provincia, el Organismo Ejecutor y el respectivo Subejecutor **deberán suscribir** un Convenio-Complementario en los términos establecidos en la Sección 4(c) de estas Estipulaciones Especiales y en el Reglamento Operativo del Programa;

(j) **Previamente a comprometer recursos para el financiamiento de Proyectos** para mejoramiento de gestión o de los trabajos y provisiones necesarias para la adecuación completa de las instalaciones internas de desagües cloacales de las viviendas para su correcta descarga en la red colectora cloacal existente o proyectada, el Organismo Ejecutor y el Ente Beneficiario suscribirán un Convenio Complementario, en los términos establecidos en la Sección 4(c) de estas Estipulaciones Especiales y en el Reglamento Operativo del Programa;

(k) **Previamente a comprometer recursos para actividades de obras y/o mejora de gestión en una comunidad**, el Subejecutor y el Ente Beneficiario respectivo **deberán suscribir** un Convenio de

Los contratos y reglamentos incluyen claras definiciones de los distintos componentes cuya transcripción hacemos al pie de página para el lector que así lo desee y que han sido motivo de desarrollo a lo largo del presente trabajo como integrantes asociados a la obra pública.⁴²

Operación en los términos establecidos en la Sección 4(d) de estas Estipulaciones Especiales y en el Reglamento Operativo del Programa;

(l) *A los seis (6) meses de la entrada en vigencia del Convenio Marco en una Provincia: (a) poner en marcha el Plan de Mejora de la Gestión del Ente Provincial de la Provincia respectiva; y (b) demostrar que existe una Entidad Reguladora, o un ente designado por la Provincia, con capacidad suficiente para vigilar la eficiencia y sostenibilidad de los Entes Beneficiarios del Programa o que la Provincia ha adoptado un proceso para fortalecerlo y darle autonomía; o iniciar las acciones para el fortalecimiento de la función regulatoria en la respectiva Provincia;*

(m) *Previamente a la transferencia de obras por parte del Subejecutor a los Entes Beneficiarios, éstos deberán tener la autorización necesaria, de conformidad con la normativa provincial aplicable, para prestar el servicio respectivo, detallando, entre otros, los siguientes aspectos: (i) los derechos y deberes del Ente Beneficiario, (ii) los mecanismos para la fijación de tarifas, (iii) el reglamento del servicio, (iv) los controles de calidad y ambientales; y (v) el período autorizado para prestar el servicio;*

y

(n) *El Organismo Ejecutor deberá mantener un sistema de seguimiento y evaluación (SSE) a lo largo de la ejecución del Programa, operando y produciendo la información de gestión oficial y la de avance de indicadores de resultado del Programa, a más tardar, a los dieciocho (18) meses posteriores a la entrada en vigencia del presente Contrato de Préstamo.*

⁴² **Contrato de Préstamo. BID 1895/OC-AR PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO punto 4 - DEFINICIONES PARTICULARES** Para los efectos de este Contrato, se adoptan las siguientes definiciones particulares, en adición a las contenidas en el Capítulo II de las Normas Generales, las cuales se referirán tanto al plural como al singular:

(a) *Beneficiario(s): Son los habitantes que se encuentran dentro del área de influencia de cada Proyecto y que reciben el beneficio directo del mismo.*

(b) *Convenio(s)-Marco(s): Es el instrumento legal, suscrito entre el Prestatario y la Provincia respectiva, por el que se formaliza la participación de esta última en el Programa y contendrá, entre otras, estipulaciones para: (i) participar en el Programa de conformidad con los términos y condiciones de este Contrato de Préstamo y del Reglamento Operativo del Programa; (ii) asegurar el aporte de los recursos de contrapartida que permitan la ejecución de las actividades del Programa; (iii) designar un ente provincial, en calidad de Subejecutor, con capacidad jurídica, financiera y administrativa suficiente para responsabilizarse de la ejecución del Programa en el ámbito de la Provincia; (iv) constituir garantías de los recursos transferidos, incluyendo el pago de capital, intereses, comisiones y otros conceptos estipulados en el Reglamento Operativo del Programa y en los Convenios Complementarios; (v) garantizar el correcto uso de los recursos transferidos; (vi) sostener y continuar las medidas de fortalecimiento institucional para el mejoramiento de la gestión del Subejecutor que se establezcan con el Organismo Ejecutor; (vii) brindar apoyo técnico y capacitación a los Entes Beneficiarios; (viii) asegurar que se tomen las medidas apropiadas para que los ingresos de los Entes Beneficiarios sean suficientes para cubrir la totalidad de los gastos de explotación, incluidos los relacionados con administración, operación y mantenimiento; y (ix) otros compromisos necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Programa.*

