



SEMA – EMS

Secretariado de Manejo del Medio Ambiente
para América Latina y el Caribe

**EVALUACIÓN DEL IMPACTO
DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS
EN LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS
DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO**

**Municipalidad de San Fernando
Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo
IIED América Latina**

2001



Coordinación del Proyecto:

Dra. Gabriela Lichtenstein (IIED-AL)
Arq. Miguel Ángel Otero (Municipalidad de San Fernando)

Equipo técnico IIED-AL:

Arq. Ricardo Schusterman
Arq. Ana Hardoy
Lic. Gastón Urquiza
Arq. Florencia Almansi
Lic. Ruth Rozensztejn
Gustavo Pandiella

**Equipo técnico Municipalidad
de San Fernando:**

Arq. María Isabel Tórtora
Lic. Laura Triador
Lic. Virginia Allende
Lic. Carmen Bonetto

Queremos agradecer el apoyo brindado para la elaboración de este proyecto a los vecinos y a las comisiones vecinales de los barrios La Paz, San Martín, Jorge E. Hardoy y San Jorge; a las autoridades municipales del Partido de San Fernando y a los técnicos y Directores de la empresa Aguas Argentinas S.A. por su paciencia y colaboración en las entrevistas (individuales y grupales) y por su participación en los talleres de validación que sirvieron como valiosos insumos para la concreción de este proyecto.



TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO

CAPITULO 1: INTRODUCCION

- 1.1. Definición de las APPS
- 1.2. Metodología
- 1.3. Estructura del documento

CAPITULO 2: CONTEXTO HISTORICO Y REGIONAL

- 2.1. Antecedentes históricos de la relación público-privada en obras de agua y saneamiento en Argentina
- 2.2. Proyectos de provisión de agua potable y saneamiento para comunidades de bajos recursos en Argentina y la Región

CAPITULO 3: EL MUNICIPIO DE SAN FERNANDO

- 3.1. Caracterización geográfica, social, y ambiental
- 3.2. Antecedentes históricos de proyectos de APS en MSF.
- 3.3. Base de datos de proyectos APS implementados a partir de APPs en el Municipio
- 3.4. Diagnóstico de situación riesgo/factibilidad del Municipio
- 3.5. Comparación de escenarios con Municipios de Tigre, San Isidro y Vicente López

CAPITULO 4: ESTUDIOS DE CASO

- 4.1. Caracterización de cada barrio
- 4.2. Caracterización socio-económica de los barrios estudiados
- 4.3. Caracterización de los actores intervinientes en las Asociaciones público-privadas en el Municipio y de sus relaciones

4.4. Barrio San Jorge

- 4.4.1. Breve caracterización del barrio**
- 4.4.2. Rol y responsabilidad de los actores involucrados**
- 4.4.3. Niveles de participación comunitaria**
- 4.4.4. Estado actual de la situación de agua y cloacas**
- 4.4.5. Niveles de conformidad y satisfacción de los usuarios con el servicio**
- 4.4.6. Posibilidades de mantenimiento de los sistemas implementados**
- 4.4.7. Voluntad de pago de los servicios**

4.5. Barrio Jorge Hardoy

- 4.5.1 Breve caracterización del barrio**
- 4.5.2. Rol y responsabilidad de los actores involucrados**
- 4.5.3. Niveles de participación comunitaria**
- 4.5.4. Estado actual de la situación de agua y cloacas**
- 4.5.5. Niveles de conformidad y satisfacción de los usuarios con el servicio**
- 4.5.6. Posibilidades de mantenimiento de los sistemas implementados**
- 4.5.7. Voluntad de pago de los servicios**

4.6. Barrio San Martín

- 4.6.1. Breve caracterización del barrio**
- 4.6.2. Rol y responsabilidad de los actores involucrados**
- 4.6.3. Niveles de participación comunitaria**
- 4.4.4. Estado actual de la situación de agua y cloacas**
- 4.6.5. Niveles de conformidad y satisfacción de los usuarios con el servicio**
- 4.6.6. Posibilidades de mantenimiento de los sistemas implementados**
- 4.6.7. Voluntad de pago de los servicios**

4.7. Barrio La Paz

- 4.7.1. Breve caracterización del barrio**
- 4.7.2. Rol y responsabilidad de los actores involucrados**
- 4.7.3. Niveles de participación comunitaria**
- 4.7.4. Estado actual de la situación de agua y cloacas**
- 4.7.5. Niveles de conformidad y satisfacción de los usuarios con el servicio**
- 4.7.6. Posibilidades de mantenimiento de los sistemas implementados**
- 4.7.7. Voluntad de pago de los servicios**

4.8. Características salientes de los cuatro barrios

4.9. Ejercicio con la comunidad

4.10. Visión de la Municipalidad

- 4.10.1. Historia del aprovisionamiento**
- 4.10.2. Posibilidades de mantenimiento de los sistemas implementados**
- 4.10.3. Calidad del servicio**
- 4.10.4. Pago de los servicios**
- 4.10.5. Factores que promueven y que atentan contra la sostenibilidad de los sistemas de APS**

4.11. Visión de la Empresa

4.11.1. *Historia del aprovisionamiento*

4.11.2. *Cobrabilidad y facturación*

4.11.3. *Mantenimiento de los sistemas implementados*

4.11.4. *Factores que promueven y que atentan contra la sostenibilidad de los sistemas de Agua Potable y Saneamiento en barrios carenciados*

4.11.5. *Concordancias y diferencias en la visión de los distintos actores*

4.11.6. *Factores que atentan contra la sostenibilidad de las experiencias de agua potable y saneamiento*

CAPITULO 5: INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD

5.1. Componentes de la sostenibilidad de los sistemas de agua potable y saneamiento:

5.2. Tabla de indicadores para la evaluación de la sostenibilidad de un sistema de agua potable y saneamiento

5.3. Tabla de indicadores rápidos para la evaluación de la sostenibilidad de un sistema de agua potable y saneamiento

CAPITULO 6: NUEVOS MODELOS

6.1. Contrato entre el Estado Nacional y Aguas Argentinas S.A.

6.2. Propuesta de adecuaciones al Contrato de Concesión

CAPITULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ANEXOS

Personas entrevistadas

Guía de entrevistas

Planos:

Ubicación de los barrios carenciados

Ubicación de los barrios carenciados con experiencias en APPs

Vulnerabilidad Sanitaria del Partido de San Fernando

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio fue llevado a cabo por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo-América Latina (IIED-AL) y la Municipalidad de San Fernando, con financiamiento de la agencia de cooperación canadiense IDRC y apoyo de la empresa Aguas Argentinas Sociedad Anónima (AASA). El objetivo del trabajo fue evaluar el impacto de las Asociaciones Público-Privadas conformadas entre la empresa AASA, la Municipalidad de San Fernando, la ONG (IIED-AL) y vecinos de barrios carenciados del Municipio, en la sostenibilidad de la provisión del servicio de agua potable y saneamiento.

Los objetivos específicos del estudio fueron:

1. Analizar las fortalezas y debilidades de Asociaciones Público Privadas relevantes a través de las cuales el Municipio de San Fernando ha implementado sistemas de agua potable y saneamiento.
2. Analizar los factores que promueven y atentan contra la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento.
3. Generar propuestas para fomentar la sostenibilidad de los sistemas implementados.
4. Diseñar indicadores de sostenibilidad de sistemas de agua potable y saneamiento.
5. Proponer adecuaciones al Contrato de Concesión

La metodología de trabajo incluyó la realización de entrevistas a los principales actores intervinientes en las asociaciones y un taller de validación de resultados. Se incluyó especialmente la voz de las comunidades de bajos ingresos destinatarias de las obras. Del estudio surgen una serie de herramientas y conclusiones que pueden servir de ayuda a la gestión municipal, de la empresa prestadora, y al conjunto de la sociedad destinataria de las obras. Esperamos que las lecciones aprendidas puedan ser capitalizadas en la realización de nuevas experiencias en este Municipio y en otras regiones.

CAPITULO 1: INTRODUCCION

En todo el mundo más de 1.000 millones de personas no disponen de agua potable; cerca de 2.000 millones no tienen acceso a un saneamiento adecuado, y más de 4.000 millones descargan sus desechos sin tratamiento previo. La calidad y fiabilidad de los servicios existentes es muchas veces inaceptable. La población pobre de las ciudades es la que más sufre las consecuencias, sobre todo en forma de problemas de salud y de pérdida de oportunidades económicas.

El problema se agrava en el caso de las ciudades en crecimiento resultado de la proliferación de asentamientos incontrolados en las zonas periurbanas, donde muchas veces resulta excesivamente costoso hacer llegar las redes tradicionales de abastecimiento de agua y saneamiento. En estos casos, para lograr el aprovisionamiento, la gente de escasos recursos debe realizar grandes esfuerzos, bien sea recogiendo y transportando el agua desde largas distancias (tarea realizada generalmente por mujeres y niños) o comprándola a un costo muy elevado a los vendedores en las calles, con el agravamiento adicional que representa un alto riesgo sanitario, debido a sus elevados índices de contaminación microbiológica, generado básicamente por la falta de protección de las fuentes y microcuencas y las inadecuadas condiciones de su transporte, almacenamiento y manipulación.

En la mayoría de los países no desarrollados solo los más prósperos tienen agua corriente. Los sectores más pobres de la población, que son una mayoría, deben esperar muchos años para conseguir una conexión al sistema estatal de agua corriente. Las solas cifras de cobertura pueden resultar engañosas porque un gran número de sistemas no entrega un servicio adecuado en términos de continuidad, cantidad y calidad del agua suministrada. En la mayoría de los casos, los ingresos de las organizaciones responsables no alcanzan para cubrir el costo de los gastos de operación y mantenimiento, lo que genera el inadecuado funcionamiento y hasta el abandono de las instalaciones con la consiguiente pérdida de las inversiones y esfuerzos realizados. Las empresas del Estado no consiguen satisfacer la creciente demanda en los nuevos barrios debido al déficit crónico que les ocasiona la ineficiencia, el clientelismo, y el subsidio en las tarifas, por razones electorales.

Como respuesta a esto y a la percepción generalizada que los gobiernos no son capaces de manejar el sector eficientemente, ha habido en los últimos años un aumento significativo de la participación del sector privado en la provisión de agua potable y saneamiento en los países en desarrollo. Entre 1990 y 1997, la inversión del sector privado en estos proyectos fue de \$25 billones, comparada con \$297 millones para el período 1984-1990. Para 1997 un total de 97 proyectos ya habían sido implementados en 35 países en desarrollo (Johnstone et al. 1999).

Las privatizaciones conllevan el peligro que las empresas privadas no estén incentivadas para expandirse a barrios carenciados debido a que los trabajos de expansión a dichos barrios suelen resultar más costosos por su emplazamiento alejado de las redes existentes, o la topografía del lugar, y las tasas de retorno suelen ser más bajas que en áreas no-carenciadas. Esto puede traer como consecuencia que los barrios carenciados sean los últimos a los que se llega con las expansiones del servicio, lo que en el caso de las concesiones puede implicar demoras de hasta 30 años.

El modelo de Asociaciones Público-privadas para la provisión de agua potable y saneamiento surge como una nueva alternativa para la provisión de agua a barrios de bajos recursos.

1.1. Asociaciones público-privadas

Las relaciones entre el sector gubernamental, empresarial y cívico están siendo consideradas como una nueva alternativa para la provisión de agua potable y saneamiento. Las asociaciones son iniciativas conjuntas del sector público junto con el sector privado, el sector con fines de lucro y el sector sin fines de lucro, también entendidos como los sectores gubernamental, empresarial y cívico. Dentro de estas alianzas, cada uno de los miembros aporta recursos (financieros, humanos, técnicos, e intangibles como información o apoyo político). Cada actor es parte importante del todo porque cada uno se hace importante en el proceso de complementar los recursos que son escasos. De este modo el alcance de la relación de los socios y sus productos supera las posibilidades que cada uno por separado tendría para resolver el problema.

Una definición maximalista de alianza (Fiszbein y Lowden 1999) sería exigirles a todas las partes que participen sobre la base del reconocimiento de una interdependencia mutua absoluta, donde la contribución de cada una de las partes es esencial para el todo. Un criterio minimalista sería que los participantes estén presentes y aporten algún recurso. Entre los dos extremos está la definición 'clásica' de asociación: aquella alianza estratégica del sector privado, mediante la cual las partes cooperan por mutua necesidad y comparten riesgos con el fin de alcanzar metas comunes.

Características principales de las asociaciones o partenariados:

1. Relación formal entre el sector público y privado fundada en el cumplimiento de una obligación o desempeño de una tarea.
2. Aporte de recursos por cada uno de los miembros (ej. financieros, humanos, apoyo político).
3. En general hay una asimetría en el riesgo y beneficios a obtener debido a que la iniciativa no siempre es central a cada participante.
4. Participación de todos los actores en la toma de decisiones .
5. Interdependencia absoluta para obtener los fines propuestos (la contribución de cada parte es esencial para el todo).
6. Contribuciones interdependientes.
7. Relaciones horizontales.
8. Intereses comunes.

El **objetivo** del siguiente trabajo es analizar el rol de las asociaciones público-privadas en la sostenibilidad de los sistemas de agua potable y saneamiento. Se tomarán como estudio de caso las asociaciones conformadas en el Municipio de San Fernando entre la empresa Aguas Argentinas SA, el Municipio, 4 barrios carenciados y una ONG. En dos casos la Asociación fue tripartita (empresa, Municipio y barrios) y trabajó sólo para el

aprovisionamiento de agua potable; en los otros dos casos la asociación fue cuatripartita (agregándose a los actores antes mencionados una ONG), y el resultado fue el aprovisionamiento de agua potable y saneamiento.

Los objetivos específicos del estudio son:

- Analizar las fortalezas y debilidades de Asociaciones Público Privadas relevantes a través de las cuales el Municipio de San Fernando ha implementado sistemas de agua potable y saneamiento
- Analizar los factores que promueven y atentan contra la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento
- Generar propuestas para fomentar la sostenibilidad de los sistemas implementados
- Diseñar indicadores de sostenibilidad de sistemas de agua potable y saneamiento
- Proponer adecuaciones al Contrato de Concesión

1.2. Metodología

Para la realización de este informe se utilizaron las siguientes herramientas metodológicas: revisión bibliográfica, entrevistas a actores clave, talleres con vecinos de barrios carenciados y taller de validación de resultados. El diagnóstico expeditivo de la situación de los barrios carenciados en la Municipalidad de San Fernando se realizó mediante la sistematización de la información incorporada por la comuna en su base de datos de políticas sociales.

Entrevistas individuales a actores clave

Este método se utilizó para rescatar la visión de la Municipalidad de San Fernando, la ONG participante, y la empresa, sobre el proceso que llevó al suministro de agua potable y saneamiento y la visión sobre el rol de cada uno de los actores. El nombre y cargo de las personas entrevistadas se encuentra en el ANEXO (Tabla A1).

La información sobre experiencias de suministro de agua potable y saneamiento en otras Municipalidades de la Región Norte (Tigre, Vicente López, San Isidro), se obtuvo mediante entrevistas a sus Secretarios de Obras Públicas o equivalente. Cabe destacar que en estos Municipios no se encuentran desarrolladas regularmente acciones de APP en materia de agua potable y saneamiento.

Talleres con vecinos de los barrios

Para el análisis de fortalezas y debilidades de las experiencias se eligieron como estudio de caso 4 barrios del Municipio de San Fernando en base a información obtenida en trabajo de campo e investigaciones previas realizadas por el IIED-AL. Los cuatro barrios elegidos (San Jorge, Jorge Hardoy, La Paz y San Martín), corresponden a un área ambiental homogénea, y poseen una estructura poblacional y un riesgo ambiental semejante. En todos los casos se formaron Asociaciones Público Privadas para la provisión de agua potable y saneamiento.

En todos los barrios se realizó una entrevista socio-económica a dos grupos focales: grupo de vecinos involucrado (VI) en la provisión de agua, y grupo de vecinos no

involucrado (VNI) (Anexo. Tabla A2). Las entrevistas tuvieron una duración aproximada de 2 hs. También se entrevistó a dos dirigentes barriales de cada barrio (Anexo. Tabla A3).

Taller de validación de resultados

Una vez analizados los datos de las entrevistas socio-económicas se realizó un taller de validación de resultados con vecinos de los cuatro barrios participantes. El taller incluyó la realización de un ejercicio en el que se pidió a los vecinos que en base a su experiencia, diseñaran los pasos y dieran recomendaciones para llevar la provisión de agua a un nuevo barrio.

La segunda parte del taller contó con la presencia de representantes de Aguas Argentinas SA y la Municipalidad de San Fernando. En esta instancia se generó un marco en el que cada actor expuso su posición sobre la historia, el presente y el futuro del suministro de agua a los barrios.

Los indicadores de sostenibilidad y los factores que atentan contra la sostenibilidad fueron presentados en este taller, y luego se llegó a una serie simplificada de indicadores de fácil y rápida medición en mesas de trabajo con la participación de representantes de los cuatro grupos involucrados.

Búsqueda bibliográfica

La base de datos sobre otras experiencias de suministro de agua potable y saneamiento en Argentina, Latinoamérica y el Caribe se realizó mediante una búsqueda bibliográfica.

1.3. Estructura del documento

El Capítulo 1 comprende la introducción al contexto en el que surgen las asociaciones público-privadas, el objetivo del trabajo y la metodología empleada.

En el Capítulo 2 se exponen los antecedentes históricos de la relación público-privada en obras de agua potable y saneamiento en Argentina desde la óptica del Municipio, y se presentan las experiencias más salientes de los proyectos de agua potable y saneamiento implementados a partir de Asociaciones público-privadas en la Argentina y en la Región.

El Capítulo 3, desarrollado por el Municipio de San Fernando, presenta una caracterización del Municipio, una base de datos de los proyectos de agua potable y saneamiento implementados y una comparación con el escenario de otros Municipios de la Región Norte.

En el Capítulo 4 se presenta la visión de los actores intervinientes en la provisión de agua potable y saneamiento en cuatro barrios del Municipio de San Fernando (Barrio San Jorge, Jorge Hardoy, La Paz y San Martín) analizada desde la ONG. La visión de los actores se concentra en el proceso histórico que dio origen a la provisión de agua y los factores que promueven y atentan contra la sostenibilidad de los sistemas implementados.

El Capítulo 5 propone indicadores de sostenibilidad de sistemas de agua potable y saneamiento en barrios carenciados validados por los cuatro actores intervinientes.

El Capítulo 6, desde el Municipio se proponen adecuaciones al contrato de concesión y nuevos modelos o estrategias locales.

En el Capítulo 7 se exponen las conclusiones generales del trabajo.

CAPITULO 2: CONTEXTO HISTORICO Y REGIONAL

2.1. Antecedentes históricos de la relación público-privada en obras de agua y saneamiento en Argentina

El crecimiento de la pobreza e inequidad en Argentina durante la última década hizo que los distintos gobiernos democráticos las reconocieran como fenómenos permanentes. A diferencia de lo que había sucedido con anteriores gobiernos, que consideraban a la pobreza como un fenómeno temporario sujeto a la evolución macroeconómica del país, la reconsideración del fenómeno permitió experimentar nuevos enfoques para la reducción de la pobreza. Con estos enfoques se intentó abordar la pobreza desde aspectos más estructurales que las tradicionales iniciativas asistenciales, fuertemente concentradas en las necesidades alimentarias.

La tendencia hacia la descentralización del estado dio lugar a un creciente protagonismo de los gobiernos locales en las políticas sociales, así como también un mayor involucramiento de organizaciones de la sociedad civil en la implementación de las mismas. El acercamiento entre actores, especialmente a nivel local, hizo posible articular algunas acciones, aunque aún queda mucho por mejorar en aspectos de coordinación, no solo entre los gobiernos y los destinatarios de políticas y sus organizaciones, sino también entre y dentro de los diferentes niveles de gobierno.

Los cambios de contexto también trajeron aparejadas modificaciones en los actores tradicionales y sus vinculaciones, y la incorporación de nuevos actores. Los gobiernos locales debieron modificar la tradicional selección de personal en base a razones políticas para incorporar técnicos que contribuyeran a llevar adelante las nuevas funciones que les fueron conferidas. Esto coincidió con un acentuado escepticismo de las comunidades respecto a los modelos clientelares, y un descreimiento en los líderes barriales vinculados a partidos políticos. A medida que se fue consolidando la práctica democrática también se hizo más posible el trabajo entre organizaciones con diferente ideología, en un marco de tolerancia.

Por otra parte, la irrupción del sector privado en áreas como la provisión de servicios públicos permitió que muchos barrios accedieran a recursos que les habían sido negados cuando éstos estuvieron manejados por el sector público. Pero también la empresa privada trajo consigo condiciones, como el pago de los servicios, que anteriormente las empresas públicas no aplicaban rigurosamente.

En los últimos años, existiendo en la Argentina la concesión al sector privado de los servicios de agua y saneamiento, han alcanzado particular difusión algunas experiencias de Asociación Público Privada (en adelante APPs) puestos en práctica en barrios de San Fernando y distritos de la zona sur de la Provincia de Buenos Aires.

El fenómeno de la asociación entre el sector público y el sector privado tiene en el caso de las obras de agua y saneamiento una trayectoria larga, ya que aparece vinculado con los primeros intentos de regularizar las urbanizaciones populares en los barrios de escasos recursos del cinturón que rodea la ciudad de Buenos Aires, a partir de los años '60. En estos barrios una de las cuestiones originarias más importantes era la demanda por la tierra; alcanzado cierto nivel de estabilidad al respecto, apareció inmediatamente

clara la necesidad de proveer servicios básicos para que la población pudiera vivir en mejores condiciones, ya que las tierras que estos sectores pobres obtenían se encontraban en las zonas más desfavorecidas: cuencas de ríos y arroyos, áreas inundables, junto a basurales, lugares donde los otros sectores de la estructura social no habían concretado su interés y que por eso mismo estaban desocupadas. La ubicación de tales barrios en áreas periféricas, marginales respecto a los centros urbanizados, agravaba la situación de carencia de servicios.

Algunos servicios, en particular la energía eléctrica, podían ser alcanzados por los pobladores mediante conexiones clandestinas. Pero los servicios de agua y sobre todo los de saneamiento no se podían obtener de esa forma. Por ello nacieron, a finales de los '60, los primeros intentos de vincular la construcción de un hábitat digno con la idea de ordenar los lotes y dotarlos de las infraestructuras necesarias.

La labor del Estado en este campo estaba muy desdibujada; la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación, a partir de la mitad del siglo no había avanzado más con las grandes obras de expansión de servicios en el cono urbano de la ciudad. La ausencia de soporte estatal engendró la idea que la forma más factible para resolver la demanda de servicios era que los pobladores asumieran ellos mismos la responsabilidad de conseguirlos.

Estos procesos de dignificación del hábitat estaban asociados a una serie de conquistas políticas. El concepto de tierra propia se insertaba en el marco de la utopía general de un proyecto destinado a mejorar la calidad humana de la sociedad. Esto explica como en estos barrios marginales hubiese un activismo político muy importante al iniciar los '70, activismo que no era propio solamente de algunos grupos ideologizados sino también de otros sectores como por ejemplo la iglesia, directamente o a través de sus agrupaciones.

Las acciones llevadas a cabo por esos grupos asociaban la satisfacción de la demanda con el proceso de la auto ayuda: el propio destinatario tenía que tener una participación activa en el proceso de resolución de los problemas. Se trataba de la primera forma de asociación, que en términos empresariales modernos sería un proceso de asociación cliente / proveedor.

Estas reivindicaciones de los pobladores se referían entonces a la tierra primero y a los servicios básicos luego, mientras que la vivienda fue sólo en algunos casos objeto de planes en esos proyectos de ayuda mutua entre los grupos organizados.

Había varias razones para ello. Por lo que respecta a la tierra, ésta era un bien que podía obtenerse a través de cierto grado de lucha, porque el estado donaba tierra inutilizadas o bien porque estos procesos a veces organizados de ocupación del suelo libre planteaban una situación difícil de resolver en lo jurídico y por lo tanto los privados que encontraban sus tierras ocupadas se resignaban y las entregaban a los ocupantes. En otros términos, la tierra podía conseguirse sin grandes inversiones, lo cual la ponía al alcance de los sectores más pobres.

En el caso de la infraestructura los costos para proveer agua y, en contados casos, saneamiento, eran comparativamente más bajos que los costos para resolver un plan de viviendas formal que suponía una inversión mucho más grande que la que estos sectores podían afrontar. Además, los pobladores de estos barrios eran parte de un

proletariado que ocupaba oficios que, aunque no lo calificaban para la demanda industrial, sí lo favorecían en cuanto a la habilidad de construir por su propia cuenta su vivienda.

Había en esto también una cuestión de fácil convocatoria, que tenía que ver con la salud, y las razones eran muy claras. Una vivienda podía tener menores o mayores comodidades, pero si el agua no tenía condiciones de sanidad que evitaran producir enfermedades en la familia, las mejores condiciones de habitabilidad de la vivienda resultaban ser inútiles.

El saldo más importante de estos proyectos es que la gente aprendió a organizarse para poder llevar adelante los trabajos. La aparición de dirigentes, de formas asociativas, del compromiso para objetivos de trabajo comunes, más la necesidad de cumplir esos objetivos frente a sus propios pares creó una experiencia que estos sectores fueron incorporando como antecedente para que iniciativas semejantes pudieran llevarse a cabo en la época más actual.

En el periodo que va del 70 al 85, tuvieron importante difusión en todo el país los proyectos de ayuda mutua, en estos casos dirigidos también a la construcción de viviendas además de su infraestructura. Los partidos políticos populares y sectores de la Iglesia se destacaron en este campo.

A comienzos de la década de 1990, el Gobierno Nacional inició un amplio programa de privatizaciones que comprendió diversas empresas públicas tales como las del sector de telecomunicaciones, petróleo, gas, electricidad, agua y saneamiento, trenes y subterráneos y líneas aéreas. El objetivo de la política implementada fue el de mejorar el desempeño de las empresas en manos del Estado y reducir la carga fiscal del sector público.

En 1993, a través de un proceso de licitación pública, el Estado Nacional otorgó a la empresa Aguas Argentinas S.A., consorcio liderado por la compañía francesa Lyonnaise des Eaux, la concesión por 30 años del servicio de provisión de agua potable y saneamiento para la Ciudad de Buenos Aires y 13 municipios del Gran Buenos Aires. Se daba comienzo así a un proceso de privatización de servicios sanitarios en todo el ámbito de la República Argentina que aún se encuentra en pleno desarrollo. Si bien tradicionalmente la expansión de los servicios había estado dominada por criterios de carácter técnico y económico (ej. áreas a expandir se definían en función de la existencia cercana de grandes conductos colectores y en función del nivel de las inversiones requerido y de la capacidad de pago de los servicios y la infraestructura en la zona en cuestión, a partir de la privatización de los servicios se da inicio a un proceso de incorporación de las variables social y ambiental.

Este nuevo esquema permitió orientar las zonas de expansión teniendo en cuenta la existencia de áreas críticas cercanas y dentro del radio servido. Asimismo permitió la planificación y el diseño de soluciones factibles para aquellas áreas críticas que, estando lejos del radio servido, fueran susceptibles de cobertura a través de sistemas y fuentes alternativas o no convencionales.

Este esquema permitió integrar al sistema de expansión tradicional, los sistemas o modalidades de intervención alternativos, como en el caso de proyectos con ONGs, convenios de compensación con municipios, obras por cuenta de terceros, etc. que

permitieron adelantar la cobertura del servicio a aquellos lugares donde la aproximación tradicional era difícil de implementar o donde las metas de cobertura harían llegar los servicios dentro de muchos años.

2.2. Proyectos de provisión de agua potable y saneamiento para comunidades de bajos recursos en Argentina, Latinoamérica y el Caribe

La Tabla 2.1 muestra algunas de las experiencias relacionadas con servicio de agua y/o saneamiento a comunidades de bajos recursos en Argentina y Latinoamérica y Caribe.