(c) *Convenio(s)-Complementario(s): Es el instrumento legal que se establece entre el Organismo Ejecutor y los Subejecutores o Entes Beneficiarios, según el caso, para ejecutar y financiar cada Proyecto específico, el cual contendrá, entre otras, estipulaciones para: (i) establecer los términos y condiciones en que se traspasan los recursos del Programa; (ii) aportar los recursos de contrapartida locales; (iii) ejecutar las actividades del Programa de conformidad con los términos y condiciones establecidos en Contrato de Préstamo y el Reglamento Operativo del Programa; (iv) constituir garantías específicas suficientes de los recursos transferidos; (v) proporcionar toda la información que sea requerida en relación con los Proyectos; (vi) mantener sistemas de registro contables que permitan el*

Existen en el componente sub-ejecutores, diferentes disposiciones que aportan criterios de participación que los Entes podrán tomar en consideración al momento del cumplimiento local de su función.⁴³

seguimiento tanto financiero como operativo de los recursos transferidos; (vii); asegurar el cumplimiento de un Plan de Gestión para que los Proyectos aseguren el manejo sustentable de los sistemas; (viii) cumplir con las metas de los Planes de Mejora de Gestión de los Entes Provinciales acordados con el Organismo Ejecutor; y (ix) otras que sean necesarias para alcanzar los objetivos del Programa.

(d) Convenio(s) de Operación: Son los convenios entre el Subejecutor y el Ente-Beneficiario, en los cuales se determinan las condiciones y términos para la ejecución, gestión y financiamiento de un Proyecto. Dichos convenios contendrán, como mínimo, compromisos para: (i) establecer los términos y condiciones en que se transfieren los recursos del Programa; (ii) **determinar la forma como el Subejecutor transferirá la operación, mantenimiento y administración de los servicios al Ente Beneficiario;** (iii) **asegurar que el Ente-Beneficiario administre, opere y gestione los Proyectos de conformidad con pautas establecidas en el Reglamento Operativo del Programa;** (iv) reintegrar a la Provincia, a través del Subejecutor, las sumas procedentes del crédito otorgado para la ejecución del Proyecto; (v) proponer tarifas, tasas y/o contribuciones por mejoras de acuerdo con la metodología establecida en el Reglamento Operativo del Programa; (vi) cumplir con el Plan de Gestión respectivo con la finalidad de asegurar el manejo sustentable de los sistemas; (vii) enviar anualmente a la Entidad Reguladora o a un ente designado por la Provincia, en la ausencia de Entidad Reguladora, y al Subejecutor información sobre el desempeño del servicio; (viii) mantener los Proyectos de acuerdo con normas técnicas generalmente aceptadas; (ix) que los Entes Beneficiarios sean regulados por la entidad provincial que corresponda; y (x) otras que sean necesarias para la consecución de los objetivos del Programa.

(e) Ente(s)-Beneficiario(s): Son las cooperativas, las juntas vecinales, los municipios o las empresas de servicios públicos, operadores de servicios en todas las Provincias del país, responsables de proveer servicios de agua potable y desagües cloacales y que tienen a su cargo la administración, operación y mantenimiento del o de los sistemas una vez finalizadas las obras objeto de financiamiento.

(f) Ente(s)-Provincial(es): Son los Subejecutores.

43 Reglamento Operativo- BID 1895/OC-AR PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO 2.- Estructura del Ente Provincial o SUBEJECUTOR

1.-Funciones y responsabilidades de los ENTES BENEFICIARIOS.

a) *Participar en los procesos de formulación del ciclo de Proyectos y especialmente en la identificación de la Metas de Desempeño y formulación de los Planes de Gestión.*

b) *Operar, mantener y administrar las obras transferidas por el SUBEJECUTOR, según las normativas vigentes y las estipulaciones del respectivo Convenio de Operación suscripto.*

c) *Dar cumplimiento a todos los compromisos establecidos en los Convenios que se suscriban y las normativas establecidas en el presente Reglamento que sean de aplicación.*

d) *Gestionar ante el EJECUTOR los préstamos para financiar obras intradomiciliarias y mejoras de su gestión en los términos y condiciones que se establezcan en el respectivo CONVENIO COMPLEMENTARIO y ejecutarlos de acuerdo a lo establecido en este Reglamento.*

e) *Proveer la información sobre la prestación del servicio y el cumplimiento de las Metas de Desempeño tanto al SUBEJECUTOR como al EJECUTOR cuando estos la soliciten, siguiendo las pautas establecidas en el Sistema de Seguimiento y Evaluación (SSE) a instalar e implementar por el EJECUTOR del PROGRAMA.*

f) *Participar en la formulación y ejecución de los subprogramas de Educación Sanitaria, Ambiental y Cooperativa destinados a la comunidad de usuarios o nuevos usuarios de los servicios de agua potable y saneamiento.*

g) *Implantar una contabilidad regulatoria simplificada, conforme a los lineamientos metodológicos definidos por el EJECUTOR.*

La inclusión del componente regulatorio, en la forma en que se agrega a esta operatoria, representa un modelo superador de otros anteriores que no lo contemplan y demuestra que la actividad regulatoria es un elemento esencial en la operación, seguimiento y viabilidad de la obra pública de agua y saneamiento.

Los demás ítems participativos, devienen del ejercicio local y natural de la función al consolidarlos con marcos regulatorios, actuación institucionalizada (crear, fortalecer o asignar funciones regulatorias a un organismo público).

Por tanto, resulta auspiciosa y satisfactoria la inclusión de la regulación dentro de las condiciones de ejecución de una operatoria de financiamiento estructural. Apreciamos claramente, que esta operatoria, asigna importantes recursos y trascendencia en las distintas etapas de ejecución a medidas no-estructurales (legislación, sistemas tarifarios, sistemas de información, control, planes de ejecución, etc.).

Por último, es de destacar que el fortalecimiento institucional y de participación también se encuentra en los niveles inferiores de la cadena contractual, es decir el beneficiario.⁴⁴

Para mayor abundamiento en los aspectos no-estructurales de las obras públicas de agua y saneamiento del financiamiento referido, me permito incluir los objetivos esperados en estos componentes que se complementan con la obra pública a título de ejemplo.

⁴⁴ **Reglamento Operativo- BID 1895/OC-AR PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO F Proyectos de Educación Sanitaria, Ambiental y Cooperativa**

6.25 *Las actividades de Educación Sanitaria Ambiental y Cooperativa serán destinadas a las comunidades beneficiadas con los proyectos de agua potable y desagües cloacales y deberán estar indicadas en los respectivos Convenios de Operación como objetivos de logro a desarrollar por los ENTES BENEFICIARIOS con la asistencia de los SUBEJECUTORES. Este tipo de proyectos puede ser parte integrante de los Planes de Gestión del ENTE BENEFICIARIO.*

6.26 *La elaboración de los proyectos será definidos por los SUBEJECUTORES en consulta con los ENTES BENEFICIARIOS. En todos los casos, entre otros objetivos de logro, se deben considerar: 1) los objetivos del Programa de Agua Potable y Saneamiento para Comunidades Menores (AR-LI031) - PROAS -; 2) la conexión a la red domiciliaria en tiempo y forma por los nuevos usuarios; 3) el pago oportuno por los servicios de las tarifas/tasas, o contribuciones por mejoras; 4) el fortalecimiento del sistema cooperativo con la participación de la comunidad de usuarios en el control de la administración y operación de los servicios. El detalle de la formulación y contenidos de estos proyectos se explicitan en el Apéndice 11.*