En esta región, como en el resto del mundo, después de varios decenios en que el abastecimiento de agua fuera monopolizado por las compañías públicas, el Estado se muestra cada vez más dispuesto a transferir estas actividades a empresas privadas. Los operadores privados por lo general mejoran la eficiencia del servicio y la velocidad de expansión de la red. Sin embargo, la mayoría de las empresas privadas no tienen programas eficaces para las comunidades de bajos recursos pues consideran que no son suficientemente rentables. El modelo de Asociaciones público-privadas para la provisión de agua potable y saneamiento surge como una nueva alternativa tomada por algunas compañías para la provisión de agua a barrios de bajos recursos. El nicho dejado por los grandes operadores para abastecer zonas marginales o interiores de las grandes poblaciones no redituables es también aprovechado por los Proveedores independientes de agua potable y saneamiento (PIAPS). Los proveedores de pequeña escala, sean independientes, en asociación con grandes compañías de servicios públicos, o en colaboración con asociaciones no gubernamentales o comunitarias ofrecen considerables oportunidades de mejorar la prestación del servicio a las poblaciones de bajos ingresos con un costo de inversión relativamente bajo.

Las experiencias de PIAPS en Latinoamérica y el Caribe fueron documentadas en el *Primer encuentro Latinoamericano de Proveedores Independientes de agua potable y saneamiento*, realizado en Cartagena de Indias 10-11 febrero 1999. Las experiencias presentadas correspondieron a Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, Paraguay y Perú. Por lo general, las condiciones para el surgimiento de las PIAPS fueron: una gran necesidad insatisfecha, existencia de abundante riqueza hídrica (superficial y subterránea) y un mercado abierto con regulación flexible. Las PIAPS están conformadas por empresas con ánimo de lucro (empresarios privados, operadores pequeños y medianos, sociedades de economía mixta), y empresas sin fines de lucro (asociación de copropietarios, juntas administradoras asociaciones de usuarios, cooperativas, juntas de acción comunal). Un problema general suele ser la dificultad de acceso a créditos, el relativamente alto costo del servicio y el no cumplimiento de normas sanitarias. El reto para los proyectos es encontrar la manera de hacer llegar un servicio confiable de agua (y en algunos casos de saneamiento) a los necesitados y a las áreas mal abastecidas, de una forma financieramente sustentable. Cada proyecto intenta resolver este tema de distintas maneras. En conjunto los proyectos documentados cubren un gran abanico de alternativas no convencionales.

Tabla 2.1. Experiencias de servicio de agua y/o saneamiento en comunidades de bajos recursos en Argentina y Latinoamérica y Caribe

País	Caso	Empresa y Tipología	Servicio	Financiación infraestructura	Operador	Nro. de Usuarios	Características
Argentina	Algunos partidos de Gran Buenos Aires, Gran La Plata, Bahía Blanca y 10 partidos de zona sur	Azurix Buenos Aires S.A.	Provisión de agua y cloacas.	Socios accionistas	Azurix Buenos Aires S.A.	1.056.000 habitantes Compromiso de expansión plan quinquenal: 250.000 personas para agua y 350.000 personas para cloacas	Acuerdo tripartito entre el concesionario, el sector público y la sociedad civil. Toma posesión en julio 1999
	Gran Buenos Aires y Capital Federal	Aguas Argentinas APP	Provisión de agua y cloacas	Socios accionistas	Aguas Argentinas	9.564.000 habitantes	Acuerdos tri y cuatripartitos con algunos barrios carenciados
	Posadas y Guarupá, Misiones	Samsa, Servicios de Aguas de Misiones, S.A:	Provisión de agua y cloacas	Banco Mundial financiará el 60% de obras, el 40% restante lo financiará Samsa	Samsa	Se espera abastecer 400.000 usuarios en 2030 (actual 220.000) y hacer 75.000 conexiones de cloaca (actual 12.800)	
	Formosa y Clorinda, Formosa	Aguas de Formosa, S.A, perteneciente al grupo empresario Sagua International Corporation	Provisión de agua y cloacas.	Socios accionistas	Aguas de Formosa, S.A, con apoyo tecnológico, administrativo y de gestión de South Water Arentina S.A. y South Water Latinoamerica S.A.	45.000 domicilios abastecidos con agua y 25.000 con cloacas	Operaciones empezaron en 1996. Existen casos aislados de acuerdos entre vecinos, la empresa y los municipios.

País	Caso	Empresa y Tipología	Servicio	Financiación infraestructura	Operador	Nro. de Usuarios	Características
	Santiago del Estero, La Banda, Termas de Río Hondo, Añatuya, Clodomira, La Cañadama El Simbolar, Dique los Quiroga, Suncho Corral, Quimili, Tintina, Santiago del Estero	Aguas de Santiago perteneciente al grupo empresario Sagua International Corporation	Provisión de agua y cloacas	Socios accionistas	Aguas de Santiago con apoyo tecnológico, administrativo y de gestión de South Water Arentina S.A. y South Water Latinoamerica S.A.	95.000 domicilios abastecidos con agua y 40.000 con cloacas	Operaciones empezaron en 1997. Existen casos aislados de acuerdos entre vecinos, la empresa y los municipios
	Córdoba	Aguas Cordobesas SA. Perteneciente al grupo Suez-Lyonnaise des Eaux	Suministro de agua. Comprende captación, potabilización, conservación, transporte, distribución y comercialización de agua para consumo doméstico, comercial e industrial.	Usufructo de las redes existentes	Aguas Cordobesas SA	941.000 habitantes	A partir de abril de 1997, el consorcio Aguas Cordobesas S.A., encabezado por Suez-Lyonnaise des Eaux, se adjudicó la Concesión
	Cdad. de Córdoba	PIAPS Prestadores particulares, camiones aguateros, cooperativas de agua	Provisión de agua	Usufructo de las redes existentes por concesiones sin límite de tiempo	varios	Prestadores particulares: 120.000 hab., aguateros 24.000 hab., cooperativa de aguas: 26.000 habitantes	Suministran agua de calidad inferior a Aguas Cordobesas
	Rosario	Aguas Provinciales de Santa Fé, "Movimiento villero" e Iglesia Católica	Provisión de agua y saneamiento	No existe obligación contractual para abastecer a los barrios carenciados	Aguas Provinciales de Santa Fé	1 millón (120.00 en villas)	Existe una gran cantidad de conexiones ilegales en los barrios carenciados. APSF le cobra a las autoridades provinciales por el agua consumida en los barrios carenciados según el consumo de medidor o calculando 40 litros /persona/día

País	Caso	Empresa y Tipología	Servicio	Financiación infraestructura	Operador	Nro. de Usuarios	Características
Bolivia	Santa Cruz	PIAPS Gran Cooperativa	Provisión de agua y cloacas	Socios accionistas	Consejo de Administración de Cooperativa de Servicios de Públicos, Santa Cruz SAGUAPAC y Consejo de vigilancia	750.000 habitantes	Servicio las 24hs
	Santa Cruz	PIAPS Cooperativas menores (ej. Cooperativa El Carmen)	Provisión de agua	Concesión	Consejos Administrativo, de Vigilancia, Juntas Vecinales	250.000 habitantes	Sirven a la población fuera de área de cobertura de SAGUAPAC
	El Alto	Alcantarillado condominial	Cloacas	Programa de Agua y Saneamiento del PNUD /Banco Mundial, RDI, SIDA, Ministerio de Vivienda	Aguas de Illimani	10.000 viviendas	Cada manzana tiene un ramal condominial al cual se conectan los vecinos quienes participan en el diseño, la construcción y mantenimiento. Copropiedad de ramales y gestión compartida
Brasil	Brasilia, y Estados de Recife, Petrolina y Pernambuco	Alcantarillado condominial	Saneamiento	Compañía de agua, Municipalidades, ONGs, residentes locales	Participación de las comunidades locales en elección del sistema, mano de obra	Más de 400.000 beneficiados	Bajo costo en infraestructura operación y mantenimiento
Colombia	Medellín	Empresas públicas de Medellín	Provisión de agua y cloacas	Patrimonio y rentas propios	Empresas públicas de Medellín	750,000 clientes	A cargo de empresa pública que también tiene por objeto prestación de servicios públicos domiciliarios, energía, mejoramiento del medio ambiente, etc.
	Zona Cafetera, Santágeda, Sucuneta,	PIAPS Acueductos rurales	Provisión de agua	Gobierno municipal	Junta Administradora Comunitaria	500 productores (ej. Santageda) 20 comunidades rurales (ej. Sucuneta)	Área donde no prestan servicios las Empresas Públicas
	Ibagué, Villavicencio,	PIAPS Acueductos	Provisión de agua	Escasos recursos, plantas de	Junta Administradora	30-1800 familias	Operan simultáneamente a la Empresa Oficial. Operación

País	Caso	Empresa y Tipología	Servicio	Financiación infraestructura	Operador	Nro. de Usuarios	Características
	Maicao	urbanos		tratamiento inexistentes, ftes. abastec. quebradas	Comunitaria (operación, facturación y recaudo)		deficitaria
	Aguablanca, Cali,	Autoconstrucción de obras de infraestructura de servicios públicos con entrega de materiales (AOISPEM)	Provisión de agua y saneamiento	Empresa de servicios municipales (EMCALI), Fundación Carvajal (privada)	EMCALI	5.000 familias	Alianza garantía que los cost financieros sean bajos como para conseguir reembolso de los préstamos
Guatemala	Colonia Milagro, Municipio de Mixco, Cdad. de Guatemala	Asociación Comunitaria de Vecinos en Acción (ACOVA)	Provisión de agua de pozos artesanales	De los 5 pozos de agua artesanales, 4 eran propiedad municipal y 1 fue construido. La municipalidad le dio la concesión del sistema de acueductos	ACOVA	7.500 familias	El sistema está subsidiado y que la electricidad está donar por la Municipalidad, y ACOV no paga impuestos ni cargos por la extracción de agua subterránea. Los clientes conectados al sistema viejo tienen agua 2 veces por semana por 2 hs, los clientes del sistema nuevo tienen agua todos los días por 2 hs.
	El Mezquital	PIAPS, Asociación de vecinos	Provisión de agua y saneamiento	Inicialmente, UNICEF y MSF, luego Banco Mundial, apoyo del gobierno	Departamento de agua de Cooperativa Integral de Vivienda, Esfuerzo y Esperanza, COIVIEES, R.L	2.600 familias	Precio del agua menor que cualquier otra opción disponible participación comunitaria por la instalación
	Ciudad de Guatemala	Camiones de agua pertenecientes a la Gremial de Transportistas Extractores de Agua (GTEA)	Provisión de agua	Cada compañía mantiene sus pozos para extracción de agua subterránea	Ej. Nimja y El Pozón		Compite con la empresa estatal EMPAGUA en suministro de agua a tanques comunitarios con precios más bajos
Haití	Puerto Príncipe	Comités de agua potable	Provisión de agua potable	Unión Europea, AFD, ONG francesa GRET	Servicio público (CAMEP) hasta la entrada del barrio.	700.000 personas	CAMEP accede a clientes a los que no accedería de otra forma y la gente accede al agua en

País	Caso	Empresa y Tipología	Servicio	Financiación infraestructura	Operador	Nro. de Usuarios	Características
				dirige el programa	Canillas públicas dentro de cada barrio manejadas por Comité de Agua		forma más económica. Participación de una ONG (GRET)
Paraguay	Asunción, Ciudad del Este	PIAPS, Aguateros	Provisión de agua (subterránea)	Pozos de agua y cañerías o mangueras por cuenta de los aguateros	350-600 empresarios aguateros	70.000 viviendas	Sistema es posible gracias a existencia de aguas subterráneas y la no necesidad de establecer obras de infraestructura para la captación y tratamiento de agua
Perú	Lima	PIAPS, camiones cisterna	Provisión de agua	Utiliza pozos construidos por la empresa pública o pozos artesanales	400 camiones cisterna	605.640 personas	Costo alto del servicio por elevados costos de operación y distancia entre pozos y asentamientos. No cumplimiento de normas sanitarias.
	Lima	Reservorios comunales	Provisión de agua	Red de la empresa pública SEDAPAL, surtidor construido por Unión Europea (proyecto ALA)	Población organizada	18.000 familias	No tiene fuente propia y depende de pozos de Sedapal. Disponibilidad de agua, 12 horas diarias.
	Cusco	PIAPS Sistema de agua comunal	Provisión de agua	Fondos de cooperación, población aporta trabajo, herramientas e insumos	22 Juntas administradoras	870 familias por Junta	Distribución racionada (2-3hs servicio no adecuado, baja tarifa. Mano de obra comuna

Fuente: Elaboración IIED-AL en base a: Komives *et al.* (2000); Actas del Primer Encuentro Latinoamericano de Proveedores Independientes de Agua Potable y Saneamiento, Cartagena de Indias (1999); Troyano, F. (1999); Lyonnaise des eaux (1998); Watson, G. (1995).

CAPITULO 3: EL MUNICIPIO DE SAN FERNANDO

3.1. Caracterización geográfica, social, y ambiental

Localización geográfica

El Partido de San Fernando tiene una superficie continental de 23 km cuadrados y una sección insular de 950 km cuadrados.

Se encuentra a 30 km de distancia de la Capital Federal y a 95 km de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires, hallándose en la zona norte del conurbano bonaerense y formando parte del segundo cordón del mismo.

Limita en su parte continental con los Partidos de Tigre y San Isidro, con el Río Luján y el Río de la Plata. A su vez, el territorio insular (II y III Sección), limita con el Partido de Tigre, el de Campana, el sur de la Provincia de Entre Ríos y la República Oriental del Uruguay.

San Fernando esta constituido por tres localidades: Victoria, Virreyes y San Fernando, siendo esta última cabecera del Partido.

Características socioeconómicas y productivas

En San Fernando se despliegan diversos tipos de actividades económicas, entre las actividades primarias, realizadas en la zona isleña, cabe destacarse la explotación forestal, la minería (extracción de arena y canto rodado), y en menor medida la ganadería, agricultura y horticultura; las actividades secundarias tradicionales del perfil productivo de San Fernando son aquellas relacionadas con la náutica (astilleros, talleres), aunque con el crecimiento experimentado en las últimas décadas se han asentado establecimientos industriales dedicados a procesos variados, de grande, mediana y pequeña envergadura. En cuanto a las actividades terciarias, San Fernando dispone de una amplia gama de empresas de servicios, acorde con su magnitud de ciudad del conurbano bonaerense y cabecera del partido.

Las mayores industrias instaladas en San Fernando son: Fate S.A (neumáticos), Molinos Río de la Plata, Cadbury-Stany (golosinas), Raca (aeronáutica) y Avon (cosméticos); todas ellas ubicadas en las inmediaciones del Acceso Norte a Panamericana. Los frigoríficos Cocarsa y Bancalari, establecidos sobre la ruta 202, ocupan un caudal importante de mano de obra, así como varias industrias químicas y alimenticias ubicadas en la planta urbana.

El perfil industrial del partido se complementa con una considerable cantidad de industrias medianas y pequeñas, ligadas a la transformación de la madera y la fabricación de embarcaciones livianas. Hay que recordar respecto de esto último que, San Fernando es considerado "Capital Nacional de la Náutica".

San Fernando dispone de zonas industriales con infraestructuras de servicios adecuadas y rutas de fácil acceso, teniendo en vigencia regímenes de promoción provincial y municipal para la radicación de industrias con bajo riesgo de contaminación ambiental.

El delta sanfernandino es una zona clave para el desarrollo económico del municipio. Su producción actual está basada fundamentalmente en la explotación forestal de maderas blandas (salicáceas), buena parte de la cual es utilizada para la fabricación

de papel, cajones y muebles. Así mismo existen plantaciones de mimbre, frutales y hortalizas, productos tradicionales que actualmente están recuperando mercados para su comercialización.

Además, el territorio comprendido entre la 2da. y 3ra. Sección de Islas del Delta Bonaerense, bajo jurisdicción del Partido de San Fernando, ha sido declarado "Reserva Municipal de Biosfera Delta del Paraná" por Ordenanza Nro. 7470 del 27 de octubre de 2000 e incorporado a la Red Mundial de Reservas de Biosfera del Programa MAB (Hombre y Biosfera) de la UNESCO en la 16º Sesión del Comité Internacional de Coordinación (CIC), realizada en la ciudad de París del 6 al 10 de noviembre de 2000. Para dicha Reserva se contemplan las siguientes funciones:

- ✓ Desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista social y cultural.
- ✓ Conservación de los paisajes, los ecosistemas y las especies y la variedad genética.
- ✓ Apoyo logístico a proyectos de demostración, educación y capacitación sobre medio ambiente y de investigación y observación en materia de conservación y desarrollo sostenible.

Tabla 3.1. Industrias en San Fernando por tipo de actividad

Productos alimenticios, bebidas tabaco	88
Textiles, vestimenta, marroquinería	21
Aserraderos, fabricas de mobiliarios y afines	163
Laborat. Medicinales, y derivados del petróleo, carbón, etc.	39
Papeleras y productos del papel, imprentas y editoriales	21
Productos minerales no metálicos	16
Industrias básicas	2
Fabricación de maquinarias y equipos	187
Otras industrias manufactureras	16
Total de industrias	553

DATOS CENSO GENERAL ECONOMICO 1993. Dir.Estadística y Censos PBA

Pequeñas y medianas empresas dedicadas a la transformación de la madera

- ✓ 32 Aserraderos y Fábricas de envases de madera
- ✓ 115 Fábricas de muebles.

Debe agregarse la existencia de 482 talleres dedicados a la reparación de automóviles y embarcaciones navales.

Desde 1993 a 1997 las cifras anteriores se han reducido a 486 industrias y 398 talleres, completando un total de 884 establecimientos que proporcionan empleo a 8.638 personas.

Surge claramente una tendencia a la reducción en el ritmo de instalación de nuevos establecimientos industriales ya que el distrito de San Fernando no forma parte del

conjunto de Municipio del conurbano bonaerense incluidos como "industriales" en régimen de promoción provincial.

Tabla 3.2. Personal ocupado por rama de actividad a 1997

Rama de actividad industrial	Personal Ocupado	
	Número	%
Alimenticias	1.825	25.33
Cuero	31	0.43
Astilleros	84	1.17
Madera	606	8.41
Extracción arena	29	0.40
Químicas	2133	29.60
Caucho	1305	18.11
Metalúrgicas	483	6.70
Metalmecánicas	315	4.37
Mecánicas (autopartes)	197	2.73
Plástico	378	5.25
Electricidad	1	0.01
Industrias gráficas	72	1
Talleres Industriales y artesanales	1433	16.59

Fuente: Municipalidad de San Fernando. Año 1997

Infraestructura

Energía eléctrica

El servicio cubre el 100% del área urbanizada y el alumbrado público se ha visto incrementado en estos dos últimos años, especialmente en las avenidas de acceso o que atraviesan el distrito.

Agua Potable

La cobertura en el año 1994 era de 67 %, a partir de entonces la Empresa Aguas Argentinas realizó trabajos de extensión de la red de agua potable llegando prácticamente a la totalidad de los barrios del Partido. En algunos barrios como por ejemplo, el fondo de Virreyes han quedado vecinos que por dificultades económicas no pudieron acceder a la conexión utilizando todavía agua de bomba. Los barrios más carenciados casi todas las viviendas poseen agua potable aunque la mayoría conectadas en forma irregular a la red de Aguas Argentinas. Actualmente, la cobertura del servicio supera el 98,6% de los habitantes.

Servicios Cloacales

La cobertura del servicio alcanzaba a inicios de la concesión solo al 26% de la población. La extensión de las redes de cobertura se localizaba en el antiguo casco urbano.

En el partido de San Fernando la Empresa Aguas Argentinas construyó una planta depuradora de líquidos cloacales con la cual se prevé la incorporación de un gran número de vecinos a esta red en los próximos dos años.

Actualmente, mediante el accionar conjunto entre la concesionaria y el Municipio, la cobertura alcanza al 43,7% de la población.

Gas

La cobertura alcanza el 78% de la población en el antiguo casco urbano, la Empresa privatizada esta realizando obras de extensión de la red a otros barrios periféricos. Al igual que sucede con la red de agua muchas familias de estos barrios, por problemas económicos, no pueden acceder a la red motivo por el cual siguen utilizando gas envasado.

Teléfono

La concesionaria del servicio: Telecom Argentina ofrece línea telefónica a cualquier habitante del Partido, por lo cual muchas familias residentes en las villas y barrios más pobres del partido cuentan con este servicio. En los barrios periféricos se percibe la escasez de teléfonos públicos.

Recolección de basura

En el casco urbano y barrios periféricos la recolección de residuos es diaria, en cambio en las villas se hace por medio de volquetes, los cuales se renuevan dos veces a la semana, lo que produce importantes focos de contaminación.

La Empresa encargada de brindar este servicio es: Transporte Olivos.

Transporte

El transporte urbano automotor de pasajeros esta prestado por las líneas M.O.N.S.A (60, 38, 430), Empresa Ciudad de San Fernando (710, 371), Cía. Noroeste (343), S.C.O.T.A La Reconquista (204,720), Emp. de Transp. Gral. Roca (21), y Línea Gral. Pacheco (721).

El servicio de trenes cuenta con la empresa Trenes de Buenos Aires (TBA), que une el ramal Retiro Tigre. Esta empresa administra también el ramal que parte de la estación Victoria hacia Capilla del Señor, San Antonio de Areco y Pergamino.

En 1994 fue rehabilitado el tradicional Tren de la Costa. Este emprendimiento privado tomó a su cargo el ramal Maipú-Delta (Clausurado en 1961), y dio forma a un proyecto que integra modernas unidades de transporte ferroviario con el miniturismo de la Zona Norte y la actividad comercial, a través de centros de compras en las modernas estaciones (San Fernando, Marina Nueva y Punta Chica).

Transporte Fluvial

El Canal San Fernando es el tradicional punto de comunicación del continente con el Delta productivo. El puerto está especialmente preparado para recibir barcos de carga que transportan madera, arena y canto rodado especialmente.

Así mismo existe un importante sistema de transporte colectivo de lanchas de pasajeros que se concentra en la Estación Fluvial.

Transporte Aéreo

San Fernando dispone de un Aeropuerto Internacional, con pista de 1.327 metros de longitud y 30 de ancho, que permite brindar servicios a aviones de pequeño y mediano porte. Administrado por la Fuerza Aérea Argentina, el aeropuerto está ubicado a 200 metros del Acceso Norte de la Ruta Panamericana, con entrada por la ruta nacional 202. Desde allí se brindan servicios de aerotaxis destacados para las comunicaciones con el delta y la isla Martín García, y se alberga un importante número de aeronaves particulares.

En ocasiones, la pista sirve como alternativa para descomprimir los servicios prestados por el Aeroparque de la Ciudad de Buenos Aires.

Medio ambiente

En el Municipio de San Fernando se viene utilizando para el diagnóstico y evaluación de las condiciones territoriales la división establecida en las Áreas Homogéneas de Riesgo Urbano-Ambiental (AHR).

Las AHR establecen condiciones social-urbano-ambientales y fueron definidas por el Centro de Información del Recurso Físico en Salud de la FADU-UBA, en el marco de un convenio específico con el Municipio durante 1988/1989.

Las AHR en el Distrito de San Fernando son las siguientes:

- AREA TIPO 1: Asentamiento precario o villa de emergencia, compuesta por población que habita estructuras con niveles de habitabilidad críticos o inexistentes. Se la considera como el AHR de más alto riesgo. Se le asigna una extensión territorial periférica al asentamiento, donde se evalúa se extienden las condiciones de riesgo urbano y ambiental para la población. Se debe considerar además, que acciones aisladas sobre infraestructura y vivienda exclusivamente no modifican el AHR.
- AREA TIPO 2: Compuesta de población de nivel sociocultural medio bajo que viven en zonas inundables con muy alto riesgo de contaminación. Relativo nivel de habitabilidad de la vivienda, oferta y disponibilidad de salud y servicios respectivamente. Se diferenció del AHR 1 por observarse una mejor calidad de vivienda y nivel sociocultural. Se trata de asentamientos más antiguos con mayor organización social y laboral. Dentro de este AHR se producen nuevos asentamientos, particularmente en la zona del cauce del Arroyo Cordero.
- AREA TIPO 3: Compuesta de población de nivel sociocultural medio que habita en zona inundable con riesgo medio de contaminación, relativo nivel de habitabilidad de vivienda, oferta y disponibilidad de salud y servicios respectivos. Se detectan mejores grados de organización sociocultural y verifican mejores índices de asistencia en los niveles básicos de escolaridad.
- AREA TIPO 4: Compuesta de población de nivel sociocultural medio que habita zona no inundable con bajo riesgo de contaminación y viviendas con niveles de habitabilidad y buena oferta y disponibilidad de salud y educación.
- AREA TIPO 5: Compuesta de población de nivel sociocultural medio y alto que habita en zona no inundable con bajo riesgo de contaminación, en vivienda habitable, con oferta y disponibilidad suficiente de servicios de salud y educación. Se detecta buena participación comunitaria y con las instituciones.

- AREA TIPO 6: Compuesta de población sociocultural medio y alto que habita zona no inundable, con bajo riesgo de contaminación a pesar de no disponer de servicios completos, en viviendas que superan las condiciones óptimas de habitabilidad con oferta total de salud y educación. Se detecta escaso aprovechamiento de la infraestructura de salud y educacional pública.

Sistema Local de Salud

La infraestructura de salud del partido presenta un hospital provincial, 3 hospitales de islas, 13 centros de salud (12 en el área continental y uno en el área insular) y 4 puestos sanitarios.

Para la atención de especialidades médicas o problemas sociales, se dispone de varias instituciones de acción focalizada como el Centro de Nutrición Infantil (atención de niños desnutridos u obesos), el Centro de Ortodoncia y Odontología Infantil, el Centro de Orientación para la Familia y la Juventud, el Centro Antirrábico, el Taller Protegido para Discapacitados y el Centro de Habilitación y Capacitación Laboral para Adultos Ciegos y Disminuidos Visuales (estos dos últimos en convenio con el gobierno provincial).

Resulta evidente que debido a la pequeña extensión territorial, la capacidad instalada de los servicios de salud pública aparece como suficiente. Par metro de esto es la distancia geográfica entre los diferentes efectores que es un promedio de 15 cuadras.

Si bien se da una diferencia de jurisdicción administrativa (Hospital provincial y centros de salud municipales), se trata de saldar esta diferencia con la creación de un Área Programática Local, que articule los servicios y redunde en la mejor atención a la población.

En cuanto a los establecimientos privados, se ubican mayoritariamente en la zona céntrica del municipio. Se registran 8 sanatorios, clínicas y maternidades, a los que se suman unos 155 consultorios médicos particulares.

Caracterización sociodemográfica

Tabla 3.3. Población

Población de San Fernando	
Total de habitantes	144.763
Población urbana	141.144 (97.5%)
Población rural (islas)	3.619 (2.5%)
Cantidad de habitantes, por localidades	
San Fernando	68.101
Victoria	35.787
Virreyes	37.256
Islas	3.619

Fuente : INDEC.Censo Nacional de Población 1991.

De acuerdo a los datos suministrados por SIEMPRO (procesados en base a estadísticas del CEPA Centro de Estudios para la Pobreza en Argentina- INDEC 1994, SIEMPRO 1995), el 48,64 % de la población son varones y el 51,36 % mujeres, mientras que el 9,82 % de la población tiene 4 años o menos y el 28,45 % son menores de 15 años.

De la totalidad de población, el 64,57% es nacida en la provincia de Buenos Aires, por otra parte un 29,52% es de otras provincias del país y el 5,85 % es extranjera.

El municipio tiene en su sector continental, una alta tasa de densidad poblacional (6.294 hab/km²), mientras que el conurbano bonaerense cuenta con 2.160 hab/km². La tasa de crecimiento para el período 1980-1991, fue del 0,76% anual.

En cuanto al nivel de hacinamiento, San Fernando esta por debajo del nivel de la Pcia. de Bs. As. , con 3,38 habitantes por vivienda. La tasa de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), es del 22,08 es decir 31.958 habitantes.

Características locales relacionadas con el empleo

De acuerdo a lo informado por la Dirección General de Producción en la que funciona la Oficina de empleos, San Fernando carece de datos oficiales en materia de desocupación.

Esta oficina se conecta con las Empresas de la zona a fin de articular la oferta de empleo con la demanda del mismo, superando esta última las posibilidades de una respuesta satisfactoria.

Durante el año 1997 se registraron en esta oficina 600 personas solicitando empleo y en los primeros 15 días del mes de Julio de 1998 ante una solicitud del Supermercado Carrefour, próximo a inaugurarse, los inscriptos en la Secretaría de Desarrollo Social llegan a 450 jóvenes entre 18 y 23 años de edad con secundario completo.