OBRA PÚBLICA, ENTES REGULADORES Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LA
REPUBLICA ARGENTINA

PROYECTO DE EDUCACIÓN SANITARIA, AMBIENTAL Y COOPERATIVA		
No.	Ejes Temáticos	Objetivos de logro
1	“La Gestión del Agua Potable (AP) y los Desagües Clocales” (DC)	CONOCER Y COMPRENDER la <i>evolución histórico-social</i> de los servicios de AP y DC, los actores involucrados, sus roles y los desafíos pendientes.
2	“La Participación de la Comunidad de Usuarios en la prestación de los servicios de AP y DC”	COMPRENDER y VALORAR la <i>importancia de la participación</i> , las alternativas y fases de involucramiento, los canales posibles.
3	“Los Costos y el Precio de los Servicios de Agua Potable y Desagües Clocales”	COMPRENDER y CONCIENTIZAR sobre los costos de los servicios, los precios como resultado y la importancia del <i>pago oportuno para la sustentabilidad de la prestación</i> .
4	“Saneamiento, Salud y Medio Ambiente”	COMPRENDER las relaciones e INDUCIR comportamientos socialmente responsables – <i>conexiones a red domiciliaria en tiempo y forma</i>
5	“Prevención y Tratamiento de Enfermedades de Origen Hídrico”	PROMOVER la <i>prevención primaria</i> y su <i>tratamiento precoz</i> en caso de ocurrencia
6	“Usos del Agua y las Instalaciones Sanitarias”	PROMOVER el <i>uso racional</i> del agua potable y las instalaciones. ERRADICAR el <i>derroche</i> y el mal uso de los mismos.
7	“Agua y Saneamiento para Todos”	CONCIENTIZAR sobre la situación de las poblaciones que <i>carecen de servicios</i> de agua y desagües clocales y PROMOVER alternativas sociales para alcanzar la cobertura universal.
8	“Los procesos de potabilización y depuración	COMPRENDER los procesos y las obras necesarias que implican. La responsabilidad social para acceder a los servicios.
9	“La Regulación de los servicios de agua potable y saneamiento”	CONOCER Y COMPRENDER el papel de las Instituciones de Regulación y las instancias de participación de los usuarios de los servicios.
10	“La Participación de la comunidad en la defensa del Medio Ambiente”	COMPRENDER Y CONCIENTIZAR sobre la prevención y el control de la contaminación del agua.
11	“Principios y Legislación Cooperativa”	CONOCER como se organiza una cooperativa y los principios que la rigen. COMPRENDER las fases necesarias de promoción, organización y participación de la comunidad
12	“La Organización Cooperativa como Empresa de Servicios: una alternativa eficaz en la gestión y control de los servicios”	CONOCER como funciona una Cooperativa de Servicios y el papel de los socios en el control de gestión y PROMOVER la forma cooperativa como herramienta de gestión

- **Componente Participación Ciudadana.**

Arribamos a este momento del análisis con todo un bagaje de consideraciones acerca de la participación ciudadana. La hemos analizado desde las **políticas públicas**, la **obra pública pura** y componentes si se quiere domésticos de la participación, desde **el ambiente**, desde el **operador**, desde la actividad **regulatoria** y nos encontramos ahora en situación de síntesis. Claro está que siempre el eje temático fue la **participación en relación a la obra pública**, de allí que no podamos afirmar que los componentes de participación se agotan en este enfoque que fue diseccionado en forma intencional.

Por tanto no se debe confundir al lector con una perspectiva segmentada de este análisis para interpretar que se ha agotado las posibilidades de participación ciudadana.

Sin perjuicio de rescatar citas al respecto más adelante, me gustaría repasar algunos conceptos medulares en este componente y que se aplican a cualquier situación creo.

Hemos entendido que las **políticas públicas** son la génesis ideal del desarrollo de la comunidad y sus proyectos, entendimos que éstas no son la acción estructural o no estructural pura, sino en cuanto ella responda a un objetivo **específico y planificado**. La política pública, **debe interpretar el sentir de la comunidad** a la que se dirige y por tanto debe absorber en su **etapa de formulación y ejecución** estos valores para hacerla exitosa. Este es el ideal de la participación ciudadana, **copropietaria del Estado en el que se integra** como el eslabón esencial del concepto clásico (población). Partir de la **apropiación cultural del concepto**, dispara la participación Ciudadana en su máxima expresión.

Pero imaginemos por un momento que aún no estamos maduros para abordar este nivel participativo (políticas públicas).

Hemos desarrollado allí aspectos de lo que denominamos **obra pública**, como un mero componente estructural en apariencia y descubrimos, allí, en lo que no parecía relevante a nivel participativo, componentes **cotidianos muy valorizados por la sociedad beneficiaria** de la acción o política pública en ejecución. Estos componentes que van desde la **mano de obra** hasta los **medios tecnológicos** de que se sirve la

prestación, son de alto impacto y requieren de un **proceso cultural y formativo** que permita apropiarse a la comunidad de lo que está por recibir. Sin embargo, una piedra, puede significar en términos participativos, éxitos o fracasos de todos los componentes de la obra pública.

Creemos haber encontrado suficiente cotidianeidad en la obra pública como componente puro, aunque no suficiente como hemos sostenido a lo largo de nuestro trabajo. Existe **participación ciudadana en lo estructural, creemos que sí.**

Luego abordamos lo **Ambiental**, torbellino participativo si se quiere, de la mano de nuestro amigo Mario Valls, *y su sentido común jurídico, que como reza la frase es el menos común de todos*, nos brinda más que definiciones, descripciones de la realidad que cualquier profano o culto puede entender, **el hombre se preocupa por el ambiente en el que vive cuando lo siente turbado o impactado**, es como el caso del mantenimiento según la frase que me obsequiara mi padre, solo nos acordamos cuando no funcionan las cosas. La participación ciudadana se alimenta aquí de **la comunicación, la educación y la cultura** por que aunque la educación no exista o esté limitada a determinados sectores, no debe ser este un motivo de abdicación, tal y como lo hemos sostenido al tratar las políticas públicas. La lógica del hábitat y del ambiente se asemejan a la humana respecto al cuidado de la propia casa, muchas veces en detrimento del vecino, que a veces ignora de donde le viene el impacto, y en ese momento lo público adquiere valor agregado. Participan del problema, el que se beneficia, el que se perjudica, el que opina distinto. Los mecanismos de **garantía participativa incluidos en las operatorias de financiamiento, no siempre resultan suficientes ni automáticos**, hemos visto muchas normas o medidas no-estructurales, como las definimos, **que nunca se han transformado en derecho vivo** a decir de lo expresado anteriormente y por tanto hay que concluir que algo ha fallado. **Probablemente, y diría casi convencido que es así, la falla es del diseño de la política pública que le dio origen** o de fallas en su ejecución.

La falta de apropiación de la idea, del concepto, del beneficio, de la obra, la destinan al fracaso o a reacciones reflejas de rechazo.

Llenar a los proyectos de legitimidad participativa, los transforma en gigantes cotidianos y no por su envergadura, sino por el **poder transformador que su convencimiento aporta a la sociedad que integra.**

Si el lector que decide leer lo que hoy escribo y se convence de alguna conclusión, transformándola en un hito cotidiano en su pensamiento y acción, sin duda la fuerza de la palabra, la legitimidad de la idea, ha encontrado un propagador cultural del pensamiento.

De esta forma sencilla se pueden explicar cuestiones tan conflictivas como la idea de participación ciudadana.

Cuando abordamos el actuar de los **entes reguladores o de control** encontramos también lógica en su llegada en este estado de evolución de los acontecimientos. Los entes son una parte importante en el componente público, son la **garantía pública de la continuidad en el tiempo** de las políticas públicas. Es necesario satisfacer la creciente **cultura del reclamo** como una modalidad natural del ejercicio de los derechos básicos y de la participación ciudadana, también es necesario **preservar la continuidad y calidad de los servicios** en áreas especializadas y que muchas veces controlen al mismo **Estado Prestador del servicio** que, suele ser muchas veces el más complejo de regular y controlar. El ente **garantiza una puerta que el usuario puede tocar para ser escuchado y asistido en garantía de la política pública implementada por el propio Estado en defensa de sus derechos**, cualquiera sea la jerarquía del mismo (humanos, constitucionales, etc.).

Su inclusión en el componente obra pública de agua y saneamiento, responde a una política pública de participación, pero fundamentalmente **a una exigencia de los tiempos modernos que diluye en días el efecto positivo de una acción estructural.**

Infinidad de documentos, pronunciamientos y conclusiones de jornadas, encuentros, etc, han avalado políticas de seguimiento y control, que al parecer se han incorporado a la familia de la obra pública como lo planteamos en todo momento.

La participación ciudadana tiene mucho de lógica social, solo basta interpretarla y conducirla.

Destaco una apreciación del Dr. Valls al respecto.

..... Claro está que esa participación debe encuadrar en normas jurídicas y principios republicanos para evitar que

**la presión de los que más agiten prevalezca sobre el interés
de los más serenos.**⁴⁵

Es importante destacar que los más serenos, no son necesariamente los más pasivos, ni tampoco los menos numerosos, creo firmemente que en los procesos de participación ciudadana, la mecánica ordenada hace dinámicos los derechos, no así la que pretende imponer por la fuerza criterios que la mayoría no comparte.

Sin temor, algunas legislaciones han incluido en sus directorios, como en el caso que me comprende y el que integro, representantes de la oposición política y de los usuarios y consumidores, generando un verdadero espacio de concertación pero a la vez de legitimación para la participación ciudadana plural⁴⁶

Encontramos otras opiniones y aportes en relación a la participación ciudadana y que se relacionan necesariamente con las denominadas medidas no- estructurales tan necesarias.⁴⁷

⁴⁵ Valls, Mario F.-1994 – Ob. Cit. pagina 246

⁴⁶ Ley 8835 – Carta del Ciudadano- Bo. 28-03-00 - Directorio

Artículo 26.- EL ERSeP será dirigido por un Directorio de seis (6) miembros nombrados por el Poder Ejecutivo.

Los miembros del Directorio deberán observar los mismos requisitos que para ser Diputado Provincial y durarán cinco años en sus funciones, siendo reelegibles por una sola vez.