Tabla 3.4. Población con NBI por fracción censal y localidad. Año 1991

NBI %	FRACC. CENSAL	LOCALIDAD	POBLACIÓN TOTAL
55,60	6	SAN FERNANDO	3.169
47,90	10	VIRREYES	31.655
40,00	3	VIRREYES	22.755
28,00	4	VIRREYES	24.831
20,10	9	VIRREYES	24.780
35,41	SUB-TOTAL		107.190
7,90	7	VICTORIA	11.625
7,50	8	VICTORIA	9.581
2,30	1	SAN FERNANDO	7.247
2,30	5	SAN FERNANDO	4.380
2,30	2	SAN FERNANDO	4.738
5,32	SUB-TOTAL		37.571
27,60	TOTALES		144.761

FUENTE: Informe de la Pobreza en la Argentina INDEC 1991.

De acuerdo a esta fuente, las fracciones censales 3,4,6,9 y 10 son las que concentran mayor índice de población con NBI. Del total de habitantes de estas fracciones el 35 % pertenece a población con NBI contra un 27,60% del total del Partido de San Fernando.

3.2. Antecedentes históricos de proyectos de APS en MSF

En los últimos años, existiendo en la Argentina la concesión al sector privado de los servicios de agua y saneamiento, han alcanzado particular difusión algunas experiencias de Asociación Público Privada (en adelante APPs) puestos en practica en barrios de San Fernando y distritos de la zona sur de la Provincia de Buenos Aires.

Pero el fenómeno de la asociación entre el sector publico y el sector privado tiene en el caso de las obras de agua y saneamiento una trayectoria sustantivamente más larga, ya que aparece vinculado con los primeros intentos de regularizar las urbanizaciones populares en los barrios de escasos recursos del cinturón que rodea la ciudad de Buenos Aires, a partir de los años 60.

En estos barrios una de las cuestiones originarias más importantes era la demanda por la tierra; alcanzado cierto nivel de estabilidad al respecto, apareció inmediatamente clara la necesidad de dar servicios básicos para que la población pudiera vivir en mejores condiciones, ya que las tierras que estos sectores pobres obtenían se encontraban en las zonas más desfavorecidas: cuencas de ríos y arroyos, áreas inundables, junto a basurales, lugares donde los otros sectores de la estructura social no habían concretado su interés y que por eso mismo estaban desocupadas. La ubicación de tales barrios en áreas periféricas, marginales respecto a los centros urbanizados, agravaba la situación de carencia de servicios.

Algunos servicios, en particular la energía eléctrica, podían ser alcanzados por los pobladores mediante conexiones clandestinas. Pero los servicios de agua y sobre todo los de saneamiento no se podían obtener de esa forma. Por ello nacieron, a finales de los '60, los primeros intentos de vincular la construcción de un hábitat digno con la idea de ordenar los lotes y dotarlos de las infraestructuras necesarias.

La labor del estado en este campo estaba muy desdibujada; la empresa estatal Obras Sanitaria de la Nación, a partir de la mitad del siglo no había avanzado más con las grandes obras de expansión de servicios en el cono urbano de la ciudad. La ausencia de soporte estatal engendró la idea que la forma más factible para resolver la demanda de servicios era que los pobladores asumieran ellos mismos la responsabilidad de conseguirlos.

Estos procesos de dignificación del hábitat estaban asociados a una serie de conquistas políticas. El concepto de tierra propia se insertaba en el marco de la utopía general de un proyecto destinado a mejorar la calidad humana de la sociedad. Esto explica como en estos barrios marginales hubiese un activismo político muy importante al iniciar los '70, activismo que no que no era propio solamente de algunos grupos ideologizados sino también de otro sectores como por ejemplo la iglesia, directamente o a través de sus agrupaciones.

Las acciones llevadas a cabo por esos grupos asociaban la satisfacción de la demanda con el proceso de la auto ayuda: el propio destinatario tenía que tener una participación activa en el proceso de resolución de los problemas.

Se trataba de la primera forma de asociación, que en términos empresariales modernos sería un proceso de asociación cliente / proveedor.

Estas reivindicaciones de los pobladores se referían entonces a la tierra primero y a los servicios básicos luego, mientras que la vivienda fue sólo en algunos casos objeto de planes en esos proyectos de ayuda mutua entre los grupos organizados.

Había varias razones para ello. Por lo que respeta la tierra, ésta era un bien que podía obtenerse a través de cierto grado de lucha, porque el estado donaba tierra inutilizadas o bien porque estos procesos a veces organizados de ocupación del suelo libre planteaban una situación difícil de resolver en lo jurídico y por lo tanto los privados que encontraban sus tierras ocupadas se resignaban y las entregaban a los ocupadores. En otros términos, la tierra podía conseguirse sin grandes inversiones, lo cual la ponía al alcance de los sectores más pobres.

En el caso de la infraestructura los costos para proveer agua y, en contados casos, saneamiento, eran comparativamente más bajos que los para resolver un plan de viviendas formal que suponía una inversión mucho más grande que la que estos sectores podían afrontar. Además, los pobladores de estos barrios eran parte de un proletariado que ocupaba oficios que, aunque no lo calificaban para la demanda industrial, sí lo favorecían en cuanto a la habilidad de construir por su propia cuenta su vivienda.

Había en esto también una cuestión de fácil convocatoria, que tenía que ver con la salud, y las razones eran muy claras. Una vivienda podía tener menores o mayores comodidades, pero si el agua no tenía condiciones de sanidad que evitaran producir enfermedades en la familia, las mejores condiciones de habitabilidad de la vivienda resultaban ser inútiles.

El saldo más importante de estos proyectos es que la gente aprendió a organizarse, estaba forzada a organizarse para poder llevar adelante los trabajos. La aparición de dirigentes, de formas asociativas, del compromiso para objetivos de trabajo comunes, más la necesidad de cumplir esos objetivos frente a sus propios pares creó una experiencia que estos sectores fueron incorporando como antecedente para que iniciativas semejantes pudieran llevarse a cabo en la época más actual.

En el periodo que va del 70 al 85, tuvieron importante difusión en todo el país los proyectos de ayuda mutua, en estos casos dirigidos también a la construcción de viviendas además de su infraestructura. Los partidos políticos populares y sectores de la Iglesia se destacaron en este campo.

Las experiencias en el distrito de San Fernando

Los emprendimientos para la provisión de agua potable y las redes de saneamiento básico han tenido en el caso de San Fernando un encuadramiento dentro de la política ambiental del distrito que lleva quince años de continuidad.

En año 1985 más de la mitad de la superficie del distrito no disponía de redes de distribución de agua potable y la red de cloacas se había estancado en los avances efectuados por la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación hacia mediados de siglo, alcanzando un escaso 30% de cobertura en los sectores del casco urbano consolidado.

Por otra parte, el territorio se encontraba dividido transversalmente en la práctica por la cuenca del Arroyo Cordero, donde el cauce abandonado y abierto luego de una obra de entubamiento oficial determinaba una barrera física, social y ambiental de compleja resolución por la multiplicidad de jurisdicciones involucradas.

Muchas de las acciones que se han realizado hasta la fecha con vistas al mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos reconocen un encuadramiento formal o asociado al Programa de Promoción Ambiental y Calidad de Vida que la comuna puso en marcha en 1987, contando con la asistencia metodológica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Cabe destacar que, desde la visión política e ideológica del gobierno local, los sectores más desfavorecidos de la población han venido siendo el sujeto principal de las políticas públicas, incluyendo la extensión de las redes por todos los métodos formales e informales y a tenor de los recursos o posibilidades disponibles en cada momento de la evolución del distrito.

En el marco del Programa de Promoción Ambiental y Calidad de Vida ya señalado, se puso en marcha en 1988 el Proyecto Integrado de Recuperación Urbano-Ambiental del Arroyo Cordero, Canal San Fernando y su Área de Influencia. Esta operación integral, interjurisdiccional y multidisciplinaria tuvo su principal fortaleza en la participación y organización de la comunidad en pos de los objetivos de saneamiento de la cuenca.

Desde el punto de vista de lo que actualmente se entiende como APPs, esta experiencia constituye un valioso y complejo antecedente ya que desde 1988 a la fecha, han participado junto con los vecinos y sus organizaciones distintas áreas del gobierno provincial (Ministerio de Salud, Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Dirección de Ordenamiento Urbano, Ente del Conurbano Bonaerense, Obras Sanitarias de la Pcia. de Buenos Aires, entre otros...) Coordinación Ecológica del Área Metropolitana S.E. (CEAMSE), la Universidad de Buenos Aires, FLACSO, la Cooperación Italiana y diferentes ONGs.

Sin tener una integración formal al Programa de Promoción Ambiental y Calidad de Vida, numerosas acciones sostenidas por otras ONGs han contribuido con sus propósitos tal como es el caso del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), la GTZ y muy especialmente el IIED-AL en el sector oeste del distrito.

En el contexto de esta política ambiental municipal fueron elaboradas en 1987/89 las "Áreas Homogéneas de Riesgo Urbano-Ambiental" con la asistencia técnica del Área de Recurso Físico en Salud de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, el "Plan Urbano Ambiental del Municipio de San Fernando" en 1991/93 con la asistencia financiera del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y la asistencia metodológica de FLACSO y el proyecto para la "red de agua y cloacas y planta depuradora" con asistencia financiera del Banco Mundial y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Pcia. de Buenos Aires.

Asimismo deben destacarse otros aportes como el "Diagnostico Ambiental del Municipio de San Fernando" realizado por el IIED-AL en 1993 en el marco de un proyecto PNUD que integraba otras importantes ciudades latinoamericanas.

Durante todo este período se efectuaron numerosas experiencias con asistencia de la comunidad y aportes técnicos y materiales del gobierno provincial y local, destinados fundamentalmente a sustituir la precaria provisión de agua potable que se realizaba en la mayoría de los barrios carenciados por medio de camiones aguateros por agua de red en canillas o puntos de entrega comunitarios que luego fueron transformados por

los propios beneficiarios en precarias e informales redes de distribución domiciliaria al interior de los barrios.

También se enfrentó la problemática del saneamiento mediante la construcción de baños comunitarios en el interior de las urbanizaciones informales o la construcción de cámaras sépticas comunitarias como primer paso para el tratamiento de las excretas y las aguas servidas en estos asentamientos. Estos trabajos se realizaron en el marco del Proyecto del Arroyo Cordero en los barrios irregulares a lo largo de su cuenca durante los años 1992/94 (Villa Hall, Don Mariano, San Francisco, San Rafael, Santa Rosa, El Pueblito y Villa Esperanza) con materiales aportados por el gobierno provincial o el Municipio, con asistencia técnica comunal y la participación comunitaria canalizada en el Consejo Vecinal del Arroyo Cordero. En el caso de la red de agua y cloacas y la planta depuradora en la nueva urbanización del barrio El Pueblito, las obras fueron ejecutadas con el aporte financiero de la Cooperación Italiana.

A la fecha, como consecuencia de estas múltiples acciones, la totalidad de la población del distrito cuenta con la provisión de agua potable a través de la red del Concesionario o como derivación informal de la misma.

Agua versus napas. Una decisión por la vida

La inacción del estado, que seguía sin realizar inversiones importantes en la expansión de redes primarias y domiciliarias, determinó que se instalara como sustituto otra forma organizativa, la asociación de vecinos bajo la forma de un consorcio, que contrataba una empresa privada para ejecutar las obras. Tales obras eran denominadas por la sigla OPCT (Obras Por Cuenta de Terceros), y no expresaban la forma de asociación entre distintos sectores de la sociedad sino un solo sector, el de los destinatarios del servicio, que asumía a su cuenta el riesgo de ejecución de las obras.

A través de este procedimiento se hicieron algunos importantes avances en el conurbano bonaerense hasta la fecha de la privatización del servicio por parte del estado nacional. A partir de la entrada en vigencia de la concesión, la participación de este tipo de emprendimientos en la política de expansión de redes fue sufriendo un retroceso cada vez más evidente, de modo tal que a partir del año 96/97 no se presentaron más avances importantes con este esquema organizativo, y la demanda quedó enteramente volcada sobre el concesionario.

Durante la elaboración del Plan Urbano Ambiental Municipal, quedó evidenciada y registrada en el documento la posibilidad que se produjera en el territorio comunal un importante desequilibrio ambiental al reemplazar la toma de agua domiciliaria por bombeo por agua de superficie "importada" al distrito por las redes de la empresa.

Hasta 1993, todo el oeste del distrito había sido cubierto de redes de agua potable mediante emprendimientos de tipo vecino-empresa y en 1994 estaban disponibles para entrar en servicio unas 15.000 conexiones domiciliarias.

Sin el acompañamiento de las redes cloacales para efectuar la evacuación de las aguas servidas esto implicaba la posibilidad real que se volcaran diariamente al subsuelo entre 6 y 8 millones de litros de agua, en sustitución del bombeo que en forma generalmente precaria efectuaban los vecinos en las napas superiores, ya que en muy pocos casos las perforaciones habían alcanzado la profundidad de 60 a 80 metros para acceder al acuífero Puelche.

El gobierno municipal, luego de evaluar la situación, estimó que el riesgo de salud de la población (que se aprovisionaba de agua de napas en condiciones de deterioro creciente) era prioritario en relación con cualquier otro trastorno ambiental que pudiera derivarse de estas obras, con lo que impulsó y activó la conexión del distrito al establecimiento de Villa Adelina en 1995 terminando con el bombeo domiciliario en todo el oeste del territorio.

Actualmente, el ascenso de las napas freáticas ha superado los niveles tolerables en todo el territorio comunal, teniendo entre otras causas comprobadas el desequilibrio ambiental que ya había sido anticipado. Como contrapartida, cabe destacar que el índice de poli-parasitosis registrado en 1995 por la Secretaría de Salud comunal, atribuible a causas hídricas, descendió abruptamente en los años subsiguientes.

Las experiencias luego de la Concesión del servicio

En el caso específico de San Fernando, los contactos entre el gobierno municipal y la empresa concesionaria (Aguas Argentinas) permitieron retomar el esquema de las experiencias de la década anterior, como forma alternativa de llegar con los servicios a los sectores de pobreza extrema en el distrito.

En el esquema original los roles estaban dados de la siguiente manera:

- 1. Gobierno local que tomaba a su cargo la provisión y pago de los materiales.*
- 2. Empresa concesionaria que tomaba a su cargo el proyecto y la dirección de las obras y la supervisión técnica durante la realización de los trabajos. Una vez terminados los tomaba bajo su estructura de red formal e incorporaba los clientes al servicio.*
- 3. Sociedad civil que tomaba a su cargo la responsabilidad de la ejecución de los trabajos bajo supervisión de la empresa concesionaria.*

En los primeros convenios que se firmaron, los de los barrios San Martín y Perón, el compromiso de pago por parte de los usuarios no estaba suficientemente claro, lo que dio origen a altos índices de incobrabilidad cuando se puso en marcha el régimen de facturación.

En el barrio San Jorge, cercano a los barrios mencionados antes, desde 1990 se estaba desarrollando un Plan de Mejoramiento Integral del que participaban la Cooperativa, el Gobierno Municipal, el Provincial y el IIED-AL. En 1993 se inició una experiencia piloto¹ de provisión de agua y cloacas que involucró a 23 familias donde se implementó un sistema alternativo que luego se extendió al resto del barrio, 325 familias². donde la sociedad civil venía organizada en una cooperativa trabajando con la asistencia técnica y el apoyo de una ONG (IIED-AL), que acompañaba el proyecto de mejoría de las condiciones de vida a través de la regularización dominial del barrio y el mejoramiento de las viviendas.

Originalmente había habido la necesidad de resolver la provisión de agua y de cloacas, y luego, con el traslado a unas tierras vecinas de parte de los habitantes del barrio, había aparecido la posibilidad de iniciar una nueva obra de provisión de redes de agua y de cloacas en los lotes de la nueva urbanización, que se conoce como barrio Hardoy.

¹ Contó con fondos del IDRC.

² Contó con fondos de Misereor.

Este caso es uno de los que más claramente define la relación de APP, ya que había un actor público, un actor privado y la sociedad civil que era representada por la organización del barrio en cooperativa, asistida en el rol de mediación por una ONG. La capacidad de la ONG para asumir este rol venía de los años de vinculación con los pobladores del barrio y la experiencia que había alcanzado en el trato cotidiano con ellos en distintos tipos de gestiones para el mejoramiento de su hábitat.

Todos los actores (gobierno local, empresa y ONG) que formaban parte de esta primera APP eran reconocibles en un atributo importante: resultaban ser confiables para la población civil en relación a sus respectivas tareas.

El proyecto de saneamiento y construcción de las redes de agua y saneamiento en el barrio Hardoy ha sido tomado como modelo en el Proyecto Buenos Aires, pero no es un caso único.

Se desarrollaron APPs en un barrio vecino, La Paz, en el 96/97; obras de conexión a la red cloacal en el barrio San José, cerca de la costa del río Luján; provisión de agua en los barrios Alsina y Alvear en el '99 y luego en el barrio San Francisco, en el centro del distrito.

En todos estos casos la relación se estableció entre la sociedad civil, representada por organizaciones propias y dirigentes elegidos por los vecinos, el municipio y la empresa concesionaria, sin la intervención de ONG.

Los últimos convenios han sido caracterizados por una novedad, la aceptación por parte de los vecinos que firman el acuerdo de la responsabilidad de pago ante la contratista, y la ratificación del derecho a la misma de cortar el suministro si ocurre la interrupción del pago, tal como sucede cuando el servicio es erogado al resto de la población del distrito. Este mecanismo, además de intentar garantizar la sustentabilidad del servicio, aproxima mucho más estas poblaciones a la integración con el resto de la sociedad, en el sentido que están tomando compromisos de responsabilidad semejantes a los que aceptan los otros sectores de la población de San Fernando.

Con la colaboración de una consultora (ALMA), durante el año 2000 se llevó a cabo una interesante experiencia de talleres comunitarios con participación del Municipio y la empresa en las zonas donde debía desarrollarse las obras de expansión.

El proyecto del arroyo cordero Una experiencia integral de asociación público-privada

A principios de la década de los '90, la carencia de una política integral de planificación y gestión ambiental que contemplara las distintas características y problemáticas regionales y locales, se expresaba en la ausencia de estrategias integrales de preservación, protección y utilización de los recursos naturales, en una legislación incompleta y contradictoria que no se adecuaba a las realidades locales y en la desarticulación y falta de coordinación en la gestión pública administrativa de los tres niveles (Nacional, Provincial y Municipal).

La variedad de problemas urbano - ambientales y sociales del partido de San Fernando, la multiplicidad de actores involucrados, la superposición de jurisdicciones y competencias territoriales y sectoriales, configuraban una complejidad de altísimo grado e innumerables acciones convergentes.

Esta complejidad emergente requería de un abordaje multivariable e integrador para evitar el riesgo de enfoques sectoriales y soluciones parciales, promoviendo la mayor coherencia posible en la direccionalidad de los objetivos de corto, mediano y largo plazo, tanto en el ámbito municipal como el regional.

Para dar respuesta a esta problemática, la Municipalidad de San Fernando desarrolló una política ambiental tendiente a lograr un modelo de planificación y gestión interinstitucional, interdisciplinario y participativo. La expresión de esta iniciativa estaba en la eficaz integración de los esfuerzos gubernamentales, no gubernamentales y de la comunidad involucrada.

En este marco, la Dirección de Ordenamiento Ambiental y Calidad de Vida puso en marcha el “Programa de Promoción Ambiental y Calidad de Vida del Municipio de San Fernando” que surgía de la necesidad de modificar una política ambiental segregada y desvinculada del desarrollo local.

El programa se convertía así en una herramienta política – metodológica del Gobierno municipal, tendiente a mejorar la calidad de vida de la población, particularmente de aquellos sectores populares con necesidades básicas insatisfechas.

Se verificó que este tipo de estructura permitía operar con mayor eficiencia en situaciones de crisis y restricción de recursos.

La implementación de un programa de esas características requería de la participación y articulación de distintas áreas de gobierno en los tres niveles y de los vecinos de las diferentes áreas seleccionadas. A estos efectos se establecieron Acuerdos y se concretaron Convenios con distintas áreas y organismos gubernamentales, entidades académicas y de investigación.

En la búsqueda de una comprensión integral que implicara a los actores involucrados de una manera sistemática y que resultara en un plan de acciones concretas, el Municipio recurrió al Programa MAB-UNESCO³ junto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), para la asistencia metodológica en Planificación y Gestión Integrada de Programas y Proyectos.

Por Decreto N° 13.053/89, se declaró de interés prioritario para la política de Planificación y Acción Municipal al Programa de Promoción Ambiental y Calidad de Vida, creando asimismo un equipo de trabajo interdisciplinario e interáreas responsable de la coordinación del Programa.

El gobierno provincial participó en el proyecto a través de la Dirección de Ordenamiento Urbano del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y diferentes áreas operativas del Ministerio de Salud.

La metodología utilizada en el Proyecto estaba caracterizada por tres factores, que la diferenciaban de los métodos tradicionales de planificación:

- Por un lado, la existencia del Taller Barrial como ámbito de referencia, en el cual se planificaban y discutían las propuestas y se resolvían las líneas de acción. En el Taller participaban los diferentes actores sociales, representando los intereses de

³ Diez años más tarde del Programa “Hombre y Biosfera (MAB)” de la UNESCO, volvería a vincularse con el Municipio de San Fernando para integrar su territorio de islas a la Red Mundial de Reservas de Biosfera.

distintos sectores de la comunidad, la administración pública, las organizaciones políticas, empresarias, profesionales, vecinales, etc.

- Por otro lado, la acción coordinada de los actores más desprotegidos a través de una Asociación Civil que los representaba. En ella, llamada Asociación de Entidades Intermedias del Arroyo Cordero, participaban: el Consejo de Asentamientos del partido de San Fernando, las sociedades de fomento del área de influencia, juntas vecinales, cooperativas, clubes barriales y asociaciones cooperadoras. De esta forma, pudo otorgarse un salto de calidad en las formas organizativas de la sociedad civil para involucrarlas en el proyecto.
- Finalmente, la conducción participativa y consensual del proceso por medio una Unidad Ejecutora en la que se encontraban representados la comunidad, el gobierno provincial y los distintos organismos involucrados del gobierno municipal. Se creó un ámbito de articulación de esta forma de asociación público-privada que permitió optimizar la forma de participación de las organizaciones de base de la comunidad, tanto en la Planificación como en la ejecución de las Acciones, al mismo tiempo que posibilitaba una mejor coordinación de los diferentes recursos municipales, provinciales y nacionales, tanto públicos como privados.

La zona del antiguo cauce del arroyo, así como también el área del Canal San Fernando (este último como consecuencia de la obra de entubamiento del primero) configuraban un Área de alto riesgo, caracterizada por el descontrol de fenómenos hídricos, permanente asentamiento de viviendas precarias en zonas no aptas, carencia de infraestructura de agua y tratamiento de excretas así como la contaminación por efluentes industriales y desechos de los cursos de agua a cielo abierto.

Este territorio, en continuo proceso de degradación urbana y ambiental, atraviesa el casco urbano, y comprometía la salud y calidad de vida de 38.000 personas, que en ese entonces representaba el 40% de la población del partido.

El Operativo de Saneamiento del Arroyo Cordero fue concebido para limitar el proceso de degradación urbano – ambiental del área, siendo la problemática del agua y el tratamiento de los efluentes la prioridad demandada por la propia comunidad, determinando acciones de coyuntura que configuraban una estrategia de consolidación y control del espacio común.

Las acciones incluyeron el relleno del cauce con la afectación de las áreas recuperadas al uso y custodia de las organizaciones de base de la comunidad, para el fomento de actividades de desarrollo social, así como la construcción con mano de obra comunitaria de las redes de agua y instalaciones comunes de tratamiento de efluentes.

El Proyecto se fundamentaba en una dinámica participativa que procuraba fortalecer el protagonismo y la cooperación del municipio y la comunidad, y operaba simultáneamente en tres dimensiones:

- Social: relacionada con los requerimientos de la emergencia socio-ambiental, se planificaba una intervención localizada en la traza del antiguo cauce.
- Urbano: relacionada con el desarrollo urbano del área continental del municipio, la intervención se efectuaría en la escala de ciudad.

- Ambiental: relacionada con la visión regional, San Fernando era considerado como un sistema integrado de islas y área continental, así que la intervención planificada era en la escala territorial.

En términos concretos, los elementos principales del Proyecto iniciado a principios de 1992 fueron:

- Operativo de saneamiento que atendía a la emergencia ambiental.
- Operativo de consolidación habitacional, que atendía a la emergencia de los asentamientos en el área, incluyendo la dotación de infraestructura de agua y saneamiento.
- Operativo de equipamiento comunitario, que atendía a la emergencia económica y social.

En el marco del objetivo de saneamiento, la intervención urbana de mayor impacto fue la efectuada en el barrio La Esperanza, ubicado al extremo norte de la traza del Ex-Arroyo Cordero (Actual Avda. Arnoldi y Ruta N° 197), encarada con gran economía de medios, desarrollando estrategias simples para alcanzar el nivel básico de servicios de agua y saneamiento, recomponiendo la trama urbana y potenciando un amplio sector del Partido.

La metodología empleada promovió un alto grado de organización social permitiendo, en menos de cuatro meses, proceder con el saneamiento global de 16000 m3, que incluía:

- relleno del cauce abandonado
- red de agua domiciliaria (320 familias)
- construcción de veredas
- construcción de cámaras sépticas comunes
- ejecución de acequias y zanjas de desagüe pluvial
- red de iluminación
- parquización del relleno
- forestación
- construcción de instalaciones deportivas y de entretenimiento
- equipamiento urbano (bancos, canteros, etc.)

Una operación equivalente pudo establecerse en varias manzanas aisladas de la zona denominada como Villa Hall, donde se ejecutaron cuatro instalaciones de baños comunitarios y redes condominiales con cámaras sépticas comunes.

En el barrio El Pueblito, localizado en la traza del Arroyo sobre el otro extremo del distrito (Arroyo Cordero y Gandolfo), se obtuvo un alto grado de asociación pública-privada gracias al financiamiento facilitado por la Cooperación Italiana. Así se concretó el objetivo de consolidación habitacional: con un Plan de Viviendas (40 unidades por el Instituto de la Vivienda de la Pcia.) en terrenos previamente saneados y dotados de la red de agua potable y cloacas así como la construcción de una Planta Depuradora de efluentes cloacales.

A fin de facilitar la construcción de las redes de agua y saneamiento en los terrenos del asentamiento precario, los pobladores acordaron con el Municipio un traslado durante la construcción a un barrio provisorio en casillas donadas por la misma Provincia.

Simultáneamente, se realizaron en la totalidad del área tareas de saneamiento básico en los barrios y en el cauce: además de los completamientos de la red de agua potable, la construcción de baños comunitarios, letrinas sanitarias, veredas interiores, la eliminación de los pequeños basurales, el control de plagas de roedores y vectores.

Se constituyeron Comisiones de Saneamiento vecinales, y en el ámbito de la organización barrial se planificaron y ejecutaron microproyectos de promoción social.

El programa se encuentra actualmente en las últimas etapas de completamiento, con la pavimentación de la Ex-traza del Arroyo Cordero y la forestación del sector.

Durante los nueve años transcurridos, han participado como asociados del Municipio de San Fernando las siguientes instituciones y organizaciones:

Internacionales:

- Cooperación Italiana

Nacionales:

- CEAMSE
- Obras Sanitarias de la Nación

Provinciales:

- Ministerio de Obras y Servicios Públicos
- Ministerio de Salud
- Ente del Conurbano Bonaerense
- Obras Sanitarias de la Pcia. (OSBA)
- Empresa Provincial de Energía
- Dirección Provincial de Hidráulica

Académicas:

- Universidad de Buenos Aires
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Organizaciones No Gubernamentales:

- Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)

Organizaciones vecinales:

- Sociedades de Fomento de la zona (8) y Clubes Barriales.
- Asociación de Entidades Intermedias del Arroyo Cordero.
- Consejo de Asentamientos del partido de San Fernando.

Nuevos asociados:

- Aguas Argentinas S.A.

3.3. Base de datos de proyectos APS implementados a partir de APPs en el Municipio

En la Tabla 3.5 se presenta una base de datos con los proyectos implementados en el Municipio de San Fernando para la obtención de agua y saneamiento siguiendo el modelo de Asociaciones Público Privadas.

Tabla 3.5. Base de Datos de APPs en el Municipio de San Fernando

DATOS	BARRIO	SAN MARTIN	PTE. PERON	SAN JORGE	LA PAZ	ALSINA	PJE. ALVEAR	SAN FRANCISCO	HARDOY	ZANJON FATE	SAN JOSE	SAN JOSE II	SAN LORENZO
	LOCALIZACION	Ruta 202 y Godoy Cruz	Ruta 202 y Psje. Blanco	Ruta 202 y Miguel Cané	Miguel Cané esq. Payró	Alsina esq. De Marzi	Alvear y Pasaje Alvear	Quirno Costa y French	Ruta 202 y Málaga	Málaga y Malvinas Argent.	Gral. Pintos y Vieytes	Gral. Pintos y De Marzi	Acceso a Tigre y Pocitos
	AGUA POTABLE	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
	CLOACAS	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI
	N° HABITANTES	1.335	1.295	1.240	400	60	115	360	750	300	1.250	120	625
	N° FAMILIAS	267	259	360	80	12	23	90	150	60	250	24	128
ACTORES	AASA	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	MSF	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	BARRIO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI
	ASISTENCIA ONG	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO
OTROS	PROYECTO	AASA	AASA	IIED	AASA	AASA	AASA	AASA	IIED/AA	AASA	AASA	AASA	AASA
	DIRECC. TECNICA	AASA	AASA	IIED	AASA	AASA	AASA	AASA	IIED/AA	AASA	AASA	AASA	AASA
	REPRES. BARRIO	E. Oliva	Lezcano	J. J. Pérez	B.Romero	Soc. Fto.	NO	NO	J. J. Pérez	T. Vargas	NO	Coop.Viv.	Soc.Fto.
	FECHA INICIO	dic-96	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	nov-00	dic-95	oct-97	jun-98	No inic.	oct-00
	PLAZO	5 MESES	6 MESES	1,5 AÑOS	9 MESES	3 MESES	4 MESES	3 MESES	3 AÑOS	2 MESES	4 MESES	3 MESES	2 MESES
	PUESTA EN SERVICIO	abr-97	oct-96	may-95*	mar-96	jul-99	Dic-00	feb-01	Parcial Jul-98	dic-97	oct-98	No inic.	dic-00
	COSTO ESTIMADO	\$ 70.500	\$ 83.600	S/D	\$ 38.700	\$ 9.800	\$ 14.700	\$ 24.600	\$ 95.000	\$ 16.500	S/D	\$ 9.200	S/D
	FORMA DE PAGO	SAC	SAC	Coop.	SAC/CIS	SAC	SAC	SAC	Coop.	SAC	Tarifa	SAC	Tarifa
COBRABILIDAD	S/D	S/D	24%	S/D	100%	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	No inic.	S/D	

* 1993, 23 familias con agua proveniente de Cocarsa (Frigorífico Privado).

3. 4. Diagnóstico de situación riesgo/factibilidad del Municipio

El propósito de la metodología aplicada es lograr que las distintas áreas del municipio concensuen el diagnóstico de situación de barrios populares en los que deben trabajar. Habitualmente las evaluaciones de los distintos departamentos difieren según sea la localización con que se analizan los distintos componentes claves. La práctica indica que es muy común que aun no se pongan de acuerdo en cuáles son los límites físicos de las áreas en discusión. La Tabla 3.6 se completó con la participación de algunos de miembros de las Secretarías de Planeamiento y de Desarrollo Social. Para su concreción definitiva será necesario realizar un taller de validación.

Una de las ventajas del uso de las matrices propuestas (Tablas 3.7 y 3.8) es que permiten ver en el tiempo los cambios que se han ido produciendo y, con una misma base de indicadores, evaluar los distintos procesos.

El segundo paso que se realizó como parte del análisis fue ubicar todos los barrios en un cuadro de coordenadas (Tabla 3.9) donde una de ellas es la factibilidad de intervención y la otra la criticidad o necesidad de intervención.

La metodología propuesta consiste en la definición de variables que permitan comparar y ponderar los distintos casos según afecten la factibilidad o la necesidad (urgencia) de intervención en un determinado barrio. Esto permite visualizar rápidamente el universo de barrios dentro de un municipio y su posición relativa.

El mérito de esta metodología radica en que es una herramienta que facilita a los equipos municipales decidir sobre una base objetiva y consensuada la política a seguir.

Cada una de las variables se las calificó de 1 a 4 según sea el indicador que se tomó y luego de ponderar las variables se hicieron los promedios. Cada barrio entonces quedó ponderado con un número correspondiente a la factibilidad y otro a la necesidad y con esta ponderación se lo ubicó en el gráfico general del universo de barrios carenciados.

Tabla 3.6. Diagnóstico expeditivo de los barrios populares del Municipio según componentes claves

COMPONENTES	SAN MARTIN	PERON	SAN JORGE	LA PAZ	ALSINA	ALVEAR	SAN FRANCISCO	HARDOY	ZANJON FATE	SAN JOSE N Y V	SAN JOSE II	SAN LORENZO	SABINO	SAN RAFAEL	SAN RAFAEL II	LA ESPERANZA	AVIACION	SAN ROQUE	EVITA	ARTIGAS	DON MARIANO	VILLA HALL	LA LOMA I Y II	PASTEUR/LAS TROPAS (SALE)	LOS PINOS (SALE)	SANTA ROSA (SALE)	EL PUEBLITO (SALE)	EL TRIANGULO	SAN RAFAEL III	
Tenencia de la tierra (% regularizado)	P	P	PR M	MSF	P	P	P	COO	P/MSF	MSF	A	P		COO	P	P	P	P	A	P	P	P	A	MSF	P	P	COO	P	P	
Tamaño (superficie)	5,31	5,59	7,09	1,25	5,12	0,49	1,63	1	1,14	2,49	0,83	1,6	0,44	2,15	0,21	2,25	0,4	1,48	8,08	0,41	1,16	1,06	0,56	1,14	0,77	3,22	0,44	0,7	0,75	
Población por familia (4)	200	320	500	121	100	50	150	195	30	160	30	200	12	180	36	130	36	250	314	10	90	300	19	150	50	320	51	50	71	
Población	800	1280	2000	484	400	200	600	780	120	640	120	800	48	720	144	520	144	1000	1256	40	136	1200	76	600	200	1280	204	200	284	
Densidad (hab./ha.)	151	229	282	387	78,1	408	368		105	257	145	500	109	335	686	231	360	676	155	97,6	117	1132	136	526	260	398	464	286		
Trazado urbano (% regular)	50	50	100	80	80	50	50	100	80	100	100	80	100	90	80	70	50	70	100	100	90	50	50		80	50	100	80	80	
Antigüedad (años)																														
Población con NBI (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Infraestructura (% servido)																														
agua	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
cloacas			X					X																						
electricidad	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
gas													X																	
pluviales																													X	
pavimentos						X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X	X	X
veredas	X	X	X	X	X	X	X		X	X							X		X	X	X	X	X					X	X	X
transporte público	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Equipamiento comunit. (cercano)																														
escuela	1	1	1	1	3	1	3	1	1	1	1	1	2	4	4	2	2	1	1	3	4	3	2	2	2	2	3	1	5	

COMPONENTES	SAN MARTIN	PERON	SAN JORGE	LA PAZ	ALSINA	ALVEAR	SAN FRANCISCO	HARDOY	ZANJON FATE	SAN JOSE N Y V	SAN JOSE II	SAN LORENZO	SABINO	SAN RAFAEL	SAN RAFAEL II	LA ESPERANZA	AVIACION	SAN ROQUE	EVITA	ARTIGAS	DON MARIANO	VILLA HALL	LA LOMA I Y II	PASTEUR/LAS TROPAS (SALE)	LOS PINOS (SALE)	SANTA ROSA (SALE)	EL PUEBLITO (SALE)	EL TRIANGULO	SAN RAFAEL III
centro de salud	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1			1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1
jardín de infantes	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		2	2	2	2	1	1		1	1	1	1	2	2	1		2
guardería	1	1	1	1	-	-	-	1	1	-	-	1		-	-	1	1	1	-		1	1			1		1		-
espacio recreación	1	1					1							1	1			-			1	1	2						2
otros																													
Vivienda																													
tipo de vivienda (monobloc/aisl)	A	A	A	A	A	A	A	A	A	D	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	D	A	A
calidad	R	R	R	R	D	D	D	B	D	R	R	D	R	R	R	R	D	D	BR	R	R	D	D	D	D	D	B	R	R
índice de hacinamiento (%)																													
Organiz. Barriales activas (antig.)																													
soc. fomento o similar	1	1	1	1		1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	3	1	1	1	1	1	1	1
clubes	-	-	1	-	1	1		1								1					2	2		1	1		1	2	2
otros							1			1	1	1		1	2									1	1	1	1		
Historia barrial participativa																													
Riesgo Hídrico																													
Área inundable (%)	X	X	X		X	X			X	X	X					X	X												
Área ascenso de napas (%)	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X			X	X	X			X		X	X			X	X			

MSF= Donado por MSF

M= Tierras municipales

A= Tierras arraigo

M= Malo

B= Bueno

PR= Provinciales

COO= Tierras entregadas a coop

P= Tierras privadas

R= Regular

D= Deficiente

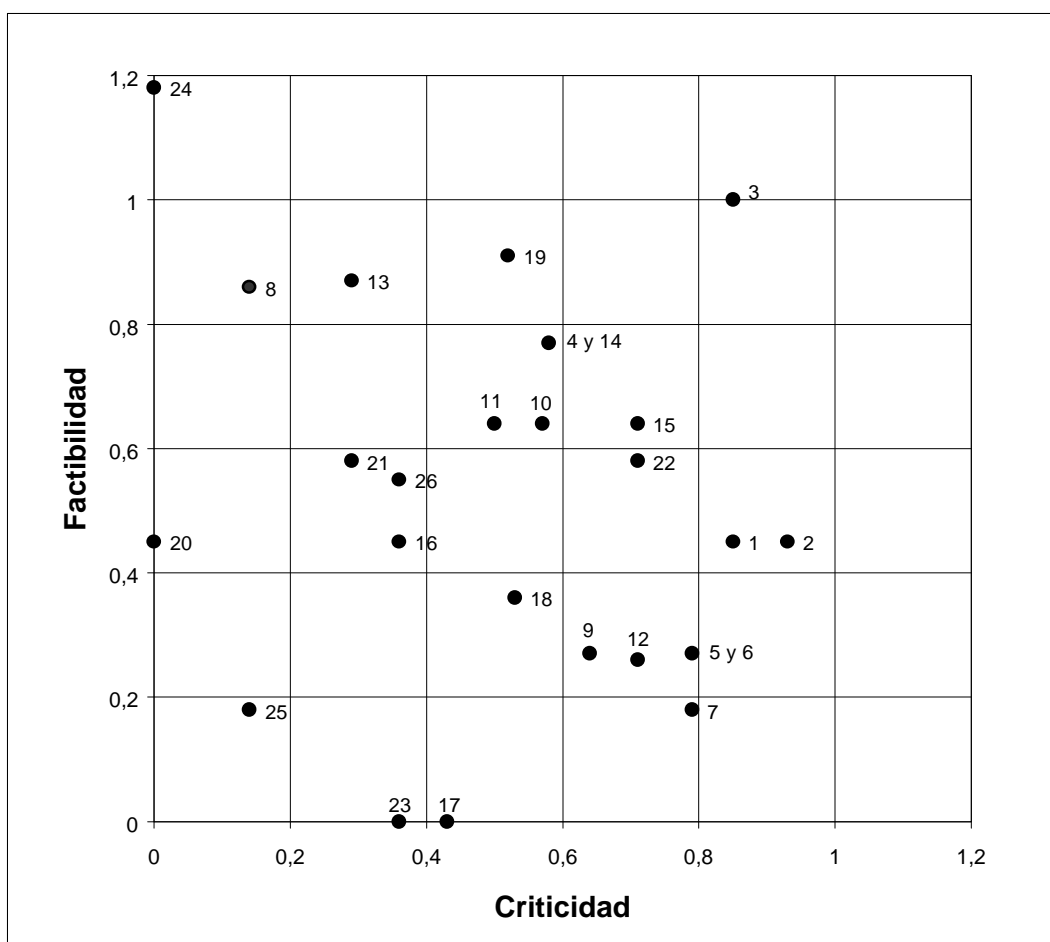
Tabla 3.7. Nivel de criticidad de barrios populares de San Fernando. Su ponderación

Componentes	Barrial			Habitacional		Infraestructura						Social		Ambiental		Total	Promedio Ponderado
	Superficie	Población	Densidad	Vivienda Recuperable	Hacinamiento	Agua	Saneamiento	Pluviales	Electricidad	Pavimentos	Veredas	Seguridad	Nivel de NBI	Área Inundable	Ascenso Napas		
Barrios																	
San Martín	4	3	2	2	3	1	4	4	1	4	2		4	2	4	40	2.85
Perón	4	4	2	2	3	1	4	4	1	4	2		4	2	4	41	2.93
San Jorge	4	4	2	2	2	1	2	4	1	4	4		4	2	4	40	2.85
La Paz	2	2	3	2	3	1	3	4	1	4	2		4	1	4	36	2.57
Alsina	4	2	1	3	3	1	4	4	1	4	2		4	2	4	39	2.79
Alvear	1	1	4	4	3	1	4	4	1	4	1		4	3	4	39	2.79
San Francisco	2	1	3	3	3	1	4	4	1	4	2		4	3	4	39	2.79
Hardoy	4	2	1	1	1	1	1	4	1	4	4		4	1	1	30	2.14
Zona Fate	2	2	1	3	3	1	4	4	1	2	4		4	2	4	37	2.64
San José N y V	2	2	2	1	2	1	4	4	1	4	2		4	3	4	36	2.57
San José 2	1	1	2	2	2	1	4	4	1	4	2		4	3	4	35	2.5
San Lorenzo	2	2	4	3	3	1	4	4	1	4	4		4	1	1	38	2.71
Sabino	1	1	1	3	3	1	4	1	1	4	3		4	1	1	32	2.29
San Rafael	2	2	3	2	2	1	4	4	1	4	2		4	1	4	36	2.57
San Rafael II	1	1	4	3	3	1	4	4	1	4	2		4	2	4	38	2.71
La Esperanza	2	2	3	2	2	1	4	4	1	1	1		4	2	4	33	2.36
Aviación	1	1	4	3	3	1	4	4	1	4	2		4	1	1	34	2.43
San Roque	2	3	4	2	3	1	4	4	1	4	2		4	1	1	36	2.57
Evita	4	4	2	1	2	1	4	4	1	2	2		4	1	4	36	2.57
Artigas	1	1	1	1	2	1	4	4	1	4	2		4	1	1	28	2
Don Mariano	2	1	1	1	2	1	4	4	1	4	2		4	1	1	32	2.29
Villa Hall	2	2	4	2	3	1	4	4	1	4	2		4	1	4	38	2.71
Las Lomas I y II	1	1	2	1	2	1	4	4	1	3	4		4	1	4	33	2.36
El Pueblito	1	1	3	1	1	1	4	4	1	4	1		4	1	1	28	2
El Triángulo	1	1	3	1	2	1	4	4	1	4	2		4	1	1	30	2.14
San Rafael III	1	1	3	3	3	1	4	4	1	4	2		4	1	1	33	2.36

Tabla 3.8. Factibilidad de intervención de barrios populares de San Fernando. Su ponderación

Componentes Barrios	Fact. / Tenencia		Servicios						Social			Econ. Financ.		Total	Promedio Ponderado
	Tenencia	Trazado urbano	Agua	Cloacas	electricidad	Pavimento	pluviales	Veredas	Equipamiento Comunitario	Organización comunitaria	Participación	Educación	Recursos		
San Martín	1	2	4	1	4	1	1	2	4	3	4			27	2.45
Perón	2	2	4	1	4	1	1	2	4	3	3			27	2.45
San Jorge	4	4	4	3	4	1	2	1	4	3	3			33	3
La Paz	3	3	4	1	4	1	1	2	4	3	4			30	2.77
Alsina	2	3	4	1	4	1	1	2	4	1	2			25	2.77
Alvear	2	2	4	1	4	1	1	4	2	2	2			25	2.27
San Francisco	2	2	4	1	4	1	1	1	4	2	2			24	2.18
Hardoy	4	4	4	4	4	1	1	1	3	2	3			31	2.87
Zona Fate	2	3	4	1	4	1	1	1	3	3	2			25	2.27
San José N y V	4	4	4	1	4	1	1	2	2	3	3			29	2.64
San José 2	4	4	4	1	4	1	1	2	2	3	3			29	2.64
San Lorenzo	3	2	4	1	4	1	1	1	2	3	4			26	2.36
Sabino	2	4	4	1	4	4	4	1	2	3	2			31	2.87
San Rafael	4	3	4	1	4	1	1	2	4	3	3			30	2.77
San Rafael II	2	3	4	1	4	1	1	2	4	4	3			29	2.64
La Esperanza	1	2	4	1	4	1	1	4	4	3	2			27	2.45
Aviación	1	2	4	1	4	1	1	2	4	2	3			22	2
San Roque	2	2	4	1	4	1	1	2	4	3	2			26	2.36
Evita	4	4	4	1	4	1	1	2	3	4	4			32	2.91
Artigas	3	4	4	1	4	1	1	2	4	2	2			27	2.45
Don Mariano	2	3	4	1	4	1	1	2	4	4	2			28	2.55
Villa Hall	2	2	4	1	4	1	1	2	4	4	3			28	2.55
Las Lomas I y II	1	2	4	1	4	1	1	1	3	2	2			22	2
El Pueblito	4	4	4	1	1	1	1	4	4	4	4			35	3.18
El Triángulo	2	3	4	1	2	1	1	2	1	3	2			24	2.18
San Rafael III	2	3	4	1	3	1	1	2	4	3	3			28	2.55

Tabla 3.9. Posición relativa de los barrios carenciados de San Fernando de acuerdo a su factibilidad y criticidad (febrero 2001)



Nota: 0 = 2	Referencias:	9. Zona Fate	18. San Roque
	1. San Martín	10. San José N y V	19. Evita
	2. Perón	11. San José 2	20. Artigas
	3. San Jorge	12. San Lorenzo	21. Don Mariano
	4. La Paz	13. Sabino	22. Villa Hall
	5. Alsina	14. San Rafael	23. Las Lomas I y II
	6. Alvear	15. San Rafael II	24. El Pueblito
	7. San Francisco	16. La Esperanza	25. El Triángulo
	8. Hardoy	17. Aviación	26. San Rafael III

3. 5. Comparación de escenarios con Municipios de Tigre, San Isidro y Vicente López

Al elaborar la estructura general de la investigación suponíamos, en base a conocimiento y datos muy preliminares, que en los restantes Municipios de la región se había avanzado en emprendimientos de APPs. Al avanzar en el tema pudimos corroborar que San Fernando es el único Municipio con antecedentes y continuidad en este tipo de políticas, circunstancia que establece un contraste extremo (por omisión) con los distritos vecinos.

El escenario se resume de la siguiente manera:

Municipio de Vicente López:

No tiene realizados emprendimientos de este tipo y no cuenta con funcionarios que manejen la problemática. Tiene prácticamente cubierta la demanda de agua y saneamiento en el distrito.

Municipio de San Isidro:

No tiene realizados emprendimientos de este tipo y actualmente está en la etapa de organización de un equipo para encarar obras de agua y saneamiento en el Barrio La Cava, uno de los barrios irregulares más paradigmáticos del Conurbano. En el marco del Consorcio Región Metropolitana Norte estamos colaborando con nuestros vecinos en esta tarea.

Municipio Tigre:

Tiene realizada una sola experiencia en el año 90, pero para la provisión de agua de una zona residencial tradicional. No cuenta con funcionarios que manejen la problemática y no tiene tampoco políticas activas para el sector.

Un intento para integrar a los citados municipios a esta problemática fue el invitar, a los presuntos funcionarios interesados en tomar el tema, al taller de cierre del trabajo, desgraciadamente no hemos tenido éxito en la convocatoria.

CAPITULO 4: ESTUDIOS DE CASO

4.1. Caracterización de los barrios estudiados

Se tomaron como estudio de caso los barrios San Martín, San Jorge, Jorge Hardoy y La Paz (Tabla 4.1). Los barrios se encuentran en el Partido de San Fernando, Municipio de la Provincia de Buenos Aires, a unos 35 km de la Capital Federal (Ver en Anexos Mapa con ubicación de los barrios).

Tabla 4.1

	Barrio San Jorge	Barrio Jorge Hardoy	Barrio La Paz	Barrio San Martín
Año de inicio del barrio	1962 1978 (sector nuevo)	1996	1990	1990
Población (Nº de habitantes)	1750	600 (700 por venir)	700	1200
Área	7 hectáreas	7 hectáreas	1 hectárea	7 hectáreas
Propiedad de la tierra	Fiscal	Cedida por la Municipalidad	Fiscal	Privada
Equipamiento comunitario	jardín materno-infantil jardín de infantes, escuela primaria, casa de barrio, casa joven, centro de salud, capilla,, servicios de apoyo escolar	biblioteca popular (en construcción) galpón banco de materiales, emprendimiento fábrica ventanas de aluminio	comedor comunitario capilla	comedor comunitario capilla
Organización comunitaria	Cooperativa	Cooperativa	Junta Vecinal	Junta Vecinal
Infraestructura del barrio	redes de agua y cloaca para 350 flías, servicio de electricidad clandestino recolección de basura discontinuo	redes de agua y cloaca servicio de electricidad clandestino recolección de basura discontinuo	red de agua completa, cloacas en calles perimetrales abastecimiento eléctrico con medidores gestionados por los vecinos	tendido de red de agua desagües a cielo abierto abastecimiento eléctrico con medidores
Fecha de acceso al servicio	1995 (agua y cloacas)	1999 (agua y cloacas)	1996 (agua)	1997 (agua)
Actores involucrados en el acceso a APS	MSF, AASA, Comunidad, ONG	MSF, AASA, Comunidad, ONG	MSF, AASA, Comunidad	MSF, AASA, Comunidad
Iniciativa	ONG	ONG	líder barrial	comunidad
Financiación de la obra	IDRC, Misereor, vecinos	Secretaría de Vivienda (Presidencia de la Nación), 70% de fondos. Vecinos, Municipalidad, Planes Trabajar cubrieron parte del pago por mano de obra	Municipalidad donó materiales Planes Trabajar cubrieron parte del pago por mano de obra	Municipalidad donó materiales
Facturación	Individual	Individual	Individual	Individual

4.2. Caracterización socio-económica de los barrios estudiados

Una encuesta de hogares realizada por Isabelle Fauconnier, de la Universidad de California, Berkeley en el mes de julio del 2000 para los barrios San Jorge, Villa Jardín y San Martín del Municipio de San Fernando, nos permite tener una visión más actualizada de la caracterización socioeconómica del universo de estudio. Si bien la muestra es pequeña (106 hogares), la información recogida es más ajustada, sobre todo si la comparamos con datos oficiales (INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda) que han quedado algo desactualizados y que toman un universo de estudio mucho más abarcativo.

De los datos extraídos del censo para los tres barrios podemos destacar:

- Nro. Personas por Hogar: 5,35
- Ingreso Aproximado Mensual: \$ 379,75

Tabla 4.2.

Ocupación								
Servicios/ construcción	Empleados fabriles	Municipales	Amas de casa	Servicios domésticos	Changas	Jubilados	Desocup ados	No sabe/ no contesta
17,9	5,7	1,9	48,6	7,5	2,9	6,6	8,5	0,9
Nivel educativo Alcanzado								
Ninguno	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Universitaria	No sabe/ no contesta		
2,8	45,3	33	15,1	2,8	0	0,9		
Ingreso mensual por hogar (distribución)								
\$ 0-100	\$ 101-300	\$ 301-500	\$ 501-700	\$ 701-900	Más de \$ 900	No responde		
11,3	33	27,4	9,4	8,5	5,7	4,7		

4.3. Caracterización de los actores intervinientes en las Asociaciones público-privadas

En el caso de los barrios San Jorge y Jorge Hardoy, la asociación para el aprovisionamiento de agua fue cuatripartita (empresa, municipio, vecinos, ONG), y mientras que en el caso de los barrios La Paz y San Martín, no hubo intervención de ONGs.

La siguiente tabla muestra a) cómo ven referentes de cada institución y barrios cuál fue su rol y el de los otros actores en la provisión de agua y cloacas, y b) las fuentes de conflicto con los otros actores.

Para la realización de la tabla fueron entrevistados: Sr. Paco Alvarez, (MSF); Sr. Alexandre Brailosky, Director del Depto. de Desarrollo de la Comunidad de la empresa Aguas Argentinas SA desde 1999; Lic. Gastón Urquiza, profesional del Área de Acción Comunitaria del IIED-AL involucrado en la realización de las obras. Dado que la tabla fue construida con información proveniente de una persona por institución la visión no es necesariamente representativa de toda la institución. En el caso de la Junta Vecinal, la visión fue recogida de las entrevistas a los grupos focales y a los dirigentes barriales.

Tabla 4.3. Visión de los roles de los distintos actores asumidos antes y durante la obra

	MUNICIPALIDAD	AASA	ONGS	JUNTA VECINAL
MUNICIPALIDAD	.	<p>a) Supervisión técnica, capacitación (a cargo de jefes de cuadrilla con cierta capacidad docente y con afinidad con la gente), conexión con el troncal.</p> <p>b) Algunos conflictos en la coordinación de las tareas, distintos tiempos de ejecución</p>	<p>a) Fortalecimiento de la estructuración comunitaria y capacitación técnica. En los barrios en que no hubo participación de ONGs se trabajó bien cuando la junta vecinal estaba bien estructurada pero faltó trabajo sobre las responsabilidades y compromisos de la gente con respecto al pago y la voluntad de la recepción de la obra como algo importante para la comunidad.</p>	<p>a) Permitió el contacto, abrió la puerta al barrio. Se trabajó bien con las juntas vecinales que tenían alto nivel de organicidad (ej. San Martín) y fue más difícil cuando este no existió (ej. La Paz).</p> <p>b) Conflictos debido a que los tiempos (urgidos) de la gente eran distintos a los tiempos del Municipio.</p> <p>En algunos barrios los vecinos robaron materiales. En otros casos no estaban interesados en trabajar en la obra</p>
AASA	El primer interlocutor de la Empresa fue la Municipalidad por ser el representante natural de los vecinos. La Municipalidad se		<p>a) Interlocutor adaptado que permitió intervenir y cumplir con la calidad del servicio. Inspección técnica de la obra. Sugiere que el papel de la ONG podría ser</p>	<p>a) Es la llave para entrar al barrio. Al ser los representantes de los vecinos son los que legitimaron las negociaciones</p>

	MUNICIPALIDAD	AASA	ONGS	JUNTA VECINAL
	<p>complementó con la empresa desde el punto de vista institucional que (proveyendo datos sobre la población y sus necesidades), y desde el punto de vista económico (aporte de materiales para la obra)</p> <p>b) No se mencionaron conflictos más allá que cuando se inaugura la obra se van todos y la empresa se queda sola con los vecinos</p>		<p>la estructuración comunitaria, y la creación de herramientas que permitan avanzar en la solución de conflictos internos (ej. no pago)</p> <p>b) Hay todo un trabajo de concertación que no se hizo e información que no se dio. Falta registro de experiencias para capitalizarlas. El problema es que cuando se inaugura la obra se van todos y la empresa se queda sola con los vecinos</p>	<p>b) una vez terminada la obra hubo problemas con los pagos</p>
ONGS	<p>a) En BSJ no se complementaron las tareas. En BJH el Municipio dio las tierras. En San Martín y La Paz fue fundamental la negociación de la MSF ya que consiguió el pago de la infraestructura y planes Trabajar.</p>	<p>a) El rol de la empresa fue cumplir con su objetivo de suministrar agua, pudiendo gracias a la APP adelantar las metas de la expansión. El IIED-AL pasó a ser reconocido como interlocutor válido y confiable para trabajar en el suministro de agua.</p> <p>b) Partían de distinta modalidad técnica. Establecer acuerdos,</p>		<p>a) Son los interlocutores con los que se trabajó primero. Con ellos se hizo el diseño participativo. Fue el medio para llegar a los vecinos</p> <p>b) Los conflictos fueron con los vecinos más que con la</p>

	MUNICIPALIDAD	AASA	ONGS	JUNTA VECINAL
	b) Se rompió la lógica clientelista y paternalista con el proyecto. La gente consiguió agua más allá de su filiación política	porque se partía de distintas racionalidades		JV y se debieron a que no todos cumplieron con los compromisos contraídos.
JUNTA VECINAL	<p>a) Provisión de materiales y Planes trabajar, intermediaria en las negociaciones con AASA. Se reconoce débilmente asistencia técnica, capacitación y materiales.</p> <p>b) Crítica sobre el manejo de tiempos políticos vs. tiempo de necesidades. Utilitarismo electivo.</p>	a) La empresa es vista con gran compromiso en la dotación de agua (capacitación técnica y en algunos casos provisión de material)	<p>a) Donde intervinieron se los ve como promotores de ideas de mejoras. Brindan fondos, capacitación técnica, ejecución y seguimiento de obras.</p> <p>b) Insuficiente transmisión de la información técnica y algunos problemas en la resolución técnica de obras (BSJ)</p>	<p>a) Los vecinos de los barrios donde se combinan roles de dirigencia de base y política ven como promotores y motor de las mejoras a la JV. Intermedian entre el barrio y el resto de los actores. Fuerte sentido paternalista</p> <p>b) Los vecinos no son críticos del accionar de la JV aún en los casos donde se presumen problemas de manejo de fondos</p>

4.4. Barrio San Jorge

4.4.1. Breve caracterización del barrio

El Barrio San Jorge (BSJ) está habitado por cerca de 450 familias que ocupan una superficie de 7 has. El sitio es una especie de plato de bajo nivel, sujeto a recurrentes inundaciones provocadas por fuertes lluvias o por el desborde del contaminado río Reconquista. El origen del barrio se remonta al año 1961, cuando el gobierno provincial construyó 60 viviendas de emergencia para relocalizar a pobladores de otros barrios precarios de la zona, afectados por inundaciones. A partir de entonces la expansión del asentamiento fue espontánea, a raíz de que la mayoría de los terrenos circundantes eran de propiedad fiscal, con la ventaja de estar situados en áreas relativamente accesibles a los centros de empleo.