Dos (2) de los miembros del Directorio serán nombrados a propuesta de cada uno de los partidos políticos de oposición al Poder Ejecutivo que cuenten con mayor número de legisladores en la Asamblea Legislativa.

Un (1) miembro será designado a propuesta de las Asociaciones de Usuarios.

La remuneración de los miembros del Directorio será establecida por el Poder Ejecutivo y deberá tener un nivel acorde con la responsabilidad e idoneidad propia de sus funciones.

Creación

Artículo 21.- CRÉASE el ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ERSeP) en el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial, jurisdicción del Ministerio de Obras Públicas, que tendrá carácter de organismo autárquico, con personalidad jurídica de derecho público del Estado Provincial y capacidad para actuar pública y privadamente, individualidad financiera y patrimonio propio.

Se dará su organización interna de acuerdo con la presente Ley.

Jurisdicción

Artículo 22.- EL ERSeP tendrá como **cometido la regulación de todos los servicios públicos que se presten en el territorio provincial, con excepción de los de carácter nacional y los municipales que no excedan el ámbito de un solo municipio o comuna.**

Quedan comprendidos en la jurisdicción del ERSeP los servicios de transporte público y el control de las concesiones de obra pública, inclusive las viales.

FACULTASE al Poder Ejecutivo para incorporar otros servicios públicos a dicha jurisdicción.

⁴⁷ Naciones Unidas - 1977 - Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua – Comité de Recursos Naturales - Quinto periodo de sesiones Ginebra 9 al 20 de Mayo de 1977 – Tema 4 del programa provisional – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua – Informe – Resumen 1 –

Otro aspecto relevante en la participación ciudadana es el de coordinación interinstitucional, asignatura pendiente en la mayoría de nuestros Estados y como señalara oportunamente integrado por personas, al respecto rescatamos documentos de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Agua de 1977 **109. Las nociones de coordinación y cooperación están íntimamente vinculadas con las de participación. Coordinar el trabajo de varios organismos significa también hacerlos participar en una labor colectiva, y hacer cooperar a varios estados o provincias significa convocar a estas entidades a participar en un esfuerzo común. Tal idea de participación alcanza su máximo desarrollo cuando se trata de convencer a los usuarios de que tomen parte en las decisiones sobre la política de aguas. La organización de esta participación popular debe proceder paralelamente al programa de educación y de formación, prenda del éxito a largo plazo de toda política. Por lo general, la participación alcanza su mayor significado en el plano local.**⁴⁸ lo expresado, refuerza algunos elementos de la participación relevantes tales como:

- Coordinación institucional.
- Participación real de los distintos organismos.
- Integrar a los usuarios a las decisiones.
- Educación y formación.

Documento 7/L.58 4-05-1977 –Pág. 36 punto 53. Se reconoce que cuando se adoptan decisiones deben tenerse en cuenta las opiniones de quienes se verán probablemente afectados por ellas.

54. los países deben hacer los esfuerzos necesarios para adoptar medidas que permitan obtener la participación efectiva del público en el proceso de planificación y adopción de decisiones que comprendan a los usuarios y alas autoridades públicas, esas participación puede influir constructivamente en la elección de planes y políticas, si es necesario, la legislación deberá disponer esa participación como parte integrante del proceso de planificación, programación, ejecución y evaluación

55. Con este fin, se recomienda que:

- a) los países elaboren disposiciones legislativas, programas educativos y actividades de participación apropiados que aumenten el conocimiento del público y alienten su participación, y que destaquen el valor del agua y el peligro que entraña su escasez relativa a su empleo abusivo.*
- b) los países que apliquen tales medidas y técnicas documenten y compartan su experiencia.*
- c) no se escatime esfuerzo para persuadir al público de que la participación es parte integrante del proceso de adopción de decisiones, y que exista una corriente ininterrumpida de información recíproca.*
- d) en la esfera del abastecimiento de agua y saneamiento comunitario, se destaque especialmente la situación y el papel de la mujer.*

⁴⁸ Naciones Unidas – 1977- Opciones de Política – Naciones Unidas – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua – Mar del Plata – Argentina – 20-01-1977 – Documento 70/cbp/3
La participación punto h pagina 28 nro. 110

- Mayor impacto local (relación de proximidad).

En Argentina AFERAS y ADPRA (Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina) han suscripto documentos conjuntos (Iguazú, San Martín de los Andes), en donde se ha puesto de relieve la complementariedad de sus funciones y el trabajo conjunto en la definición de roles atento a su doble consagración constitucional (art. 42 y 86 respectivamente).