En 1979, con el objetivo de relocalizar a otro grupo de pobladores erradicados por la realización de una obra de infraestructura en el partido de San Fernando, se urbanizó un área adyacente al barrio. Desde entonces el barrio quedó dividido física y socialmente en dos zonas: el “barrio nuevo” y “barrio viejo”, aunque con una característica común: ambos surgieron de la relocalización de población afectada por inundaciones, a la cual se ubicó paradójicamente en terrenos inundables.

En 1990, la situación de los servicios básicos era muy precaria: el 55% de las viviendas del barrio se abastecía de canillas públicas, 39% poseía conexiones domiciliarias clandestinas, y el resto recibía agua mediante la provisión de un camión cisterna⁴. La provisión de agua sólo se realizaba unas horas al día y cuando el suministro sufría caídas de presión se producían infiltraciones de aguas servidas de la red.

En cuanto a la eliminación de excretas, casi la cuarta parte de las viviendas utilizaba letrinas. La mayoría de las viviendas utilizaba un pozo ciego y solamente el 6% de los casos disponía de cámara séptica para el tratamiento adecuado de excretas. Dado que la napa se encuentra a sólo 50 cm de la superficie, los pozos no lograban absorber los líquidos cloacales, saturándose rápidamente.

El IIED-AL comenzó a trabajar con la población del BSJ en el año 1987 participando en la construcción de un Centro Materno-Infantil financiado por Cáritas. En 1990 se firmó un Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Urbanismo y Vivienda de la Pcia. de Buenos Aires, la Municipalidad de San Fernando, y el IIED-AL para implementar un Programa de Desarrollo Integral del barrio. El convenio tenía el compromiso de incorporar a los pobladores ni bien estos se organizaran en algún tipo de asociación. Así surgió la Cooperativa de Vivienda y Consumo “Nuestra Tierra”, con una adhesión del 95% de los vecinos del barrio. El principal objetivo para el barrio fue gestionar la propiedad de la tierra para todas las familias del barrio independientemente que ocuparan tierras privadas o públicas, siendo otros objetivos prioritarios obtener agua y saneamiento, recolección de basura, alumbrado y pavimentación de las calles.

El proyecto de provisión de agua comenzó con la colocación de cisternas para almacenar agua dulce, destinada al “viejo barrio” y la dotación de red de agua y desagües cloacales para 25 familias como prueba piloto (proyecto Hábitat y Salud

⁴ Evaluación de Proyecto dotación de servicios básicos Barrio San Jorge, Partido de San Fernando, Pcia. De Buenos Aires. Caride, H., Arossi, S., Caruso, C. 1996.

financiado por el IDRC). La provisión de agua se realizó mediante la introducción de dos redes: una de agua potable y otra de agua salada. La segunda sería utilizada para el lavado de la ropa, la limpieza de la casa y la higiene personal. Luego la red fue ampliada para la totalidad del barrio con el apoyo de la agencia Misereor, fondos gestionados por el IIED-AL y el aporte de vecinos.

Los desagües se resolvieron adoptando un sistema de Alcantarillado sin arrastre de sólidos⁵, y se redujeron los costos de instalación y mantenimiento mediante la reducción de pendientes, profundidades y diámetros de las cañerías.

4.4.2. Rol y responsabilidad de los actores involucrados

IIED-AL: Ha desempeñado el papel de iniciador del proyecto y de articulador de las partes intervinientes. Es el actor que pudo sumar credibilidad a la propuesta, que venía de una serie de intentos frustrados por promesas incumplidas o problemas con la dirigencia barrial. El esquema de interacción se repitió en la prueba piloto y en la obra barrial: la ONG gestionó los fondos para cubrir parte de los costos, proveyó el proyecto técnico, dirigió y supervisó la obra; junto a la cooperativa barrial determinó el monto a cubrir por las familias beneficiarias y organizó la cobranza de cuotas. Durante la obra, brindó asistencia técnica a los vecinos y contrató la empresa que hizo el tendido de la red troncal.

Municipalidad: Gestionó el servicio frente a Aguas Argentinas.

Aguas Argentinas: Conexión del servicio, y mantenimiento.

Cooperativa: Intermediario entre la ONG y los vecinos para proveer información. Recaudó el dinero para el agua y recauda la cuota para las cloacas.

Vecinos: Mano de obra voluntaria. Cada familia se hizo responsable de la conexión de la red secundaria (la que va desde el caño maestro al frente del lote) y la respectiva red domiciliaria. Dado que los fondos donados por los diferentes organismos resultaron insuficientes, los usuarios debieron aportar \$110 al contado o \$150 financiado en seis cuotas de \$25.

Los vecinos se organizaron con un representante por manzana- unos 32 delegados- que tenía la responsabilidad de informar los niveles de acuerdo para aceptar o no los beneficios del servicio, además del cobro de las cuotas de contraprestación. Cada manzana debía conseguir la adhesión del 70% de las familias para obtener el tendido. Las funciones formales del delegado eran: cobranza de las cuotas a los vecinos, reunión de interesados en el proyecto, suministrar información, y ser intermediarios entre la cooperativa, la ONG y los vecinos. En diferentes sectores los delegados tomaron la iniciativa de cubrir otras funciones como: organización del trabajo, asistencia técnica y responsabilidad frente a los desperfectos.

4.4.3. Niveles de participación comunitaria

El acceso al agua corriente es percibido por los residentes y los dirigentes barriales como un logro conseguido gracias al "Instituto" (la ONG participante). La participación

⁵ Este sistema consiste en la colocación de cámaras sépticas domiciliarias donde se retienen los sólidos y redes donde se dirigen los líquidos septizados, de esta forma es posible utilizar tuberías de menor diámetro colocadas con menor pendiente y por lo tanto a menor profundidad.

de los representantes de la comunidad se manifestó desde el principio en lo que respecta a la decisión de implementar y extender el sistema de saneamiento a todo el barrio, priorizando esta elección por sobre otros componentes del Programa de Mejoramiento Integral del barrio. La mayor resistencia al proyecto obedeció a no disponer la tenencia de la tierra, lo que de hecho limitaba la inversión en un terreno no propio.

Inicialmente surgieron problemas para conseguir la participación de los vecinos, quienes desconfiaban de la realización de la obra por haber sido engañados en varias ocasiones por las sociedades de fomento (*“cuando nos vinieron con la propuesta de la cooperativa, dijimos, quieren seguir afanando?”*). Probablemente la participación de un organismo externo a la comunidad (ONG) ayudó a regenerar la confianza y poder conseguir que la gente aceptara pagar y comprometerse con la obra.

El sistema de delegados (responsables) elegidos por cuadra fue muy eficaz también para generar confianza. Los delegados no eran necesariamente vecinos con historia de participación activa en el barrio sino vecinos muy motivados en tener agua *“yo nunca me quise comprometer, pero como necesitaba el agua, tuve que hacerme cargo de la cuadra para poder tener el agua”*. El IIED-AL y la Cooperativa colaboraron en la organización de los pagos para garantizar la transparencia en el manejo de los fondos.

Los delegados hicieron un control directo del trabajo de cada vecino. *“a mí lo que me tocó fue ir a pelear con la gente. Yo golpeaba las puertas a la mañana para que se levanten a cavar, y los hice cavar a todos, yo estaba la última y tenían que cavarme, así que a la mañana tenía que golpearle la puerta a todos y hacerlos salir para que empiecen a cavar y así salimos adelante”*.

En caso de que algunos vecinos se negaran a pagar, el trabajo lo hacía el resto *“el 70% tenía que ser. Los tres de adelante no querían, y los otros vecinos hasta el fondo querían y había que cavar lo de esas tres familias, 30 metros teníamos que cavar entre todos porque esos tres no se iban a mover. Y si alguien estaba de entre medio y él no quería ni el agua ni la cloaca porque no lo podía pagar igual había que cavarlo, porque la otra gente si necesitaba”*.

El sistema de delegados permitió también que en distintas cuadras se llegara a distintos arreglos: *“en mi cuadra ninguno quería cavar. Entonces contraté una máquina. Vino una máquina, en una hora hizo todo el zanqueo, después les cobré a todos (de delegado de cuadra)”*. Otro delegado relató *“... en nuestra calle, todos los vecinos se juntaban y hacía un pedacito cada uno. En la cuadra de nosotros no hubo problemas”*.

Fue más fácil conseguir interesados para la conexión del agua que para la conexión al sistema de cloacas. *“... era como que la cloaca no la iban a necesitar nunca, con el pozo negro estaban bien. Como siempre habían tirado el agua a la calle o a la zanja..”*

Según los entrevistados, pese al éxito de este trabajo, la gente sigue sin confiar en la Cooperativa, con lo cual es difícil la autogestión de otros proyectos. *V1: si algún vecino dijera yo me voy a sentar con estos 3 o 4 que estamos ahí, voy a ayudar a trabajar, voy a presentar mis proyectos y nosotros vemos que está bien, y que nos vas a venir a ayudar a trabajar, nosotros aceptamos eso. Pero nadie se suma a la cooperativa”*.

Parecería que se necesita al Instituto para gestionar proyectos y que estos tengan credibilidad, y que falta iniciativa para hacerlo desde el barrio *“...En realidad para hacer otro (proyecto), necesitaríamos que el Instituto vaya y pida, no la cooperativa..”*

4.4.4. Estado actual de la situación de agua y cloacas

Desde 1995 la mayoría del barrio está conectado al sistema de aguas y cloacas. Los vecinos no conectados alegan falta de dinero para pagar las cuotas y obtienen agua de los vecinos o la compran. Si bien una de las premisas principales del proyecto fue la provisión conjunta de agua y cámara séptica, un porcentaje de los adheridos al proyecto no cuenta con la misma. Hay vecinos que se quejan de los que no están conectados a las cloacas “ *...esta persona que no tiene cloaca, el agua la tiran a la calle. Nosotros que no tenemos veredas tenemos que pasar por el barro, y tiran agua sucia, agua de pañales, agua de todo, y las moscas ... Casi siempre hay agua. Son de las cosas que ahora nos empiezan a molestar, un vecino u otro hace algún comentario, es una mugre. Es como que uno se va desacostumbrando a eso...*”.

4.4.5. Niveles de conformidad y satisfacción de los usuarios con el servicio

Los vecinos consideran que la dotación de agua y cloacas fue el cambio más importante en su vida diaria. Reconocen que sin su organización el agua hubiera llegado mucho más tarde y que el proceso dejó mucho valor agregado en el barrio y en su calidad de vida:

V1: “*... esto del agua movió mucho más que solo el agua en el barrio, me da la impresión a mí. Creo que la gente empezó a darse cuenta de que podíamos mejorar...*”

V2: *sí, el puntapié inicial para el progreso del barrio. De ahí en más la gente se empezó a dar cuenta de que podía vivir mejor. Porque antes era un baño, una letrina ...*

V3 “*... y era como que la gente no quería mejorar su casa por miedo de que le saquen. Si vos tenías una casilla, no querías invertir un peso para poner una ventana. Es como que le dio un poco de esperanza a la gente del barrio*”. El sistema de delegados fomentó también la integración barrial: “*... inclusive empezamos a conocer más los vecinos. Porque, de repente, yo hacía años que vivía en el barrio y la mayoría de la gente no me conocían y me empezó a conocer cuando empecé a salir a cobrar el agua y todo eso...*”

Consideran que si lo hubiese hecho la empresa no lo hubieran podido pagar y el plazo para obtener el agua hubiera sido mucho más largo. A la pregunta del coordinador del taller: *Uds. tienen noción cuando hubiese venido el agua acá?* responden: “*... en el 2500...*”. Algunos sugieren que se cuida más la obra porque ellos son los responsables.

Si bien a la idea de proyecto se la evalúa con un 11 (de 1 a 10), el funcionamiento se evalúa con un siete. Sienten que trabajaron “a ciegas” y que la capacitación para la instalación del sistema de cloacas y su uso no fue suficiente. “*Nosotros en realidad empezamos de nada. No sabíamos como iba a ir un caño adentro del otro, no se sabía nada, y sin embargo, salió, bastante bien. El sector estaba bastante mal, termino funcionando .*”

En cuanto a la calidad del servicio, se quejan de poca presión de agua en verano. Esto puede explicarse técnicamente, ya que según la empresa, existe en Argentina una cultura generalizada de derroche del recurso (con suministros por persona de hasta 630 litros por día en verano), y el uso excesivo del servicio por los habitantes que

están conectados en el comienzo de la red troncal resulta en una disminución de la presión para los tramos finales de la conexión.

4.4.6. Posibilidades de mantenimiento de los sistemas implementados

Antes de que el mantenimiento estuviera a cargo de AA, los vecinos se organizaban pagando \$2 por mes para un fondo para hacer el mantenimiento del sistema de aguas. En la actualidad, los problemas con el agua los resuelve AA y los problemas con la cloaca lo resuelven entre los vecinos. Si bien no sigue en vigencia el sistema de delegados por cuadra, cualquier problema que tienen los vecinos consultan a sus delegados. Parecería que el servicio de mantenimiento que hace AA no es el mismo que se hace en otros barrios, ya que las cuadrillas requieren del trabajo de los vecinos para cavar y tapar "...ahora sí está roto lo que Ud. tiene que hacer es cavar y cuando vienen ellos hacen la conexión y te dejan todo arreglado y vos lo tapas".

Se percibe la falta de información sobre el buen uso de los sistemas instalados y la preocupación porque algunos vecinos hayan hecho mal la conexión a las cloacas. V1: *por ahí no están conectados, yo no puedo saber, por ahí no están conectados bien a la cloaca, y tiran porquerías.* V2: *hay parte que todavía no lo saben usar.* V3: *hay un vecino que tiene esto, que el fusible⁶ están en el patio, el fusible no lo usan como tal sino como desagote, como una pileta de patio. Voló la tapa, voló todo y lavan ahí. Todo el agua va ahí. Cuando destapan, sale, pañales, pelotitas de tenis ..."*

4.4.7. Voluntad de pago de los servicios:

Al ser consultados por AA, la gente del barrio eligió tener facturación individual en vez de facturación colectiva. "*Nosotros no teníamos experiencia pero nos imaginábamos que, con toda la experiencia anterior de que no se pagaba la luz o algo, no se iba a pagar el agua tampoco. Si uno quería pagar el agua sabía que si venía individual, él la iba a pagar*"

Pocos pagan por el servicio de agua, y el resto no sabe ni cuánto cuesta ni la periodicidad del pago.

V1: *nadie te paga el agua acá, Ud. pregunta y quien paga? Uno o dos pagan el agua.*
C: *igual decían que era barato?*

V2: *para el beneficio que nos dan, es barato 9, 40\$*
Coordinador: *cada cuánto viene la factura: cada 2 meses?*

V1: *no, todos los meses*

V2: *no, cada 2 meses.*

Hay vecinos que están conectados sin haber pagado el costo de la conexión. Por ahora los que no pagan no tuvieron ningún tipo de penalización por parte de la empresa. Resulta interesante que los mismos vecinos sugirieron en el taller que se realizó con la empresa que ésta debería sancionar a la gente que no paga para que no terminen sufriendo todos con el corte del servicio.

⁶ La cámara fusible se interpone entre la cámara séptica y las redes con el objeto de impedir el eventual paso de sólidos a las tuberías.

Los vecinos comentan el problema para la distribución de las facturas. Primero llegaban las facturas al corralón, ahora llegan a la casa de un vecino que debe avisar al resto y el sistema no es muy eficiente.

4.5. Barrio Jorge Hardoy

4.5.1. Breve caracterización del barrio

El Barrio Jorge E. Hardoy se extiende a lo largo de una fracción de 7 hectáreas que fueron cedidas por la Municipalidad de San Fernando a la Cooperativa del Barrio San Jorge para relocalizar a 250 familias originarias del barrio San Jorge que estaban ubicadas en tierras privadas, ocupando zonas donde se abrirían calles o eran la segunda familia en un mismo lote.

En 1992 se hizo efectiva la ordenanza de cesión de la fracción y a partir de allí comenzó un largo proceso de relocalización de familias. Dado que el terreno no estaba urbanizado, el principal problema fue la necesidad de rellenar algunos sectores que se encontraban bajo cota, nivelar los terrenos y realizar la mensura. Estas actividades fueron realizadas por la MSF.

La Cooperativa del Barrio San Jorge junto con el IIED-AL y la MSF en el marco de la consolidación de una mesa de trabajo conjunto promovieron el Programa de Mejoramiento Integral de los Barrios San Jorge y Hardoy. Los vecinos del Barrio Hardoy mediante un convenio firmado con la Cooperativa y MSF se comprometieron a realizar obras de construcción de futuras viviendas, equipamiento comunitario e infraestructura sanitaria.

En octubre de 1996 el IIED-AL firmó con la Subsecretaría de Vivienda del Gobierno de la Nación (Programa 17), la entrega de un subsidio destinado a la creación de un Fondo de Créditos para promover la construcción de las viviendas del Barrio Hardoy el mejoramiento de las viviendas existentes en el Barrio San Jorge, y la construcción de la red de agua y cloacas del Barrio Hardoy. Este subsidio representaba el 70% del costo de los materiales y la asistencia técnica de la obra de infraestructura para 250 familias y se complementaba con el pago de los \$ 110 ó \$ 150 que los vecinos del Barrio San Jorge tenían que abonar en concepto de cargo de conexión, para financiar la construcción de la red de agua y cloacas para las familias que se relocalizaban en el Barrio Hardoy. Las familias a relocalizar hicieron el mismo aporte (\$110).

Al mudarse los primeros vecinos todavía no había agua en el barrio y la debían conseguir de otros barrios (ej. La Paz). Gran parte de los vecinos a relocalizar habían participado de la construcción de la red de agua y cloaca en el Barrio San Jorge. Estos vecinos, en diferente medida conocían el proceso vivido en el barrio durante la obra, ya que esta se realizó con el aporte de mano de obra voluntaria de la mayoría de los vecinos y la coordinación técnica del IIED-AL.

Para fines del año 1995 un grupo de vecinos del Barrio San Jorge a ser relocalizados conformó la Subcomisión de Tierras con el fin de movilizar la mudanza de las primeras familias y promover el inicio de la construcción de las redes de infraestructura. Se conformó un equipo de trabajo integrado por la Subcomisión de Tierras, la Cooperativa, la MSF, el IIED-AL y un grupo de empresarios para viabilizar la mudanza de las familias y se solicitó el concurso de la empresa Aguas Argentinas quien realizó el proyecto de tendido de infraestructura para el barrio. En el marco de esta mesa de trabajo se empezó a definir la modalidad de ejecución de la obra, replicando el modelo del Barrio San Jorge. Los materiales y la asistencia técnica serían financiados con el

subsidio, lo recaudado en el Barrio San Jorge, de los nuevos vecinos del Barrio Hardoy, y la mano de obra sería voluntaria.

Con respecto al barrio en general, muchas son las mejoras realizadas a lo largo de estos años con la Cooperativa como organización barrial referente y con la designación en este último año de delegados por cuadra, conjuntamente con la MSF y el IIED-AL: a. Inscripción, selección y adjudicación de 219 lotes; b. Nivelado y mejorado de calles internas del barrio; c. Construcción de veredas; y d. Alumbrado público.

4.5.2. Rol y responsabilidad de los actores involucrados

Aguas Argentinas: Asesoramiento técnico y capacitación, inspección de la obra y aprobación de la obra antes de hacerse cargo. En el futuro: mantenimiento de la red.

Municipalidad: Maquinas para la nivelación y relleno del terreno, contratación de la empresa para terminar la obra

Cooperativa: cobro de cuotas de agua y cloacas, selección de gente para el Plan Trabajar y toma de decisiones junto con el IIED-AL.

Vecinos: pago de cuotas, mano de obra rentada durante la obra (Plan Trabajar), reparación de perdidas, conexión interna a sus viviendas.

IIED-AL: Mediador para el otorgamiento del subsidio de la Subsecretaría de Vivienda del Gobierno de la Nación. Mediador para la obtención del Plan Trabajar del Ministerio de Trabajo de la Nación para pagar la mano de obra de 18 mujeres y 27 hombres. Organización del trabajo de la gente contratada, asistencia técnica de la obra, contratación junto con la Municipalidad y la Cooperativa de la empresa para finalizar la obra, dirección de obra, entrega de la obra a la empresa y reparación de perdidas antes de la entrega.

4.5.3. Niveles de participación comunitaria

En este barrio no funcionó el esquema de trabajar con mano de obra voluntaria, y después de dos meses se consiguió planes Trabajar para cubrir el trabajo por 6 meses. Esto fue muy valorizado por los vecinos *“lo mejor que hubo en Hardoy fue la motivación del sueldo” “es una motivación para que la gente lo haga con ganas...”*

4.5.4. Estado actual de la situación de agua y cloacas

Desde 1999 está funcionando el servicio de agua aunque hasta el día de hoy la empresa no tomó a su cargo la red ni dio autorización para el resto de las cloacas. Este año se completó la obra por medio de un aporte de fondos conjuntos de la Cooperativa y el Municipio para la contratación de una empresa constructora. Desde hace 3 meses se está intentando eliminar los inconvenientes que aparecen frecuentemente y cumplir con los requisitos para entregar la red a Aguas Argentinas. Todavía la obra no se inauguró por las pérdidas que frecuentemente aparecen en el sector donde todavía no se encuentran viviendo las familias a relocalizar. Con respecto a la red de cloacas, las familias, en su mayoría, se encuentran conectadas a la misma. Ambas redes han sido aprobadas por AASA y están listas para su incorporación definitiva a la Concesión.

4.5.5. Niveles de conformidad y satisfacción de los usuarios

Del uno al diez, evalúan al proyecto con un 7 y consideran que obtuvieron una doble ventaja: acceder a agua potable y cloacas y tener un sueldo durante 6 meses. Consideran que con trabajo voluntario no se hubiera hecho tan fácil: "Lo iba a hacer uno y el otro no".

Opinan que el trabajo organizado hizo la instalación más fácil. "Trabajamos bien, porque había un grupo el que se dedicaba a poner todo el tema de caños, había un grupo que hacía la zanja, después había hombres que se ponían a colocar los caños, otros que ponían la abrazadera, o sea, no es que todos hacían, se dividían en todos los grupos".

En general hay consenso en una buena evaluación de la obra tanto de la calidad técnica de los materiales como de la modalidad de trabajo.

Valorizan más su trabajo que el de la empresa constructora ya que ellos trabajaron con "pala y pico" y debieron hacer el zanqueo mientras que la empresa trabajó con maquinarias. Un valor agregado de haber hecho el trabajo es que les sirvió para aprender (a mujeres, por ejemplo para hacer hormigón, que luego usarán en sus casas, y a los hombres, cómo se hacen las conexiones).

Se nota el vacío producido desde que se terminó la obra hasta hoy que todavía AASA no se hizo cargo de la obra y la falta de un referente técnico claro. Hasta el momento incluso de estar la empresa trabajando, se hace referencia a la figura del IIED-AL como coordinador técnico.

Al igual que en el barrio San Jorge, hay quejas sobre la baja presión de agua los días de calor.

4.5.6. Posibilidades de mantenimiento de los sistemas implementados

Por el momento hay roturas en zonas donde todavía no hay casas y los chicos del barrio juegan con los caños y los rompen. Los vecinos expresan dudas sobre cómo será el funcionamiento de las cloacas cuando todo el barrio esté conectado, y miedo a que se tapen los caños porque la gente tira cosas que no corresponden "Acá pasa lo mismo, un caño así y tiras pañales, ropa interiores...".

La gente no tiene claro si AA se hará cargo del mantenimiento del sistema de agua y cloaca o sólo del agua. En cuanto al sistema de cloacas, por ahora están funcionando muy bien, pero hay dudas si esto seguirá así una vez que estén todos conectados.

4.5.7. Voluntad de pago de los servicios

Vacío de información: sobre el pago del servicio (confusión sobre lo que va a facturar la empresa, si sólo servicios o también conexión) y de lo que se pagó por conexión (no saben qué se hace con la plata que se paga, se insinúa que con esa plata se van a hacer otros barrios, como se hizo en Hardoy con lo recaudado en San Jorge). Como la Empresa todavía no factura nadie paga aun por el servicio.

4.6. Barrio San Martín

4.6.1. Breve caracterización del barrio:

En el Barrio San Martín viven aproximadamente 270 familias que suman unas 1200 personas. Los terrenos donde se levantan las casas fueron disputados durante un tiempo por el frigorífico Cocarsa, el que habría desistido en sus reclamos ante una denuncia de los vecinos del barrio. El barrio se divide en dos sectores: el ex Cocarsa tiene la misma antigüedad que San Jorge y el nuevo asentamiento que se produjo en 1990 (alrededor de 200 familias). La franja más antigua del barrio bordea el río Reconquista, padeciendo anegamientos frecuentes. En este sector el estado de las viviendas es absolutamente precario, así como la contaminación del medio ambiente barrial es intensa, afectada por la proximidad del río y la acumulación de desechos de las prácticas del “cirujero” de las familias que habitan este sector.

El barrio se asienta sobre tierras privadas. Actualmente se está gestionando la regularización de la ocupación (por compra de los ocupantes), a través de la Ley Provincial n° 24.374/95, que contempla este tipo de casos.

La comunidad se organiza a través de un Junta Vecinal de 12 miembros que representa a los vecinos en la interacción con el afuera. Esta Junta tuvo un papel clave en el proceso de negociación con el Municipio y con Aguas Argentinas.

El Barrio San Martín, como el resto de los barrios de la zona, desde sus orígenes no contaba con servicios de agua y saneamiento. Originalmente, las pocas casas levantadas en el predio se abastecían con agua cedida desde el frigorífico Cocarsa, que desde su predio había cedido a algunos vecinos la conexión de agua a través de mangueras. Esporádicamente entraba un aguatero municipal.

Con la llegada de más familias al barrio se agudizó el tema del agua. Luego de un conflicto con Cocarsa se suspendió la provisión de agua desde el frigorífico. El aguatero comenzó a resultar insuficiente ante la cantidad de personas del barrio, y sus visitas irregulares eran fuente de conflicto entre los vecinos (nos comentan las largas colas y las discusiones ante el temor de no poder ser abastecidos). La criticidad de la situación, llevó a los vecinos a organizarse. Primero formalizaron una Junta Vecinal, la que juntó firmas y se presentó en Aguas Argentinas pidiendo el servicio. Por tratarse de un barrio carenciado y sin propiedad de la tierra debían tener el apoyo de la Municipalidad por lo que comenzaron las negociaciones con este interlocutor. Ante los largos tiempos tomados por la Municipalidad para realizar las gestiones ante AASA, la amenazaron con un corte de ruta. La presión resultó efectiva y la Municipalidad colocó 4 o 5 canillas en las esquinas y, con aportes de los vecinos, se realizaron extensiones con mangueras para que, por turnos, todas las casas tuvieran agua. Luego la Junta Vecinal firmó un convenio junto con los barrios La Paz y Presidente Perón para realizar la obra de dotación de infraestructura de agua en cada uno de los barrios. Los términos del convenio establecían que el Municipio entregaría los materiales, Aguas Argentinas SA la capacitación, y los vecinos el trabajo (que sería voluntario). El mismo convenio contemplaría durante los primeros dos años el pago de una factura global (única). La comisión vecinal se encargaría de los cobros individuales y del pago de la factura. Luego de esos 2 años (a modo de garantía), las facturas serían individuales.

4.6.2. Rol y responsabilidad de los actores involucrados

Aguas Argentinas: realizó el diseño técnico y el control técnico de la obra. Capacitación para 5 personas del barrio para realizar las conexiones. Se encargan del mantenimiento.

Municipalidad: Colaboró en la gestión con AA. Donó dinero para los materiales.

Junta vecinal: Tomó la iniciativa para comenzar las tratativas con AA y la Municipalidad. Firmó un convenio junto con otros barrios (La Paz y Presidente Perón) para realizar la obra de dotación de infraestructura de agua en cada uno de los barrios. Los vecinos mencionan especialmente su actuación :*“Nosotros lo que tenemos acá se lo debemos a ellos. Originalmente recaudaban el pago de la factura comunitaria.*

Vecinos: Aportaron mano de obra voluntaria para realizar el zanjeo:*“Aquí nadie ha cobrado nada (.....) entre los vecinos hacen todo y nadie pide un 5 a alguno, con voluntad de cada uno”... el tema era así, teníamos el frente de una casa, vamos a decir una cuadra, entonces que hacíamos? Había gente que por ahí iba y ayudaba a otras personas de otra cuadra, hemos llegado hasta allá al fondo. No era, el tema era poder terminarlo lo más rápido posible y, dentro de lo posible, que quede todo bien, no es cierto? Lo más rápido posible para tener todos agua”.* En la última etapa del proyecto se consiguió dinero a través de un programa de empleo del gobierno para pagar a 20 personas (que habían comenzado trabajando en forma voluntaria) para que armaran la red.

4.6.3. Niveles de participación comunitaria

La Junta vecinal tuvo un rol muy activo y desafiante en las tratativas para conseguir el agua. Ejemplo de ello es que al no ser atendidos sus reclamos por la Municipalidad amenazaron con un corte de ruta, y cuando en el diseño final de la red quedaron 40 familias sin servicio. La Junta Vecinal decidió que *“el agua es para todo el barrio o no queremos el agua”.* La empresa tuvo que agregar a esas familias.

Los vecinos se involucraron en mayor o menor grado pero su participación se encuentra más en el aval de gestión de la Junta Vecinal, que en la participación activa en el proceso de pensar en los problemas y el abordaje de sus soluciones.*“Si, ellos han comenzado a caminar por que nos den agua, ella (la Presidenta de la Junta Vecinal) caminaba más que todos y bajo ella, gracias a Dios tenemos agua, por ellos vinieron los de AA”.*

Todos los vecinos trabajaron en la obra, en forma voluntaria, y la realizaron en menos tiempo del planificado. *“Todas las personas que trabajaron, trabajaron fuerte por que hubo piedras, hubo cascotes, agua, hubo barro. Mucha gente que no podía hacer su frente, el frente de su casa, no lo hicieron por que sus motivos tendrán, y mucha gente tuvieron más de un metro de zanjeo ... Entonces, gracias a Dios, que tuvimos, que tenemos el agua, gracias a la comisión vecinal y de los vecinos”*

“...trabajamos todos juntos, nadie era más ni menos. El que trabajaba de mañana, venía y trabajaba de tarde, el que trabajaba de tarde, trabajaba a la mañana y el que trabajaba de noche, trabajaba lo que podía”

Sobre el final de la obra se les otorgó un programa de empleo del gobierno que permitió apurar los tiempos de ejecución de la obra. Una vez finalizada la obra de agua, con el programa se realizó la construcción de veredas en el barrio.

4.6.4. Estado actual de la obra

La instalación de aguas fue inaugurada en 1997. Por el momento no hay cloacas y cada casa tiene un pozo ciego para las aguas negras; las aguas grises van a una zanja abierta que desemboca en el arroyo. La Presidenta de la Junta Vecinal está comenzando a gestionar la provisión de cloacas.

4.6.5. Niveles de conformidad y satisfacción de los usuarios

A todo el trabajo, la organización, el proyecto hasta lograr el agua lo evalúan con un 10. *“Yo diría un 10, porque el sacrificio fue unánime, no hubo discusión, no hubo problemas, creo que una sola vez hubo un error, que salto una abrazadera, lo único y yo me acuerdo y los otros no se. Digamos a nivel grupo, la obra realizada en general 10, todo 10”.*

“... el sacrificio que se hizo valió la pena por que ahora estamos todos bien, tenemos agua, estamos 10 puntos, a lo que era como estábamos antes, era un sacrificio buscar agua y ahora no, gracias a Dios está todo bien”

En general todos rescatan la Asociación, por otro lado advierten que si no se hubiese hecho de la forma en que se hizo nunca hubiese llegado el agua al barrio. Se tiene noción de cuanto cuesta una conexión formal de agua y que nadie en el barrio esta en condiciones de afrontar esos costos. Están contentos con la calidad del servicio.

4.6.6. Posibilidades de mantenimiento de los sistemas implementados

En caso de rotura el delegado barrial le avisa a la empresa y esta se encarga de hacer el arreglo. Los vecinos están satisfechos con la respuesta de la empresa frente a sus reclamos de arreglos.

4.6.7. Voluntad de pago de los servicios:

En el Convenio se establecía la facturación única para la totalidad del barrio y por 8 bimestres la Junta Vecinal era responsable por los cobros. Cada vecino debía pagar \$3,20 por bimestre a la Junta Vecinal, pero la morosidad era muy alta. *“Un bimestre hubo familias, un par de vecinos que dijeron que no, que ellos no pagaban y llegaron a no pagar 40 familias, y eso teníamos que reunir si o si el dinero, entonces se toma la decisión, no se hace reunión, era un día domingo y le dije a Juan que por favor cortara las 2 válvulas centrales del barrio, y abrimos las puertas y estuvimos esperando acá a los vecinos, los que debían. Vinieron todos enojados porque si se hacia la reunión no iba a venir nadie, entonces vinieron todos, el que pago y el que no pago”. “Entonces se salió a cobrar todos la junta y los propios vecinos...”*

“Los concejales, AA, todos opinaban quienes éramos nosotros para haber cortado el agua aquí en el barrio. Yo personalmente le dije a AA que tenían que sujetarse al convenio, a ellos le importaba cobrar la factura y a nosotros poder recaudar el dinero, y como éramos mayoría estábamos de acuerdo. A los concejales y a los del municipio

les dijimos que tampoco tenían que intervenir por que cuando no teníamos agua, adonde estaban ellos? (de la Presidenta del la Junta Vecinal)

Los problemas de morosidad que existían con la boleta única se resolvieron con la boleta individual. Para algunos de los vecinos existían en los morosos dudas sobre el destino del pago comunitario que era recaudado por la junta vecinal (... *decían que la plata se la gastaba ella (Elisa) y era mentira, por que la plata que juntaba ella, después iba a pagar a AA, pero la gente no decía eso...*). La reflexión de uno de los entrevistados deja en claro la desconfianza que cubre, a veces, a los organismos de participación comunitaria y el perjuicio que genera esta posición en los propios vecino. Ahora pagan \$ 8 por familia y para efectuar el pago deben viajar fuera del barrio. De acuerdo a la percepción de los líderes barriales la mayoría de los vecinos está pagando por el servicio. En caso de no hacerlo la empresa corta el servicio luego de encontrarse con 3 facturas no pagas.

4.7. Barrio La Paz

4.7.1. Breve caracterización del barrio

El Barrio La Paz se originó a fines de los años '70, a partir del asentamiento espontáneo de algunas familias en un predio municipal contiguo a una zona urbanizada. A comienzos de los años '90 se sumaron otras familias provenientes de una villa cercana y que no habían podido acceder a un plan de viviendas gubernamental.

Actualmente en La Paz viven unas 120 familias, asentadas en una manzana rodeada por espacios verdes, que recientemente han sido urbanizados. Dentro de esta manzana existen pasillos y lotes de distinto tamaño, en muchos de los cuales existe un alto grado de hacinamiento.

Desde su origen La Paz se organizó a través de una junta vecinal que tomó a su cargo la gestión de mejoras para el barrio. Si bien los dirigentes barriales estaban vinculados a distintas agrupaciones políticas, pudieron priorizar el logro del mejoramiento barrial por sobre sus intereses personales. Para ello parece haber sido clave la figura de Beto, cuyo carisma fue reconocido por sus pares y vecinos/as.

En el barrio La Paz se implementó el primer proyecto de APP llevado a cabo en San Fernando, se trataba de una manzana que se encontraba justo al borde de la red de aguas sin tener acceso. Fue un trabajo simple, sobre todo porque había una estructura preexistente de las viviendas, aunque no se puede hablar de un parcelamiento catastral.

En los comienzos del barrio la gente debía ir a buscar agua Luego recibieron agua por medio de un aguatero municipal. *“El aguatero que venía nos trataba bastante mal,... venía cuando quería, traía la mitad del camión con agua, nos quedaban más de la mitad sin agua.”*

A fines de 1994 las redes de agua llegaron al barrio Santa Catalina, contiguo al BLP. En la calle de tierra que separa a estos dos barrios existía un caño que proveía de conexiones domiciliarias de agua a los residentes de SC, mientras que sus vecinos de enfrente no tenían acceso al servicio. Los residentes del BLP dependían del servicio limitado dado por el aguatero, o debían acarrear agua.

Tal disparidad daba lugar a pensar en la probabilidad que se efectuaran conexiones clandestinas. De hecho ya existían antecedentes. En efecto, uno de los entrevistados relató que ya se había hecho una extensión desde un caño que pasaba por el mismo lugar que el instalado por la empresa hasta una canilla pública. Uno de los líderes barriales también recordó que al poco tiempo de llegar la red de AA al barrio contiguo, una empresa habría ofrecido construir una red en el BLP a y conectarla clandestinamente.

Todos los entrevistados coinciden en que la idea de dotar al BLP con un sistema de redes y conexiones domiciliarias de agua fue del entonces presidente de la Junta Vecinal, Beto. Los dirigentes mencionaron la existencia de un acuerdo político entre el líder barrial y el entonces candidato a intendente. Este acuerdo consistía en el apoyo del político al barrio en las gestiones por la regularización dominial de las tierras y el acceso al agua, a cambio del apoyo de los residentes de BLP a la candidatura de este político.

En este marco, Beto inició las gestiones por el agua ante la MSF, la que a su vez llevó la iniciativa ante AA. Los residentes recuerdan haber firmado una solicitud por el agua:

4.7.2. Rol y responsabilidad de los actores involucrados

AASA: Formulación del proyecto, cómputo y presupuesto; supervisión durante la obra; conexión del barrio a sus redes; y habilitación de la obra

Municipalidad: Gestiones ante AASA para conseguir que los vecinos pusieran la mano de obra a cambio de la conexión, compra de los materiales

Vecinos: Mano de obra voluntaria Los vecinos relataron haber realizado el zanjeo según distintas modalidades. En la mayoría de los casos cada vecino ejecutó la excavación en el tramo correspondiente con su frente. Se mencionó también la experiencia de un pasillo en el que los vecinos que más se conocían trabajaron juntos, sin diferenciar si el tramo que hacían correspondía con el de su frente. En los lotes ocupados por hombres que no podían hacer el zanjeo, y en los que vivían mujeres solas trabajó una cuadrilla formada por vecinos organizados por el presidente de la Junta Vecinal. En los testimonios queda reflejado que si bien esta cuadrilla cobró por este trabajo, lo hizo a un precio menor a lo que el trabajo valía. La colocación de caños estuvo a cargo de dos vecinos que tenían experiencia en esta tarea, a quienes los residentes les retribuían con comidas y bebidas. Cada familia realizó sus conexiones internas.

Junta Vecinal: El acceso al agua corriente es percibido por los residentes y los dirigentes barriales como un logro conseguido gracias a Beto, quien era presidente de la junta vecinal. y trabajaba en la MSF. Al lado de este líder el resto de los integrantes de la Junta fue abandonando sus funciones *“Y se fueron borrando. Uno que se iba o sea que era como que ya se fueron sacando su partecita y ya se iban borrando y al final la “masa” se lo dejaron como siempre a él”*. Si bien parecería que Beto hizo manejo discrecional de los fondos destinados a pagar las facturas de aguas, su figura ocupa un lugar central en el recuerdo y afecto del barrio debido a su protagonismo en las iniciativas comunitarias más importantes para el mejoramiento barrial. Los testimonios sugieren que Beto *“trajo la luz y el agua al barrio”*.

4.7.3. Estado actual de la obra

Desde 1996 están conectados al sistema de agua. Todos los que viven sobre la calle pagan por el servicio de cloacas, aunque no todos están conectados. Los que viven en los pasillos internos no tienen cloacas. Algunos tienen pozos ciegos, pero cuesta mucho dinero desagotarlos.

4.7.4. Niveles de participación comunitaria

Los vecinos participaron motivados por su líder Beto. En una primera instancia recaudaron dinero para comprar materiales para la obra, vendiendo comida (ej. chorizadas, etc.). También ofrecieron comida a vecinos del BSM, quienes ya tenían experiencia en hacer la conexión y venían a trabajar.

El interés por el agua promovió más el trabajo conjunto que otras iniciativas comunitarias. También se recuerda con satisfacción el haber superado la desconfianza de parte de algunos vecinos frente a la iniciativa:

“Había gente que costaba que se enganche porque, que decía voy a empezar a cavar y después va a quedar ahí, va quedar en la nada; hasta yo desconfié pensando en que vamos a tener y que ... dudamos mucho, pero la alegría después vino”.

“ Y siempre no faltaban los que decían: no eso es mentira, eso siempre hubo, la gente que no cree, la gente que siempre, Ud. esta realizando algo y viene por atrás y dice, le quiere pinchar el globo, o que esta queriendo construir algo y viene a sembrar cizaña, entiende. Eso siempre hubo pero bueno, se hizo, se siguió adelante, hasta que se logró la culminación, tenemos agua gracias a Dios y al finado que se esmero en ese tema, fue muy importante, eso fue un logro importante, eso y la luz, la luz siempre tuvimos pero enganchados, hasta que se decidieron los de Edenor para poner el pilar (...).”

4.7.5. Niveles de conformidad y satisfacción de los usuarios

Los entrevistados hacen una valoración positiva de la obra, en tanto sienten que se hizo rápido y se cumplieron los plazos comprometidos, así como por el trabajo colaborativo de la comunidad. *“Tuvimos el agua cuando prometieron, no es cosa que dicen, bueno, dentro de un mes viene, dos meses viene, nos dijeron en diciembre y en diciembre apareció”*

4.7.6. Posibilidades de mantenimiento de los sistemas implementados

Los actuales líderes barriales ratificaron que siguen siendo los interlocutores para casi cualquier contacto con AASA, incluyendo también su apoyo cuando una cuadrilla debe entrar al barrio para hacer un arreglo.

Los vecinos se quejan sobre la tardanza de la empresa en responder a sus reclamos: *“V1. Más bien que arregles vos que arregle AA por que hasta que venga AA, y yo llamé durante casi un mes casi y no apareció nadie*

V2. Te dan el número de reclamo y todas esas cosas pero aparecen después... estuvo como tres meses perdiendo agua

V3. Pero después vinieron y lo arreglaron.

4.7.7. Voluntad de pago de los servicios

Respecto al facturación y cobro del servicio, el Convenio preveía una facturación global para todo el barrio. La facturación global trajo inconvenientes debido a que si una casa no pagaba no se reunía el total del monto facturado y no era posible hacer el pago. La falta de pago de algunas casas promovió el no pago de otras. *“Lo que pasa que la gente dice así: vos no pagas. Por qué lo voy a pagar yo decían, entendés? Por qué si ella no paga vamos a pagar nosotros, así fue que ya al final no se juntó nada de plata, ...”*. Esto se vio reforzado por la falta de consecuencias para quienes no pagaban y por un manejo discrecional de los fondos recaudados por el entonces presidente de la Junta Vecinal.

Otra dificultad del pago eran los lotes ocupados por más de una vivienda. *“Lo que pasa que había problema de que en un lote había dos familias, sí, una pagaba y la otra no; no es cierto?; entonces ese era el problema que había”*

Ante el poco éxito del sistema de facturación colectiva, se decidió por la factura individual, el que encontró resistencia en la Municipalidad debido a que *“La municipalidad no quería boleta individual; decía que si se entregaba boleta individual era como que en cierta forma el vecino vendría a ser como dueño de las tierras; entonces ésa era la reticencia del municipio de que fueran individuales.”*

Los dirigentes realizaron las gestiones directamente ante AASA contando con la asistencia de un abogado quien, según ellos, argumentó que la Junta Vecinal no era una oficina de AASA y por lo tanto no está facultada para cobrar. La empresa condicionó la facturación individual a la cancelación de la deuda y la adhesión de toda la población al nuevo sistema. Como resultado de la adhesión de los residentes, la empresa condonó la deuda y aceptó facturar individualmente.

Esta experiencia produjo diversas reacciones: la comunidad mostró disconformidad con el aumento que trajo el nuevo sistema, ya que los costos se elevaron de \$5 a \$9 bimestrales. Cuando la MSF se enteró de la facturación individual, *“ se nos alejó del buen trato que había”*. Los dirigentes sugieren que de esta forma se neutralizó un campo propicio para la acción política por parte del gobierno local: *“Con la Junta anterior, esto se manejaba políticamente. El puntero político del barrio lo usaba así, él pasaba por tu casa todos los meses... es como te estás exponiendo, te estás mostrando...”*

En la actualidad La distribución de las facturas está a cargo de la presidenta de la Junta Vecinal ya que el correo no quiere entrar al barrio por miedo a que lo asalten.

4.8. Características salientes de los cuatro barrios

1. La provisión de servicios en un barrio tiene connotaciones con la posibilidad de regularización de la tenencia de la tierra. Esto se encuentra presente en el imaginario de todos los actores.
2. La situación previa a la llegada del agua es recordada por su criticidad en los cuatro barrios (pérdidas de embarazos por el esfuerzo del acarreo de baldes, enfermedades de origen parasitario, irregular suministro por los aguateros)
3. Inicialmente la falta de títulos de propiedad de los vecinos y la baja rentabilidad eran un desincentivo para la empresa y fue muy importante la gestión del Municipio para lograr el interés de la misma
4. La falta de tenencia de la tierra también era un desincentivo para los vecinos, quienes no querían invertir en mejoras en una situación de incertidumbre con respecto a la tenencia de sus casas
5. El esquema de participación de los distintos actores de la asociación fue similar en las cuatro experiencias
6. Los planes Trabajar fueron un gran incentivo para la gente ya que la motivación por el trabajo voluntario se fue perdiendo a lo largo de la obra
7. Las mujeres tuvieron una participación muy activa en la ejecución de las obras
8. En todos los barrios se generaron problemas cuando las juntas vecinales o vecinos juntaron dinero
9. En los cuatro barrios la transición a pasar a ser "clientes" no fue fácil, la gente no estaba acostumbrada a llamar a una empresa para que arreglara un servicio y en caso de desperfectos llama a los dirigentes barriales (especialmente aquellos que no tienen las facturas al día)
10. En los cuatro barrios se partió de una factura colectiva y se prefirió una factura individual pese a ser más onerosa. Las desventajas de la factura colectiva eran: la cantidad de tiempo destinado a ir casa por casa para recolectar el dinero, la falta de voluntad de pago de algunos, la desconfianza en el manejo del dinero por los dirigentes, la necesidad de cubrir el monto faltante con dinero de los dirigentes, etc. Por otro lado, las facturas individuales tienen el beneficio de permitir a los vecinos tener una factura a su nombre (útil para pedir créditos)
11. Existen problemas de distribución de facturas porque los carteros no quieren entrar en los barrios, las casas no tienen dirección y la compañía no sabe los nombres de los usuarios
12. El pago en tiempo y forma de las facturas es un tema no resuelto
13. En los cuatro barrios hay falta de presión o del servicio en los días de mucho calor
14. En los barrios donde no intervino una ONG fue muy importante la actuación de líderes barriales carismáticos y personalistas que llevaron a cabo toda la negociación con Aguas y la Municipalidad.
15. El acceso al agua en el BLP fue un proceso tranquilo mientras que en el BSM requirió una acción más enérgica de los líderes barriales porque el barrio pertenecía a una línea política distinta al candidato que tenía poder para darles agua. Los habitantes de ambos barrios están de acuerdo en que recibieron el agua gracias a Dios y a sus líderes. En el caso de los barrios San Jorge y Jorge Hardoy, tuvo mucha importancia la actuación de la ONG.
16. El acceso al agua potable (y a las cloacas) es sumamente valorado, especialmente por los vecinos que recuerdan la época en que eran aprovisionados por aguateros o debían buscar baldes de agua.

4.9. Ejercicio con la comunidad

En un taller realizado con los cuatro barrios que participaron de este estudio, se le pidió a los vecinos que hicieran el siguiente ejercicio: sugerir que harían y qué recomendarían para lograr el suministro de agua y cloacas para un nuevo barrio de 300 familias. Las recomendaciones de los vecinos fueron las siguientes:

Período de gestión del proyecto

1. Para realizar la obra con éxito es imprescindible la existencia de una organización barrial representativa para que pueda gestionar frente a la empresa, la Municipalidad, y transmitir información a la gente del barrio.
2. La organización debe tener respaldo del barrio
3. Es importante que los miembros de la organización barrial se informen de distintas fuentes (libros, Constitución Nacional, etc.) sobre sus derechos y las características de las obras a realizar
4. Se debe pedir a la empresa que capacite técnicamente a los vecinos
5. La Municipalidad debe organizar planes Trabajar para que la gente reciba una remuneración por su trabajo
6. La Municipalidad deberá comprar materiales de buena calidad y recomendados por la empresa para realizar las obras. Si la Municipalidad careciera de fondos para dicho fin, se tratará de conseguir subsidios de empresas, donantes o que AASA financie materiales y que los cobre en las facturas de agua. Se recomienda especialmente que la organización barrial **NO** maneje dinero.
7. La empresa hará el diseño técnico de la obra

Durante la obra

1. Se recomienda que los vecinos que participen del trabajo sean preferentemente aquellos que tengan experiencia previa en ese tipo de obras
2. Se sugiere que la obra sea dirigida por un técnico de la empresa y la organización barrial, bajo la supervisión del Municipio

Una vez terminada la obra

1. Los vecinos pagarán una factura individual accesible. Para reducir el importe se sugiere no incorporar en las facturas de barrios carenciados el SUMA (Servicio Universal y de Mejora Ambiental).
2. La empresa debe intimar al pago de los servicios
3. La empresa tendrá a su cargo el mantenimiento de la red
4. Cada usuario llamará a la empresa para que se ocupe del mantenimiento, si ésta no respondiera, el pedido será hecho por la organización barrial
5. La organización barrial garantizará la seguridad de las cuadrillas de la empresa para trabajar en el barrio
6. Se dará capacitación al usuario para el uso de cloacas

Llaman la atención especialmente dos sugerencias de los vecinos: 1) que la organización barrial no maneje dinero para que no haya problemas de mal manejo de fondos. 2) la sugerencia que la empresa intime al pago del servicio, recurriendo incluso al corte del mismo en caso de no pago.

4.10. Visión de la Municipalidad

Esta visión fue rescatada a través de entrevistas al Lic. Luis Francisco Alvarez,⁷ quien estuvo muy involucrado especialmente en el aprovisionamiento de agua a los barrios San Martín y La Paz.

4.10.1. Historia del aprovisionamiento

El primer barrio donde se desarrollaron las experiencias de Asociaciones Público-Privadas para el aprovisionamiento de agua potable fue La Paz, luego San Martín, Presidente Perón y Alsina, donde se desarrolló una experiencia de menores dimensiones.

Los barrios se eligieron en función de la demanda del servicio y su necesidad: eran los únicos donde todavía el agua era suministrada por aguateros. Este servicio originaba problemas de higiene y favoritismos en la distribución del agua. Desde la logística, sus puntos a favor para ser seleccionados fueron: ser barrios acotados, con una cantidad limitada de familias que no tenían agua corriente, y poseer cierto grado de organización comunitaria. Frente a un pedido de los barrios, la Municipalidad tomó la iniciativa de hablar con la empresa y allí se encontró con un espacio abierto para proponer una solución innovadora para la provisión de agua. Para trabajar en estos proyectos la empresa debió salir de las políticas clásicas y estereotipadas y de querer tratar con los vecinos del barrio como con cualquier otro cliente, poniendo la cañería base, cobrando la conexión, incorporándolo en la facturación. Esta era una operatoria muy original y particular. Desde el punto de vista de la empresa, regularizar la provisión de agua fue importante, no solo para adelantar las metas de la expansión, sino también para limitar las conexiones clandestinas que pudieran contaminar la red.

Las obras no estuvieron asociadas a tiempos electorarios ni se buscó con ellas ganar votos. La Municipalidad hizo la mediación y gestión entre la organización barrial y la empresa aprovechando su contacto con las instituciones existentes en los barrios. El trato entre los tres actores se cerró con un convenio. La Municipalidad compró materiales mínimos e indispensables a mayoristas para reducir el presupuesto y no le significó un gasto importante frente a los beneficios obtenidos.

El trabajo voluntario de los vecinos no fue siempre fácil. El gran interés de los vecinos del principio se fue perdiendo a lo largo de la obra, por otra parte había mucha gente que estaba ocupada con sus obligaciones personales de trabajo, otros zanjeaban nada más que su propio frente, y la situación se complicaba en los frentes donde había personas mayores o impedidas de trabajar. Finalmente se pudo articular todo este trabajo gracias a Planes Trabajar que permitían pagar un monto que generara una responsabilidad de cumplimiento.

En cuanto al aspecto técnico, se daba la particularidad que estos asentamientos se encontraban en lugares que habían sido tierras de relleno, y esto generaba una complejidad en la ejecución del trabajo debido a aguas surgentes o troncos de árboles. En algunos casos hubo que contratar una pequeña maquina que pudiera hacer un zanjeo ya que era difícil hacerlo en forma manual.

En el caso de los barrios San Jorge y Jorge Hardoy, el rol de la Municipalidad no fue tan importante ya que las negociaciones fueron lideradas por una ONG.

⁷ Actualmente Secretario de Coordinación Área Intendente Municipal.

4.10.2. Posibilidades de mantenimiento de los sistemas implementados

Uno de los problemas que surgió en los barrios en que no se hicieron cloacas simultáneamente con el aprovisionamiento de agua fue cómo eliminar el agua que sobraba. En algunos casos esto pudo ser resuelto por los barrios vertiendo los excedentes al río Reconquista.

La falta de pago por los vecinos es vista como un posible problema en el mantenimiento del servicio, ya que podría generar desincentivos a la empresa para mandar cuadrillas de mantenimiento si esta situación se perpetúa.

4.10.3. Calidad del servicio

De acuerdo a la visión de la persona entrevistada, la empresa brinda el mismo servicio a los clientes de los barrios carenciados que a otros clientes. La gente del barrio si tiene un problema lo primero que hace es contactarse con los líderes barriales, quienes se contactan con la empresa. No se registran tardanzas mayores para hacer las reparaciones en barrios carenciados que en barrios no-carenciados.

4.10.4. Pago de los servicios

Inicialmente para facilitar el cobro de las facturas, la empresa unificaba al barrio como un gran PH⁸ dividiendo la factura por la cantidad de vecinos (factura colectiva). Si bien ese monto no representaba mucho dinero, el sistema no funcionó. En este esquema era importante el poder de policía o no que ejercía la junta vecinal respecto de los compromisos contraídos y la responsabilidad de quien juntaba el dinero para pagar. Al no tener un banco a disposición, el dinero debía ser guardado y podía aparecer la posibilidad de que fuera robado o que la persona que lo juntaba lo malgastara (ej. Barrio La Paz) o que la empresa no aceptara el pago si no estaba el total y faltaba un pequeño monto. Otro problema era la no existencia de comprobantes de pago, que sumado a la falta de transparencia en el manejo de fondos por las juntas vecinales, llevó a la desconfianza de los vecinos. Esto llevó a generar un control con fotocopias.