Encontramos otras reflexiones y aportes acerca de la participación ciudadana ⁴⁹

A manera de conclusión de este componente de participación ciudadana y obra pública, diremos que solo es necesario razonar un proceso para identificar los momentos en donde es dirimente la participación ciudadana, es la habilidad del observador, la retroalimentación con la sociedad, la oportunidad en que resulta necesario y desde lo público, la institucionalidad que le permite dicha participación.

Como operadores de lo público hay que tener claro que lo público no es el pensamiento que tengo yo de lo público, es más que nada la percepción de lo que es público, emanado de todos.

Por eso mientras generemos mayores espacios de participación, mayores posibilidades de aceptación de las acciones que elijamos en consonancia, las políticas públicas que orientan los estados serán más eficaces para resolver los problemas que se presentan.

⁴⁹ **Naciones Unidas – 1977- Opciones de Política – Naciones Unidas – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua – Mar del Plata – Argentina – 20-01-1977 – Documento 70/cbp/3**

La participación punto h pagina 28 nro. 110

110. *el problema estriba en saber asociar al esfuerzo común a las fuerzas vivas interesadas en los problemas del agua a los distintos niveles de coordinación. Es fácil reconocer la necesidad de que las distintas categorías de usuarios participen en la formulación de la política de aguas a todos los niveles, pero es más difícil decidir quien representa a estos usuarios y al público en general.*

111. *¿Cómo deben participar los representantes de las asociaciones de usuarios, de las agrupaciones profesionales o de los sindicatos?, en pie de igualdad con los ministerios o con un carácter algo más consultivo?. Dentro de esta participación popular, cabría incluir también a los representantes de las fuerzas interesadas en la protección del medio ambiente*

112. *los problemas relativos a la participación de las fuerzas vivas se plantean aquí en forma tanto más aguda cuanto que los problemas que se discuten están más cerca de la experiencia cotidiana, como en el caso de las asociaciones de regantes por ejemplo.*

113. *dado que la aplicación de una política de aguas afecta a todos los individuos, parece indispensable que el estado asegure su colaboración a fin de que puedan aceptar, con conocimiento de causa las decisiones que se adopten.*

.CONCLUSIONES FINALES.

Cuando repasaba los distintos puntos analizados, me pareció haber recorrido de golpe muchos años de evolución institucional, descubrir a quienes supieron ver los hechos antes de que sucedan, los que analizaron la realidad en prospectiva y aquellos que no, a la luz del juego de éxito y fracaso que caracteriza cualquier tipo de gestión. Hemos visto lo público, lo ambiental, lo hídrico, lo organizativo, lo académico, lo práctico, lo deseable, lo concensuado, lo que hay que corregir, lo que hemos redescubierto.

Cada uno de nosotros por otra parte, obtendrá sus propias conclusiones, las que espero sean positivas.

Siempre, al evaluar una sociedad, se deberá ver su organización, su vida diaria, lo cotidiano para conocer la filosofía con la que se deben abordar los cambios culturales hacia las formas más participativas, es un desafío de sensibilidad profunda, pero de intercambio necesario y vital.

También hay que trabajar en la cultura de las organizaciones, que desde lo público sufren similares crisis de comunicación que las personas de carne y hueso ya que estas inevitablemente se encuentran dirigidas también por personas.

Los gestores tienen un privilegio y carga a la vez, la del contacto diario con la problemática de nuestros ciudadanos, privilegio que nos aporta el conocimiento de la más cruda realidad que se riñe con las teorías de escritorio y una carga por que son los responsables de las respuestas y de las faltas de respuestas hacia los requerimientos de los ciudadanos. Por tanto es allí es uno de los lugares donde se deben buscar las respuestas a los mecanismos participativos, en nuestras mesas de entrada, en nuestros empleados de atención al público, en nuestros inspectores, notificadotes, etc.

También en relación a la obra pública, luego de la inauguración, un tiempo después, visitarla también ayuda.

Agradezco profundamente la posibilidad de permitirme realizar un ensayo sobre lo que a mi parecer significa el concepto de participación en sentido amplio.

Cordialmente.

Jorge Andrés Saravia.

I- Bibliografía y legislación consultada.