Finalmente se decidió a favor de la facturación individual. Al principio, cuando había una motivación alta, la gente respondió bien, hasta solidariamente con algún que otro vecino que no podía pagar, pero cuando esto se fue haciendo cada vez más fuerte y las sumas más importantes, se generó en los barrios una conducta generalizada del facilismo del no pago. La factura individual presenta las desventajas de generar una disminución en la solidaridad con el vecino que no puede pagar, luego implica un gasto para el usuario normalmente un poco más alto que la factura colectiva.

Si bien subsidiariamente el Municipio debió hacerse cargo de alguna factura, este problema ahora es de la empresa y los vecinos.

La alta morosidad, según la persona entrevistada, se debería a que la gente paga aquellos servicios que son más factiblemente cortados como las conexiones de cable, de electricidad y de teléfono. El agua no se puede cortar tan fácilmente porque es un elemento fundamental de subsistencia por lo que se generan situaciones difíciles con una conducta en el barrio generalizada del facilismo del no pago.

⁸ PH, viviendas de propiedad horizontal que habitualmente reciben una factura grupal que luego es dividida por la cantidad de unidades que componen el PH, la factura suele prorratearse de acuerdo a la superficie de cada unidad.

4.10.5. Factores que promueven y que atentan contra la sostenibilidad de los sistemas de APS

El principal problema que atenta contra la sostenibilidad es la **cobrabilidad**. Este está relacionado también con el **mantenimiento de la red**: si a la empresa no le resulta rentable, dejarán de mandar cuadrillas para hacer las reparaciones y preferirán a otros clientes, entrando la relación con la gente de los barrios en crisis. Otro punto es la **poca valoración** del bien. Estos elementos tienen al principio un alto componente y una fuerza de lo que es la nueva empresa, lo que se empieza, hay motivación, hay fuerza, un objetivo, hay algo a lograr. Con el tiempo esto se va dando como algo incorporado y entonces por ahí se empieza a empezar a desvalorar y puede caer a niveles de irresponsabilidad de pagos.

Los factores que promueven la sostenibilidad serían el nivel de organicidad de las comunidades, la aceptación de la autoridad de la junta vecinal y los diálogos entre los distintos actores.

4.11. Visión de la empresa

4.11.1. Historia del aprovisionamiento

Los barrios San Martín y Perón constituyen los primeros proyectos de APP ejecutados en el territorio de San Fernando después de La Paz. Al empezar las obras, ambos barrios se encontraban en una situación sanitaria extremadamente peligrosa: se hallaban muy cerca del Río Reconquista, cuyas aguas eran fuertemente contaminadas por residuos industriales entre los cuales se encontraban distintos ácidos y hasta cianuro, y no tenían ningún acceso a agua potable. Tal contaminación, además, hacía imposible la construcción de viviendas, porque cal y cemento eran corroídos por los ácidos. La situación en la que se encontraban hizo que un pequeño núcleo de pobladores del barrio San Martín tomara la iniciativa de dirigirse a la municipalidad para que fueran empezadas las obras de expansión de la red de agua en su barrio.

Desde un punto de vista técnico, la realidad del terreno, muy bajo respecto al nivel del agua de los ríos, trajo la necesidad de una obra de preparación a través de un relleno para elevarlo. Además hubo que tener en cuenta la irregular distribución de los lotes, muy lejana de la de un parcelamiento catastral, por lo cual hubo que trabajar en espacios muy reducidos.

La mano de obra fue ofrecida por los vecinos, quienes carecían de los conocimientos necesarios, por lo cual fue desarrollado un programa de capacitación teórico y práctico que les permitiera hacerse cargo del trabajo. Aunque el número de vecinos que participaron con su trabajo disminuyó con el tiempo, la mano de obra que siguió trabajando llegó a dominar perfectamente sus tareas, y los encargados de la asistencia técnica de la empresa tenían exclusivamente funciones de control.

La participación activa de los vecinos en el proyecto fue fundamental por lo que respecta la credibilidad del proyecto mismo, lo que llevó a que casi todos los habitantes colaboraran de alguna manera a la obra.

Con relación a la representación de los pobladores, en el barrio San Martín había un pequeño núcleo de vecinos, liderados por el matrimonio Díaz, que tomó a su cargo la iniciativa delante del sector público al momento de pedir el convenio para la extensión de la red, pero los pobladores nunca estuvieron organizados en manera oficial.

En la visión de Jorge Sánchez, quien realizó el proyecto, la dirección técnica y la capacitación en el barrio San Martín, la obra fue un éxito en diversos aspectos: en la calidad humana de la experiencia, gracias a la colaboración desinteresada de la mayoría de los pobladores; en el resultado técnico de la obra, que fue óptimo; en la satisfacción de los pobladores, que además al día de hoy siguen teniendo total conciencia del valor del agua y evitan desperdiciarla; en el efecto secundario de haber brindado a los que trabajaron en el proyecto conocimientos a nivel de oficio, que muchos aprovecharon sucesivamente como medio de sustentamiento.

El barrio San Martín es el único donde la representación de los vecinos sin mediación de una ONG ha seguido trabajando activamente para mejorar las condiciones de vida. Después de haber obtenido el agua, se han construido veredas, se ha puesto iluminación pública, y la organización interna ha seguido siendo fuerte.

El barrio Hardoy, al igual que los otros barrios de San Fernando en que se llevaron a cabo experiencias de APP, no tenía problemas tan directos de contaminación como San Martín y Perón, si no que se encontraba alejado de la red, de manera que la provisión de agua se hacía extremadamente difícil.

Desde un punto de vista técnico, la falta de viviendas construidas ha estado creando complicaciones, porque se tuvo que crear la infraestructura de la red de agua sin saber donde implantar las conexiones ni para que número de usuarios, que siguen aumentando a medida que el barrio se puebla.

Sin embargo, se trata del único caso en el que hubo un seguimiento respecto a la concientización de los vecinos en relación al mantenimiento de las instalaciones, a los criterios de utilización del agua, y a las normas higiénicas necesarias para evitar las enfermedades.

No hubo contactos con la comunidad porque no existía ninguna, sino que existía un plan de población de los lotes llevado por la IIED-AL, con lo cual los contactos fueron casi exclusivamente entre instituciones. Al día de hoy la comunidad en Hardoy no está formada, y la obra no se ha terminado todavía.

4.11.2. Cobrabilidad y facturación

La morosidad es muy alta, especialmente en los barrios San Jorge y Jorge Hardoy. Esto es visto por la empresa no sólo como un indicador económico sino como un indicador cuantitativo objetivo de muchos fenómenos tales como la estructuración de la comunidad, la colaboración y el partenariado que hubo entre los socios, la capacidad de la empresa de adaptar su sistema comercial y su sistema de distribución de facturas en situaciones no tradicionales. La empresa considera que es su responsabilidad asegurar la sostenibilidad a través del cobro del costo del suministro pero que podría ser el rol de una ONG acompañarla en este proceso.

El objetivo de la empresa no sería mejorar la cobranza en los barrios, sino la equidad y el acceso universal al agua. Según Alexandre Brailosly, *“...Lo que asusta en este caso no es la cantidad de plata que no entra en la empresa sino la correlación con la ausencia de apropiación de la obra del servicio por parte de los vecinos. Eso lo debemos analizar también para ver por qué es así. Lo que pone en peligro no es el hecho que solo el 40% de la villa pague. Es que la tarifa no está adaptada o que la estrategia de implementación del proyecto no se hizo en buenas condiciones. No se*

quiere subir el cobro de cualquier manera, hay que reflexionar..... Cuando vemos 25% en el barrio Hardoy nuestro susto no es no cobrar 150 pesos cada dos meses. El problema es la ausencia de apropiación de un servicio publico en un proyecto que duró mucho tiempo. Hay muchas lecciones aprender en esta historia..⁹

“El problema es trabajar todos para adaptar el marco contractual para encontrar una solución a nivel comercial, cuanto deberían pagar, como se hace el subsidio cruzado o directo si hay que compensar, cual es el grado de responsabilidad, hasta donde llega AA. se financia todo esto, esto tienen un costo, tiene un precio...”

- **Penalizaciones por no pago de las facturas**

La empresa considera que en las situaciones no tradicionales (como suministro a barrios carenciados) hay que llegar al corte del servicio como última alternativa. El corte es un arma de doble filo ya que si la empresa corta el servicio los vecinos se pueden conectar clandestinamente de nuevo a las redes y en seis meses van a tener agua contaminada. Por otro lado, el costo de reconexión para la empresa es mayor que el importe que deben los vecinos y el corte no es una manera de aumentar el cobro. Se prefiere trabajar sobre la valorización y apropiación del servicio, el manejo del recurso y evitar los derroches.

- **Factura colectiva vs. factura individual**

En los barrios se ha pedido factura individual porque hay una cultura individualista y porque las facturas le permiten a los vecinos obtener un crédito, un reconocimiento. Una alternativa para abaratar costos sería armar un consorcio con lista de nombres que permita pagar individualmente y les permita tener reconocimiento y que sea coherente con el Contrato de Concesión. Se está trabajando esta idea en un foro con los vecinos, el regulador, el municipio y la empresa en forma participativa. Permitiría bajar los costos de facturación y la distribución en calles sin direcciones ni nombres no se puede hacer en forma tradicional. En cuanto al monto de las facturas, también se está trabajando en la idea de tener tarifas sociales para gente especialmente carenciada (ej. personas lisiadas que vivan en barrios carenciados con una gran familia a su cargo).

4.11.3. Mantenimiento de los sistemas implementados

En cuanto al mantenimiento, de acuerdo a las personas entrevistadas de la empresa, no existe diferencia en el trato a los clientes de barrios pudientes y barrios carenciados. Se atienden los reclamos con igual rapidez (48hs para escapes y 24hs por falta de agua). Según Alexandre Brailosky: *“La diferencia es dónde para legalmente la responsabilidad de la empresa. Eso es el Contrato de Concesión, o sea que hay una línea municipal que no podemos cruzar en términos de responsabilidad y que implica que hay un beneficio de conexiones internas. Las conexiones internas no son nuestra responsabilidad. El vecino tiene a su cargo el mantenimiento. Si AASA recibe un reclamo de un barrio carenciado asesoramos técnicamente. El problema es que hay situaciones en que la gente hace un pedido que no corresponde... Aguas manda el servicio de Desarrollo de la Comunidad para ver si es responsabilidad de la empresa...mandamos una cuadrilla pero nosotros hacemos el contacto con al gente para asegurar la colaboración, para asegurar también la seguridad de la cuadrilla. Si es la responsabilidad de la Municipalidad, de vivienda o del cliente son ellos si, son ellos que deben encargarse. Si no es nuestra responsabilidad, podemos asesorar*

⁹ Cabe recordar que la Empresa todavía no está facturando el servicio en el barrio mencionado.

técnicamente. El problema es que hay situaciones en que la gente hace pedidos que no corresponden al mandato...

4.11.4. Factores que promueven y que atentan contra la sostenibilidad de los sistemas de Agua Potable y Saneamiento en barrios carenciados

Lo que atenta a nivel local o a nivel global de la Concesión son dos puntos diferentes. El pago no incide sobre la sostenibilidad global de la Concesión, sino sobre la sostenibilidad local, es un indicador de la no apropiación de la obra. La no-apropiación incide a nivel local.

4.11.5. Concordancias y diferencias en la visión de los distintos actores

- 1) Todos los actores valorizan mucho los logros conseguidos y destacan la importancia de la Asociación y de la actuación de todos y cada uno dentro de la misma
- 2) De acuerdo a lo manifestado, no existieron importantes conflictos entre los actores durante la ejecución de las obras y los problemas (ej. no pago, mantenimiento) empezaron a aparecer una vez terminadas las mismas
- 3) Se coincide en que la Asociación fue una buena solución que la empresa adelantara sus metas de expansión en situaciones no tradicionales
- 4) Tanto desde la empresa como desde la Municipalidad se menciona que la existencia de una comunidad estructurada en los barrios hace que existan menos problemas de seguridad (física) dentro de los barrios, que en otras zonas con habitantes de bajos recursos
- 5) Tanto la empresa como la Municipalidad recalcan la importancia de las organizaciones barriales como puerta de entrada a los barrios y la importancia de la existencia de una buena estructuración comunitaria para llevar a cabo el trabajo y mantener el diálogo
- 6) Se coincide en que fue difícil mantener la motivación durante la obra para que los vecinos ofrecieran trabajo voluntario. Los planes Trabajar ofrecieron una buena solución
- 7) La falta de pago en los barrios es explicada con distintas hipótesis, sin existir todavía un estudio en profundidad, requisito indispensable para tratar seriamente el tema
- 8) La posible influencia a futuro de la baja rentabilidad del servicio dado a los barrios para la empresa es vista con más preocupación por la Municipalidad que por la misma empresa
- 9) Tanto la Municipalidad, como la empresa expresan su preocupación por la poca valoración del bien
- 10) Tanto desde la Municipalidad como desde la empresa se sugiere la posibilidad de instalar un sistema de subsidios para paliar la baja recaudación
- 11) La empresa y la Municipalidad consideran que los habitantes de los barrios son tratados como igual que los clientes de barrios no carenciados. Esto no es percibido así por la gente de los barrios, que se queja de la calidad del servicio y de tener que prestar su mano de obra para el mantenimiento
- 12) Hay coincidencia en que es mejor hacer conjuntamente el aprovisionamiento de cloacas junto con agua para evitar acumulación de agua en los barrios

CAPITULO 5: INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD

“...Donde la instalación de bombas y tuberías significaba hace algunos años que un proyecto había quedado completado en un 90%, ahora indica con más exactitud que 90% del trabajo queda por hacer, en términos de mantenimiento, evaluación de los costos de la comunidad, instrucción en higiene... Cada vez se considera que la participación de la comunidad es tan esencial como la gravedad para que fluya el agua” David Douglas, 1990 (Desarrollo de base, Vol. 14, No 2)

Para lograr la sostenibilidad de los proyectos de provisión de agua potable y saneamiento es necesario identificar los factores que influyen en el funcionamiento continuado de la infraestructura sanitaria y en el uso a largo plazo de ésta en condiciones que no deterioren el ambiente. La década del agua (1981-1990) nos ha enseñado que el desarrollo y el progreso no son duraderos ni se afianzan si se considera que la labor es una mera actividad de suministro de infraestructura física. La experiencia demuestra que los servicios de agua y saneamiento tienen más probabilidades de ser sostenibles si hay un alto nivel de participación comunitaria en el establecimiento, manejo y mantenimiento de los servicios (WB, IRC). El desarrollo sostenible tiene que basarse en el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades locales. Puesto que los proyectos en el sector no ocurren en el vacío, lo bien que funcionen depende también de las instituciones y sus prácticas de la capacidad administrativa y organizativa de las empresas y de la cultura organizacional .

5.1. Componentes de la sostenibilidad de los sistemas de agua potable y saneamiento

La sostenibilidad de los sistemas de APS es multifacética. Sus componentes principales son: la sostenibilidad técnica, institucional, financiera y ambiental. A nivel macro, las condiciones del marco jurídico-político-institucional inciden en la sostenibilidad de los proyectos. Resulta muy difícil hablar de sostenibilidad si el marco normativo e institucional no se adecua para trabajar para ella, o si ésta no es promovida desde las políticas.

1) Sostenibilidad técnica: referida al mantenimiento y operación de la red

2) Sostenibilidad financiera: requiere un flujo de fondos continuo que permita cubrir los costos operativos y de mantenimiento y poder reemplazar las instalaciones al igual que administrar todo el sistema. Parte importante de la gestión comunitaria es obtener una buena regulación de este flujo de fondos mediante recuperación de costos por la vía de aportes periódicos de la comunidad, subsidios provenientes de agencias financieras oficiales o privadas o de contribuciones puntuales de los usuarios.

3) Sostenibilidad institucional: participación y compromiso de la comunidad, de la empresa que ofrece el servicio, y de la Municipalidad.

4) Sostenibilidad ambiental: Los proyectos de agua y saneamiento deben hacer énfasis en la necesidad de manejar los recursos de manera eficiente y evitar el agotamiento o contaminación de sus fuentes de agua.

5) Marco institucional: Se debe tener un marco institucional claramente definido que especifique la misión social y funciones de las diferentes entidades relacionadas con el abastecimiento de agua y saneamiento. Es necesario definir quién:

- Otorgará el crédito o financiará las obras de infraestructura en el sector,
- Asesorará y capacitará la operación, mantenimiento y administración,
- Asesorará y capacitará en el manejo de los recursos hídricos, y
- Vigilará la calidad y el precio del servicio prestado.

Teniendo en cuenta las cuatro dimensiones de la sostenibilidad de sistemas de agua potable y saneamiento se creó el siguiente listado de indicadores de sostenibilidad:

5.2. Listado de indicadores de sostenibilidad para sistemas de agua potable y saneamiento

Ejes de sostenibilidad	Tema		Indicador	Instrumento de medición
TECNICO	Calidad del servicio de agua	Continuidad y cantidad del servicio	Relación entre horas reales de suministro de agua por día y horas de suministro previstas	Encuesta, datos de medidor
		Calidad del agua	Turbiedad, concentración de cloro, presión	Ej. análisis químico del agua, PH, etc.
			Puntos de riesgo sanitario del sistema de suministro de agua	Verificación técnica in situ
		Conformidad de los usuarios	% de usuarios conformes con el servicio	encuesta
		Desperfectos técnicos	Nº de reclamos de vecinos por el servicio	Verificación de planillas con reclamos registrados
		Mantenimiento y reparación	Nº días que tarda la empresa en atender reclamos/ No medio de días que tarda la empresa en atender reclamos en barrios no-carenciados	Verificación de planillas con reclamos registrados
			% de arreglos a cargo de los usuarios	Encuesta
	Uso	Uso eficiente de agua	Nº de conexiones ilegales	Encuesta y verificación técnica
			Nº de casas con ptos. de desperdicio de agua/ No de casas visitadas	Verificación técnica
			Nivel de pérdida de agua en el sistema	Verificación técnica
	Calidad del servicio de	Buen uso del sistema	Nº de taponamientos	Encuesta

Ejes de sostenibilidad	Tema		Indicador	Instrumento de medición
	cloacas	Instalación	% de instalaciones de acuerdo con el diseño/normas establecido	Verificación domiciliaria
		Cloacas	Nº de casas con conexión de cloacas ilegales/No de conexiones legales	Encuesta
ECONOMICO / FINANCIERO	Tarifas	Ecuación costo/beneficio	Nivel de recuperación de costos de O& M por parte de la empresa	Revisión de datos disponibles en la empresa
		Capacidad de pago	Relación entre tarifa actual mensual e ingreso promedio mensual por familia	Encuesta, datos municipales
	Facturación	Voluntad de pago	Nº de clientes con pago al día/total de clientes	revisión de datos disponibles en la empresa
			Nº de clientes con disposición a pagar por el servicio/total de clientes	Encuesta
	Facturación	Eficacia de distribución de facturas	Costo para la empresa de facturación y distribución individual	Revisión de datos disponibles en la empresa
SOCIO- INSTITUCIONAL	Comunitario	Transparencia de instituciones comunitarias en el manejo de los fondos y toma de decisiones	Taller o encuesta y entrevistas individuales	
		Grado de participación de la comunidad en la toma de decisiones de sus líderes	Taller o encuesta y entrevistas individuales	
		Representatividad de los líderes para gestionar ante la empresa y el Municipio y su propia comunidad	Taller o encuesta y entrevistas individuales	
		Participación de la comunidad en la gestión. instalación y mantenimiento de las obras	Taller o encuesta y entrevistas individuales	
		Fluidez de dialogo Empresa-Municipio-Comunidad	Taller o encuesta	

Ejes de sostenibilidad	Tema	Indicador	Instrumento de medición
	Empresa	Consistencia entre compromisos asumidos para con el barrio compromisos cumplidos	Encuesta y verificación de documentos
		Disponibilidad al diálogo con los otros actores	Encuesta y entrevistas individuales
		Nivel de descentralización	Entrevistas individuales
		Coherencia y fluidez entre la organización central y las Regionales	Entrevistas individuales
		Compromiso con el proyecto	Entrevistas individuales
		Grado de flexibilidad para buscar soluciones innovadoras	Encuesta y entrevistas individuales
	Municipios	Consistencia entre compromisos asumidos para con el barrio y la empresa, y compromisos cumplidos (1)	Entrevistas individuales, verificación de documentación
		Nivel de articulación entre las distintas áreas de la Municipalidad	Entrevistas individuales
		Apoyo al diálogo entre la empresa y las comunidades	Encuesta y entrevistas individuales
		Compromiso con el proyecto	Entrevistas individuales
AMBIENTAL	Disponibilidad del recurso hídrico	Volumen de agua disponible	Verificación técnica
	Eficiencia de uso	Relación entre volumen captado y volumen usado	Verificación técnica
	Eficiencia en manejo del recurso hídrico	Volumen de captación de agua	Verificación técnica
	Utilización del recurso	Litros utilizados/día/usuario/ litros disponibles /día/por usuario	Verificación técnica
	Contaminación	Tratamiento de efluentes	Verificación técnica

Ejes de sostenibilidad	Tema	Indicador	Instrumento de medición
		Tipología de prácticas sanitarias de la población (2)	Encuesta
MARCO JURIDICO-POLITICO-INSTITUCIONAL		Coherencia en normas y guías, asignación de responsabilidades, tarifas	Encuesta, revisión de normativas, etc.

Notas:

(1) Si bien es cierto que los dos indicadores sobre "compromisos" parecen semejantes, nosotros los hemos ideado con distinto significado. El indicador de la "consistencia de los compromisos asumidos para con el barrio y los compromisos cumplidos" se refiere concretamente al cumplimiento por parte de la Municipalidad o la empresa de compromisos concretos asumidos a la firma del convenio entre las partes o al inicio de la obra (ej. suministro de capacitación, provisión de material adecuado, etc.). En el caso de "compromiso con el proyecto", nos referimos a conductas como la disposición para tener respuestas creativas frente a imprevistos, mantener el diálogo entre las partes, aportar ideas y/o materiales mas allá de lo convenido con antelación, apoyar el proyecto una vez concluida la obra, etc. Creemos que si las partes no están comprometidas con el proyecto difícilmente este podrá ser sostenible.

(2) La tipología de prácticas sanitarias se refiere al buen uso de las instalaciones (ej. no tirar pañales por los inodoros, buen uso de los pozos ciegos, no tirar agua servida a zanjias abiertas, etc.).

5.3. Indicadores rápidos para la evaluación de la sostenibilidad de un sistema de agua potable y saneamiento

Dada la complejidad de la medición de algunos de los indicadores de la tabla anterior se trabajó en un taller con representantes de la Municipalidad, Aguas Argentinas, ONG, y vecinos de los barrios en la obtención de una tabla simplificada con indicadores fáciles y rápidos de medir que permitieran hacer evaluaciones rápidas de la situación en un barrio determinado. La lista consensuada por los cuatro actores mencionados se presenta a continuación

Tabla 5.2. Listado de indicadores rápidos y de fácil medición para evaluar la sostenibilidad de un sistema de agua potable y saneamiento
Indicadores rápidos

Ejes de sostenibilidad	Tema		Indicador	Instrumento de medición
TECNICO	Calidad y continuidad del servicio de agua y cloaca	Calidad del agua	Turbiedad, presión, sabor	Verificación rápida por los usuarios in situ
		Grado de satisfacción de los usuarios	% de usuarios conformes con el servicio	Preguntas a usuarios ej. ¿Cómo calificaría el servicio de agua y cloacas del 1 al 10?
		Desperfectos técnicos	Nº de reclamos de vecinos por el servicio	Verificación de planillas con reclamos registrados en el Centro de Información de Aguas Argentinas
		Buen uso del sistema de cloacas	Nº de taponamientos	Encuesta y datos del Centro de Información de Aguas Argentinas
			Nº de casas con conexión de cloacas ilegales/ Nº de conexiones legales	Verificación in situ
	Mantenimiento y reparación	Nº días que tarda la empresa en atender reclamos/ Nº medio de días que tarda la empresa en atender reclamos en barrios no-carenciados	Verificación de planillas con reclamos registrados en el Centro de Información de Aguas Argentinas	
Uso del agua	Existencia de derroche de agua, conexiones no contabilizadas o pérdidas en la red	Relación entre consumo real y consumo standard	Verificación del medidor de entrada al barrio. Si la relación es mayor que 1 hacer verificación in situ para determinar el origen del alto consumo	
ECONOMICO / FINANCIERO	Tarifas y Facturación	Voluntad de pago	Nº de clientes con pago al día/total de clientes	revisión de datos disponibles en la empresa y comparación con la morosidad en otros barrios

Ejes de sostenibilidad	Tema	Indicador	Instrumento de medición
	Capacidad de pago	Relación entre tarifa actual mensual e ingreso promedio mensual por familia	encuesta, datos municipales
SOCIO- INSTITUCIONAL	Comunitario	Capacidad de gestión y compromiso con el proyecto	Preguntas a vecinos ej. ¿Cómo calificaría Ud. la gestión de la Junta vecinal de 1 a 10?
	Empresa	Capacidad de gestión y compromiso con el proyecto	Preguntas a vecinos ej. ¿Cómo calificaría Ud. la gestión de la Empresa de 1 a 10?
	Municipios	Capacidad de gestión y compromiso con el proyecto	Preguntas a vecinos ej. ¿Cómo calificaría Ud. la gestión de la Empresa de 1 a 10?
AMBIENTAL	Eliminación de aguas servidas	Presencia de agua servida en la superficie	Recorrida visual del barrio si no las hay
MARCO JURIDICO- POLITICO INSTITUCIONAL	Marco regulatorio	Coherencia de normas y guías, asignación de responsabilidades, tarifas	Existencia de un marco jurídico-normativo

CAPITULO 6: NUEVOS MODELOS

6.1. Contrato entre el Estado Nacional y Aguas Argentinas S.A.

Sobre el contrato entre el Estado Nacional y Aguas Argentinas, la empresa que logró ganar la privatización del servicio, pueden hacerse muchos análisis, hay diversas opiniones respecto a la manera en que fue estructurado y las modificaciones que fue sufriendo el contrato original.

Pero lo real es que se trataba, como en todos los casos en que ha habido privatización de servicios de agua y saneamiento, de plantear a una empresa o a un grupo de empresas del sector privado que planificaran una inversión, o que aceptaran un riesgo de inversión por un periodo determinado de concesión, en el cual debían ejecutar una serie de obras que permitieran cubrir la demanda del servicio, y en la explotación de este servicio recuperar la utilidad que como empresas esperaban obtener de esta inversión.

Lo más característico de todo esto, es que se trata de una inversión que presupone la presencia de la empresa durante un periodo largo, y naturalmente la planificación de inversiones y avances es en función de todo ese periodo.

En un contrato en que el plazo era de treinta años era obvio, y esto es lo que no se advirtió en el principio, que iba a haber sectores de la población que iban a acceder al servicio rápidamente y otros que iban a tener una demora muy larga en el tiempo, virtualmente la casi totalidad del periodo de concesión. Esto desde el punto de vista estrictamente economicista puede ser razonable, es una manera de plantear un proceso de privatización. Pero la visión economicista, si bien en la ecuación económico financiera las inversiones pueden resultar hasta equilibradas para todas las partes, olvida un fenómeno principal, que es el fenómeno social. La demanda no puede hacer estas especulaciones, pensar en que la empresa no puede invertir más allá de lo que puede comprometerse. La gente requiere un servicio que se va haciendo cada vez más indispensable, y no puede esperar ni uno, ni tres, ni mucho menos cinco, diez o quince años como estaba planteado.

Esto crea una situación que, según los casos de otros países que hemos analizado, es común a todas las privatizaciones: iniciada la actividad de la compañía, la presión del reclamo es tan fuerte que introduce un factor nuevo dentro de la concesión, que es el factor antipopular. El Estado que ha concedido este servicio, presionado por la demanda de la gente, tiene que empezar a hacer reformas al contexto original. Enmienda para tratar de suplir lo que estaba previsto hacer a largo plazo.

La visión economicista de como se privatiza un servicio esencial como el de agua y saneamiento es una visión muy lejana de la realidad, cuando sugiere que la conexión de la gente a la red pueda estructurarse en un tiempo tan prolongado. Cuando grandes zonas, como es el caso del Gran Buenos Aires, están sometidas a incidentes hidrológicos como el del aumento de las napas, la demanda para tener un servicio como el de agua y cloacas se hace tan fuerte que no hay ninguna posibilidad de retomar esa planificación a mediano y largo plazo. Es necesario entonces dar un giro muy importante

en la estructura básica de este contrato para llegar lo más rápidamente posible a la gente, porque este fenómeno no había sido considerado en la ecuación original.