1. *Acuerdo Federal del Agua – Principios Rectores de Política Hídrica, Consejo Hídrico Federal – República Argentina - 8 de Agosto de 2003.*
2. *. Constitución de la Nación Argentina reformada año 1994. JURAMENTO-24 AGOSTO DE 1994. Publicada: -23 DE AGOSTO DE 1994.*
3. **Daniel Sabsay y otros autores – 2003 – Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental – Recomendaciones para Su reglamentación – Fundación Ambiente y Recursos Naturales – y Unión Mundial para la Naturaleza.**
4. **Daniel Scandizzo, David Martínez, Francisco Delgadino, Juan Alippi y Edgardo Olivetti – 2006 – Serie Profin 5 – Editorial EDUCC – Universidad Católica de Córdoba – República Argentina**
5. **Graglia, Emilio. – 2004 – Diseño y Gestión de Políticas Públicas – Volumen I – Serie Profin I – Editorial EDUCC – Universidad Católica de Córdoba.**
6. **Ley 8835 – Carta del Ciudadano- Bo. 28-03-00.**
7. **Ley 23615 – Sin vigencia (Derogada ley – Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento – República Argentina**
8. **Ley 24240 Defensa del Consumidor:**. Sancionada 22 de septiembre de 1993, Promulgada Parcialmente el 13 de Octubre de 1993.
9. **Ley 24284. – Creación Defensor del Pueblo de la Nación Argentina - Sancionada: diciembre 1º de 1993. Promulgada 2 de Diciembre de 1993**
10. **Ley 24.568 - Modificación a la ley de Defensa del Consumidor - nro. 24240.** (B.O. 31-10-1995),
11. **Ley 24.583. Creación del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento – 1995. Sancionada 25 de Octubre de 1995 - Promulgada: Noviembre 21 de 1995. – deroga ley 23615 – COFAPYS**
12. **Ley 24.787 - Modificación a la ley de Defensa del Consumidor - nro. 24240.** (B.O.. 02-04-1997),
13. **Ley 24.999 - Modificación a la ley de Defensa del Consumidor - nro. 24240.** (B.O.. 30-07-1998),
14. **Ley 26.221 - Apruébase el Convenio Tripartito suscripto el 12 de octubre de 2006 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. Prestación del Servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales. Sociedad Agua y Saneamientos Argentinos S.A. Disolución del E.T.O.S.S. Creación del Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación. Marco Regulatorio. – sancionada 13 de Febrero de 2007 – Promulgada 28 de Febrero de 2007.**
15. **Ley 26.361 - Modificación a la ley de Defensa del Consumidor - nro. 24240.** (B.O... 7-04-2008).
16. **Marienhoff – 1998- Tratado de Derecho Administrativo Tomo VI — ED. Abeledo Perrot – Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas – página 748**
17. **Naciones Unidas – 1977- Opciones de Política – Naciones Unidas – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua – Mar del Plata – Argentina – 20-01-1977 – Documento 70/cbp/3.**
18. **Naciones Unidas - 1977 - Tecnologías de los servicios públicos de abastecimiento de agua y evacuación de aguas de desecho – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua. – 20-01-1977 – Mar del Plata – Argentina – Documento 70/CEP. 2/Add.1 – Nov. 1976.**
19. **Naciones Unidas - 1977 - Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua – Comité de Recursos Naturales - Quinto periodo de sesiones Ginebra 9 al 20 de Mayo de 1977 – Tema 4 del programa provisional – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua – Informe – Resumen 1 – Documento 7/L.58 4-05-1977.**
20. **Naciones Unidas – 1977 - Informe sobre el abastecimiento público de agua y el saneamiento – Naciones Unidas – Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua – 20-01-1977 – Documento 70/14 –**
21. **Comisión Nacional para la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Agua 1977 – Informe sobre el tema: ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO PARA PEQUEÑAS POBLACIONES - Reuniones Técnicas y Científicas, Mar del Plata 14 al 25 de Marzo-CONFAGUA C 7.**
22. **Saravia Jorge Andrés - 1990-1991 - Aspectos Legales del Manejo Hídrico Regional — INCYTH Instituto Nacional de Ciencias y Técnicas Hídricas.**

23. **Saravia Jorge Andrés – Digesto Hídrico de la República Argentina – CONSEJO HIDRICO FEDERAL – República Argentina – Informe Final Coordinación Región Centro – Año 2004-2005.**
24. **Saravia Jorge Andrés – Digesto Hídrico de la República Argentina – CONSEJO HIDRICO FEDERAL – República Argentina – Informe Final Compilación Legislación Nación Argentina - Año 2004-2005**
25. **Saravia Jorge Andrés – Digesto Hídrico de la República Argentina – CONSEJO HIDRICO FEDERAL – República Argentina – Informe Final Compilación Legislación Provincia de Córdoba - Año 2004-2005**
26. **Valls, Mario F.-1994 – Derecho Ambiental – Editorial Abeledo Perrot Editores**