El contrato entre Aguas Argentinas y el Estado Nacional prevé revisiones cada cinco años. La revisión del segundo quinquenio debía haberse hecho en el '98, '99, porque el quinquenio comenzaba en el '99. Finalmente terminó concretándose, con algunos aspectos todavía dudosos, recién ahora, a principios del año 2001. Prácticamente cumplidos los primeros dos años de este quinquenio se está aprobando la planificación para el mismo.

Esto ha implicado que la empresa en este periodo ha hecho inversiones fuertes, en dinero, para avanzar en obras que no tenía confirmadas por una planificación global y que constituían también su propio riesgo de inversión, por más que se pudiera suponer que la recuperación fuera posible.

La pregunta común a todos los casos de privatización es: ¿cómo se sale a responder a la demanda cuando el contrato, que tiene una ecuación de equilibrio económico para poder subsistir, no puede sostener una demanda tan atropelladora?

En casi todos los países esta demanda viene de los sectores que están más necesitados, y que se encuentran en las zonas urbanísticamente más degradadas, ecológicamente más desfavorables, donde el riesgo ambiental y sanitario es el más alto. Por esa misma razón la gente presiona y demanda.

En todos los casos se trata de los sectores de menores recursos económicos, los que como parte de la cartera de clientes de la empresa interesan menos, porque son los con los que seguramente se van a tener más conflictos para satisfacer el pago de las facturas, donde se van a tener más incumplimientos, que crearan problemas. Es entonces comprensible que la empresa no tenga una vocación natural a acudir hacia esos sectores del territorio donde la demanda es la más urgente.

Estos sectores a menudo tienen problemas de regularidad en la titularidad de la tierra que ocupan, no son vecinos que pueden ser identificados con seguridad. En muchos casos viven sobre tierras ocupadas, agrupados en una forma de urbanización que no reconoce la estructura de una manzana formal. Algunos dan al frente, pero el corazón de la manzana, con un muy alto grado de hacinamiento, tiene muchas viviendas precarias y el factor de ocupación del suelo es muchísimo más denso que el de una estructura urbana común, los lotes tienen superficies mínimas, no tienen posibilidad de acceso, o la tienen a través de un sistema de pasillos que es tortuoso y complicado. Todo esto hace que la posibilidad de la provisión de un servicio como el de agua y saneamiento en la forma convencional sea casi impracticable.

Para enfrentar tal situación se han encontrado las soluciones alternativas, que podemos llamar Asociaciones Público-Privadas, o Sistemas de Acción Compartida, donde entre el Gobierno local, la población y la empresa se establecen vínculos para llevar a cabo una obra de que la empresa por si misma normalmente no se haría cargo. Aparecen también, y posiblemente en el futuro con más prioridad, soluciones técnicas no convencionales, donde las redes no vayan ya por las veredas, los límites de los lotes, el suelo público por fuera de las manzanas, sino haya que imaginar sistemas de redes internas, que se podría llamar condominiales, que sean propiedad común del barrio, consorciadas entre todos los habitantes de este barrio.

Se plantea también una situación que todavía no está contemplada en el contrato, que es la relación entre estos grupos de pobladores y la empresa prestadora del servicio, porque esta clase de cliente no puede tener las mismas condiciones que el cliente común, con su lote, puerta, dirección, que puede ser identificado y catalogado.

Se abre toda una línea de diferentes discusiones sobre que hacer con estos barrios, con relación al contrato en que no están contemplados, y donde de todas maneras la empresa sí está llevando a cabo acciones, porque de hecho en el Municipio de San Fernando desde hace tiempo, con la colaboración de la empresa se están haciendo acciones para dotar de agua e inclusive de cloacas a estas urbanizaciones irregulares. Porque la demanda y el riesgo de salud van más allá de los aspectos formales o legales.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando un contrato se pone en crisis por la demanda? Hay una necesidad de producir cambios de criterio respecto a como se estructura la expansión del servicio, o sea a como se van agregando nuevos clientes al servicio.

La empresa, cuando ganó la licitación, había presentado como todas la programación a través de la cual iba a cubrir el territorio, con obras que estaban vinculadas a la construcción de obras más importantes: plantas depuradoras, estaciones de bombeos, no sólo ya la pequeña red domiciliaria sino las obras que implican inversiones fuertes que hay que hacer *antes*, para que desde los domicilios la red pueda llegar hasta los sistemas de saneamiento. Esta planificación había sido hecha sin consulta con los Municipios, que no tuvieron ninguna participación en la planificación de las empresas, ni de la que ganó, ni de las otras.

Habría podido ser una instancia interesante que el Estado Nacional, antes de efectuar la privatización del servicio, buscara algún acuerdo con los Municipios para aclarar donde estaban las prioridades, cuales eran los sectores más urgentes a resolver, establecer algún orden para que las empresas que se presentaran tuvieran que respetarlo.

El contrato original fue aprobado en el año 1993 por Decreto 789/93, con el que el Presidente de la Nación aprobó el llamado a licitación y la adjudicación a la empresa Aguas Argentinas.

El contrato preveía un cargo de infraestructura que resultaba muy alto para el vecino que quería incorporarse a agua o cloacas y esto hacía que en la practica no se pudiera llevar adelante. Esto dio origen a un proceso de renegociación en varios aspectos. En esa renegociación nunca participaron los Municipios, así como no habían participado en la planificación de la concesión, que por otra parte es la concesión de agua y saneamiento más extensa de todo el mundo. Participaban en esta negociación la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía de la Nación, la Secretaria de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación como autoridad de aplicación del convenio y la empresa, y nadie más.

Esta renegociación ha sido objeto de muchas criticas bajo varios puntos de vista, y por cierto ha habido un mecanismo de dispensa de la empresa de las obligaciones o las metas que tenía el contrato original para el primer quinquenio.

Pero lo más importante es que se estaba renegociando el problema creado por el cargo de infraestructura, y se trataba de compatibilizar el plan de expansión de agua y cloacas con un plan de gestión ambiental que permitiera comprender mejor la naturaleza de remediar los problemas ambientales en toda la región, con una serie de obras de saneamiento que no eran estrictamente las extensiones de la red de agua y cloacas.

Algunos de los puntos que se tenían en cuenta en la renegociación eran: prórroga del plazo contractual, diferimiento de las inversiones, reprogramación de obras, determinación de nuevas inversiones, planes directores cloacales y de agua potable diferentes a los que se habían suscripto, parámetros económicos financieros de la concesión, incorporación de nuevas áreas en la concesión.

Finalmente este nuevo contrato se aprobó en octubre del 97 por decreto 1167 que dispone en materia ambiental, que era el tema que quería incorporarse dentro del contrato, la realización de un plan de saneamiento integral supervisado por la Secretaría de Recursos Naturales, un ajuste en función de las obras de saneamiento integral que había que hacer, y de las metas que desde hacía cinco años estaban planteadas en el convenio original. En teoría el decreto 1167 del 97 habilitaba la participación del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia, es la primera vez que se menciona la intervención de un tercero en este contrato, pero en la práctica el Ministerio nunca fue consultado.

Como dato anecdótico hay una famosa Resolución suscripta por la entonces Secretaria de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, María Julia Alsogaray como autoridad de aplicación, en realidad Resolución 601 de la Secretaría de Recursos Hídricos que aprobaba el nuevo acta acuerdo, ordenaba al ETOSS, el Ente regulador, que lo llevara adelante, y establecía la incumbencia de distintas jurisdicciones y organismos, que nunca se había dado antes en la práctica. En el anexo hay algunos puntos que se utilizaron luego en la renegociación, como la obligatoriedad de hacer una consulta a los Municipios, de incluir el Plan de Saneamiento Integral (PSI), y que el concesionario efectúe una presentación pública de sus planes.

Cuando se comenzó la negociación respecto a la segunda revisión del contrato, cuando ya empezaban las dificultades con respecto al funcionamiento de la empresa, hubo el primer cambio en la estructura del contrato al descubrirse que la situación original, que establecía que cualquier vecino que quisiera conectarse a la red de agua tenía que pagar un cargo de infraestructura, se hacía impracticable.

Cada vecino tenía que pagar en el orden de los 700 dólares por cada conexión de agua y alrededor de los 1000 dólares por cada conexión de cloacas. Por más que la empresa ofreciera financiamientos, esto no podía concretarse en los barrios populares donde estaba concentrada la mayor parte de la demanda y la mayor presión por obtener el servicio. Se produjo entonces una renegociación del contrato en la que se introduzco un concepto de solidaridad entre los diferentes clientes.

Se creó el concepto de un cargo, que se llamó SUMA (Servicio Universal y de Mejora Ambiental) que era un importe que se agregaba a la factura de todos los clientes de la concesión, para constituir un fondo común que posibilitara avanzar en las expansiones al domicilio, de modo que la conexión costara, en vez de 700 dólares 126, en cuotas, y la diferencia entre estos 126 pesos y lo que el contrato autorizaba la empresa a cobrar, venía del fondo solidario común.

El sector más perjudicado por esta medida era la población de la ciudad de Buenos Aires, que tiene toda el servicio y no necesita de expansiones, pero tenía que pagar para que otros sectores accedieran. En realidad esto no es injusto, porque si los habitantes de la ciudad de Buenos Aires tienen el servicio de agua y saneamiento hoy, es porque desde fines del siglo 19 el resto de los habitantes de Argentina ha pagado a los fondos públicos para que se pudieran construir estas redes. Entonces no era tan desubicado pensar que hoy los ciudadanos de Buenos Aires pagaran algo para que las cientos y miles de familias del conurbano que no tenían el servicio pudieran llegar a tenerlo de manera más fácil.

Cuando se puso en marcha esta medida, previa intervención del Congreso y de la Comisión de Seguimiento de las Privatizaciones, lo cual dio origen a un decreto de modificación del contrato, algunas organizaciones de defensa del consumidor interpusieron una oposición al Defensor del Pueblo. Curiosamente eran los ciudadanos del barrio de Belgrano en Buenos Aires, que objetaban el carácter de la medida por inconstitucional. El Defensor del Pueblo hizo lugar a esta oposición, y entonces ordenó a la empresa que no cobrara el cargo adicional.

Se creó una situación política muy complicada, porque la empresa no podía cobrar el cargo de infraestructura a los nuevos clientes porque había sido anulado por el decreto de modificación del contrato, pero al mismo tiempo no podía aplicar el cargo SUMA en la facturación porque había un recurso ante la justicia que había decretado no innovar. Se trata de la peor situación posible, la situación de inmovilidad. En la práctica esto significó más de un año de paralización de todas las obras de expansión, básicamente en el conurbano.

Frente a esto comenzó a gestarse la idea de que era necesaria una oposición, que fue encabezada por el Intendente Gerardo Osvaldo Amieiro de San Fernando, y el Intendente Ricardo Ubieto de Tigre. Juntos, los Municipios de San Fernando y de Tigre, en ese entonces todavía no estructurados en la Región Metropolitana Norte, sino a título individual, hicieron una presentación ante la justicia. Pidieron se dejara sin efecto la resolución de no innovar, y que las obras pudieran continuar. A esa presentación contra la insensibilidad del Defensor del Pueblo se fueron sumando otros Municipios, y finalmente adhirieron también el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia y el Gobierno de la Provincia.

De ese movimiento, que finalmente logró que se suspendiera la medida y que las obras volvieran a reiniciarse, nació lo que se conoce como Foro de los Municipios: los distintos responsables de esas áreas en los distintos Municipios, en la mayoría Secretarios de Obras Públicas, se reunían regularmente más de una vez por semana en la ciudad de La Plata, para debatir las salidas a esta crisis y tratar de proponer una nueva visión del contrato de concesión, no desde la lógica que había planteado la empresa de estructurar su inversión desde lo económico financiero, sino una programación que naciera desde la lógica social de la demanda.

Así se fue trabajando en los distintos Municipios y se fue llegando a un alto nivel de consenso y acuerdo entre distintas comunas sobre el orden de las prioridades.

En junio del 2000 surgió el llamado a una Audiencia Pública por parte del Ente Regulador. El contrato de concesión prevé que las renovaciones del contrato mismo

sean debatidas en Audiencia Pública con presencia de todas las partes involucradas: la empresa, los Municipios, las organizaciones de defensa del consumidor, etc.

La Audiencia Pública del 27 de junio del año 2000 tuvo lugar en un teatro de la Capital, duró dos días, en los que la empresa presentó sus propuestas y luego las partes interesadas expresaron sus opiniones, entre ellas las Asociaciones de Consumidores y los Gobiernos Municipales y Provincial. También el Defensor del Pueblo expuso en esa audiencia.

Los Municipios presentaron un frente único entre ellos y con el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia, frente que se había establecido de antemano en las reuniones del Foro de Secretarios Municipales en La Plata. En la Audiencia Pública se produjo un rechazo casi unánime a la propuesta de Aguas Argentinas, muchas críticas a los procedimientos que se usaron en el pasado, a los mecanismos que dieron origen a la Resolución 601, al Decreto 1167, a todas las acciones que había llevado a cabo precedentemente el Estado Nacional concedente en el manejo del contrato de concesión. Se propuso que la planificación de la expansión no surgiera en función solamente de criterios técnicos y de rentabilidad de la firma sino básicamente por criterios objetivos para establecer las prioridades, para determinar la accesibilidad al servicio, para poder medir el riesgo sanitario de las poblaciones a las que les estaba faltando el servicio, para establecer el índice de vulnerabilidad sanitaria de estas poblaciones. Con estos criterios era posible crear un mapa: donde estaba la prioridad, cuáles eran las verdaderas zonas rojas, más urgentes. Si de algún modo había que diferir las inversiones en el tiempo, los que tenían que ser atendidos primeros eran los que se encuentran en la situación de mayor vulnerabilidad sanitaria. Este concepto se incorporó como nuevo al contrato de concesión.

Hubo también en la Audiencia un cuestionamiento a los términos del modelo económico financiero: cuáles eran los elementos que la empresa hacía jugar dentro de la evaluación de sus inversiones y de sus beneficios, cuál era el costo real de las obras que invocaba, cuál era la tasa de interés real que decía necesitar, cuáles eran sus costos operativos reales, porque muchos costos aparecían incrementados por los costos de promoción, organización administrativa, etc., que se podrían considerar superfluos si se piensa que hay una demanda social realmente urgente, por la que todo el dinero debería invertirse en obras, no en imagen empresarial o en publicidad. Es llamativo que Aguas Argentinas sea la empresa que en el país invierte más en publicidad.

Un segundo concepto nuevo es el que los aumentos tarifarios se justifican en la medida en que sirvan para llegar a más población, y no deberían ser un beneficio económico, simplemente, para la empresa. Se generó entonces la imagen del Fondo Fiduciario, un fondo en el que confluye el dinero que la empresa recauda en concepto de aumento de tarifas, que serviría para pagar obras o para garantizar obras que se podrían hacer con terceros a largo plazo, para que se pueda llegar a más ejecuciones financiadas teniendo unos fondos que garanticen los créditos.

La idea, aceptada en la renegociación del contrato, era que el Fondo fuera controlado directamente por los propios Municipios donde se iban a ejecutar las obras, y entonces cuando surgiera el tema conflictivo del costo declarado para las obras, este quedara más claro, porque las obras realizadas con el Fondo Fiduciario serían realizadas con

participación de los Municipios, se contratarían empresas que posiblemente participarían a costos menores y podría hacerse mejor provecho del dinero.

También surgió muy claramente en la Audiencia Pública un reclamo por una mayor participación de los Municipios. De la misma manera en que los consumidores están institucionalmente representados en el ETOSS por sus asociaciones, los Municipios representan a los No-consumidores: aquellos que no han podido acceder al servicio y tienen tanto o más derecho al reclamo sobre la concesión que el que ejercen los que son consumidores que, por supuesto, se oponen es a cualquier aumento de tarifa. Esto no es éticamente condenable, es un hecho humano fácil de comprender, pero que perjudica a los que no tienen el servicio.

En la Audiencia Pública emergió también una problemática respecto a las captaciones de agua potable. Se le había pedido a Aguas Argentina suspendiera la captura de agua desde el subsuelo mediante pozos de bombeo, porque empezaban a aparecer en algunas zonas niveles muy altos de nitratos, que podían ser perjudiciales para la salud. Pero la eliminación de la captura por bombeo complicaba el problema del ascenso de las napas, porque se traía agua desde otro origen, agua de superficie tomada del río. Así se incorporaba al sistema un volumen de agua que en falta de redes cloacales para irse quedaba en los pozos del subsuelo, o sea que no solo no se extraía el agua del subsuelo sino que se le agregaba el agua importada.

Sobre este tema se abrió un escenario de mucha controversia porque muchos Municipios donde había pozos de bombeo en actividad planteaban la conveniencia de que no se desactivaran, que se eliminara del contrato la obligatoriedad para Aguas Argentinas de cesar el bombeo y que la empresa tratara de algún modo de mejorar la calidad de agua sin acudir al agua de superficie.

El 1 de agosto del 2000 se firmó un acuerdo entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, la empresa, con la participación de los Municipios por la firma del acuerdo, y también del Ministro de Obras e Infraestructura de la Nación. Se acordó en ese convenio que Aguas Argentinas iba a presentar un plan alternativo al que había ofrecido poco antes en la Audiencia Pública, para poder adelantar la expansión a las áreas de mayor vulnerabilidad.

Por primera vez la orientación del contrato se volvió hacia los sectores más desprotegidos de la sociedad: Aguas Argentinas se comprometió al estudio y modificación de los planes de inversiones, a la creación del Fondo de Fideicomiso, y la Provincia de Buenos Aires también elevó a su Legislatura un proyecto de ley para endeudamiento por 300 millones para aportar esa suma a la inversión de Aguas Argentinas para poder llegar a completar las obras necesarias. Es como si fuera una Asociación Publico Privada donde el Gobierno de la Provincia, sin ser parte del contrato y sin ser parte del negocio anticipa fondos para que las obras básicas sean ejecutadas y la expansión pueda llegar a más habitantes.

Se reconoció la participación de los Municipios a través del Foro de Secretarios que había desarrollado estos planes.

En el Foro, sobre la base de unos índices de riesgo y vulnerabilidad sanitaria identificados en un estudio de la UBA, se establecieron las prioridades, y se introdujeron algunos conceptos importantes para comprender mejor la orientación de

esta planificación. El Municipio de San Fernando sostuvo en el Foro la necesidad de alcanzar durante el presente quinquenio el Máximo Técnico Posible, que significa poder hacer cañerías en los domicilios de la gente en todos los lugares donde haya obras básicas que permitan recibirlas.

El estudio del Máximo Técnico Posible dio como resultado que en este quinquenio se podía llegar a cubrir un radio máximo de 132 km cuadrados en el conurbano bonaerense. La expansión que originalmente proponía Aguas Argentinas con su planificación alcanzaba unos 80 km cuadrados, entonces la diferencia se podía cubrir con el Fondo del Fideicomiso, tomar obras a crédito garantizadas con el Fideicomiso o por inversiones directas de la Provincia gracias a la autorización al endeudamiento de la legislatura provincial por 300 millones destinados a este fin específico.

Básicamente el informe final que realizó el foro de Secretarios de los Municipios ratificaba la grave situación sanitaria que está marcada claramente en los mapas de vulnerabilidad sanitaria, que además de considerar los índices de vulnerabilidad sanitaria desarrollados por la UBA, consideran la variable local de la suba de las napas. Reconociendo que lo que se podía hacer durante el quinquenio estaba muy lejos del fin de volver universal el servicio, por lo menos había que llegar al Máximo Técnico Posible y, si había un aumento tarifario, que se creara el Fondo de Fideicomiso para hacer un mejor aprovechamiento del dinero. Pidiendo también al ETOSS que efectuara la revisión de los principales parámetros del modelo económico que llamamos empresa modelo relativamente a los costos de las obras, a las tasas de interés, etc., porque cuando se van a tocar estas variables rápidamente se obtienen más fondos para invertir.

Lo que hizo finalmente el Foro fue presentar un plan sintético donde se aclaraba que es lo que debería pagarse con el dinero del concesionario, lo que podría ser incluido en el Fideicomiso y lo que podría tener refuerzo financiero por parte del Gobierno de la Provincia para hacer las obras lo más rápidas posible.

Fue una experiencia muy interesante y muy rica a repetir en cualquier espacio de concesión en el mundo, porque la idea era la de una mesa de concertación donde los que van a recibir el servicio se ponían de acuerdo sobre lo que va a recibir cada uno y en que orden.

Una vez que se encontró un acuerdo entre los Municipios, el resultado fue puesto a consideración del Ente Regulador, del Estado concedente y de la empresa, para ver si compatibilizaba con sus propias planificaciones.

Básicamente este acto de planificación, en que se expresaba en unas tablas hasta cuantos km cuadrados le iban a tocar a cada quien durante los años que restan del quinquenio, es un acto de gran solidaridad entre Municipios, porque hay Municipios que están en condiciones muy severas que han apoyado la idea que se hagan obras en otros Municipios y no en el de ellos, porque no había obras básicas. De la misma manera los Municipios beneficiados como San Fernando han firmado para que los fondos extraordinarios que se presenten sean destinados a la creación de estas obras básicas para que los Municipios que hoy no pueden recibir el servicio lo tengan cuanto antes. Quedó entonces establecido cual era el Máximo Técnico Posible por Municipio, ya sea por el servicio de agua o por el de cloacas.

Hay que reconocer que, con variantes, lo que terminó aprobándose en la revisión del convenio entre el Estado Nacional y Aguas Argentinas era concordante con las demandas planteadas en el plan del Foro. Queda la puerta abierta para que en los sucesivos quinquenios se pueda discutir sobre la base de los criterios objetivos de los cuales hablábamos y no solamente desde el punto de vista de conveniencia económica de la empresa.

Esta revisión de contrato para el segundo quinquenio se puede considerar una bisagra dentro de la concepción de la concesión, con el aporte de muchas miradas diferentes, de distintos puntos de vista que han dado nuevas soluciones, nuevas alternativas al contrato. Gracias a esto resulta favorecida, no sólo la gente, que es lo más importante, sino también la empresa, porque tiene facilitado, reorientado y mejor encuadrado su accionar.

Lo característico de esta negociación es en primer lugar que aparece el Estado donde hubo carencia de Estado, que vuelve por impulso del Gobierno de la Provincia y por los Municipios, y de algún modo esta fuerza se contagia también al ETOSS, que realmente como Ente regulador en los últimos años ha cambiado muy fuertemente su posicionamiento, su accionar, su capacidad técnica para acompañarnos en esta gestión, y comienza a asumir el rol que el usuario espera de un Ente Regulador de un servicio.

El segundo concepto es el de los criterios objetivos: se establecen criterios objetivos para poder establecer las reales prioridades. Se puede planificar desde el conocimiento de la realidad social, ambiental y territorial que se maneja. No hay otra manera de planificar si no es desde el conocimiento de la realidad.

Estos criterios objetivos nos dan, y se trata de la consecuencia más auspiciosa de su introducción, un procedimiento claro y transparente, que nos permite garantizar que acudimos donde hay más vulnerabilidad social. Por el otro lado creemos que la negociación haya permitido que la concesión se ajuste a normas y a derechos de un modo más exacto de como estaba operando anteriormente, y que se puedan garantizar simultáneamente dos extremos de una misma ecuación que pueden aparecer como antagónicos pero tienen que ser complementarios, porque en definitiva lo son. Se trata de la ecuación económico financiera de la empresa, que hace posible su negocio, y el cumplimiento de la demanda de la gente, que termina siendo su clientela, integrando su negocio, por lo tanto se pueden satisfacer ambos extremos.

Otro concepto que surge en la negociación es que es socialmente justo, económicamente razonable y políticamente necesario llegar a la mayor cantidad de gente posible en el menor plazo de tiempo que se pueda, porque la demanda, por el riesgo de salud y de vida, no tiene posibilidad de demora. De ahí el concepto del Máximo Técnico Posible, que puede tener muchas variantes según lo que aporte la empresa dentro de su concesión, lo que aporten los vecinos con obras encaradas por ellos mismos, lo que aporte el Gobierno de la Provincia a través de los fondos extraordinarios que tenía previsto aportar. Todos tienen que converger a que este objetivo sea satisfecho en el menor plazo posible. Es como si fuera una enorme, gigantesca operación de Asociación Público Privada, porque estamos hablando de millones de usuarios y no de un pequeño barrio, donde desde distintas formas se converge en una misma idea.

Lo que queda como saldo, también, de esta renegociación es el reconocimiento que la empresa concesionaria tiene además una responsabilidad en el mantenimiento del equilibrio ambiental en el territorio de la concesión. Es responsable también por el incremento de las napas. Obviamente no del fenómeno geológico, así como muchas veces en los distritos llegaron las redes de agua y no la de cloacas porque no había otra alternativa, porque era técnicamente más fácil, porque económicamente era posible y no se le podía pedir a la gente que esperara el momento en que se le pudiera poner la red cloacal para tener agua corriente.

Pero Aguas Argentinas depende de una gran empresa internacional con vasta experiencia en el sector, no podía ignorar las consecuencias de poner la red de agua sin la red cloacal. Aun aceptando que no tuviera la obligación contractual de ejecutar las obras, tenía por lo menos la obligación de llamar la atención sobre el impacto ambiental. Esto es reconocido en la renegociación, y la empresa tiene la obligación de efectuar estudios para la resolución del problema, aportando entre otras cosas bombas que dona a los Municipios haciéndose cargo del gasto de energía eléctrica que ocasione el uso de tales bombas para mitigar el fenómeno del ascenso de las napas.

Estas son las novedades aportadas por esta revisión del quinquenio, que es algo más que una revisión, sino que representa un plantear sobre el molde del contrato de concesión original un nuevo concepto de la concesión misma, para que los sectores de menores recursos puedan ser asistidos con la mayor urgencia para solucionar sus problemas.

Dentro de este panorama, las Asociaciones Público Privadas seguramente en muchos casos van a ser substituidas por el avance normal de la expansión de la concesión. De algún modo todas estas asociaciones entre vecinos, empresas y gobiernos locales que se daban básicamente en estas urbanizaciones irregulares, barrios de riesgo, van a ser demandadas en un número menor si son alcanzadas por la concesión normal.

Pero lo que no ha resuelto la revisión del contrato, y es una asignatura pendiente que hay que trabajar, es cual es la condición como cliente de estas poblaciones, porque en la realidad la concesión no contempla formalmente dentro del contrato estas poblaciones que no ocupan tierras propias, que tienen una forma de organización del territorio muy compleja, que requiere soluciones técnicas alternativas. Las experiencias que se están teniendo ahora en el distrito de San Fernando van a dar la posibilidad de contribuir al desarrollo de tales soluciones.

Hay lugares donde la expansión va a llegar dentro de dos o tres años, en mientras se podrían estar estudiando soluciones técnicas alternativas que funcionen hasta que lleguen las redes, y que puedan entonces ser retiradas y a lo mejor utilizadas en otras áreas. Esto es todo un capítulo nuevo que se abre, el de poder especular de un modo imaginativo sobre soluciones no convencionales de ingeniería, como pueden ser las redes que no van por los espacios públicos sino que atraviesan los espacios habitados y que son de uso común y por lo tanto son cuidadas por los mismos vecinos. No se puede imaginar la situación en que el usuario llama la empresa para que mande su camión a reparar algo que se ha roto, porque se trata de zonas caracterizadas por niveles de pobreza y marginalidad social extremas, que hacen muy difícil que la empresa de servicios pueda entrar en el territorio en forma normal a atender las demandas y los reclamos, y tampoco los sistemas de reparación usuales funcionarían

con las conexiones, a lo mejor hechas por los vecinos mismos. Todo requiere una serie de soluciones alternativas sobre las cuales se necesita seguir trabajando.

6.2. Propuesta de adecuaciones al Contrato de Concesión

Consideraciones generales

En vista de los puntos que se han observado anteriormente, podrían sintetizarse las principales líneas de adecuación al actual contrato de concesión de la manera que sigue.

Objetivos:

1. Atender la demanda social con equidad.

Los planes de expansión, en lugar de estar en función de las posibilidades técnicas, de ingeniería o de inversión financiera de la empresa, deberían estar adecuadas a atender con la mayor urgencia los sectores donde la demanda, el riesgo de salud, el riesgo social, sean más significativos. Habría que comenzar por los más necesitados y luego acudir a los que pueden esperar los tiempos de expansión. El fenómeno, común a todos los procesos de privatización de los servicios de agua y saneamiento, por el cual los tiempos para cumplir con la totalidad de la demanda no son compatibles con las posibilidades reales de financiamiento, implica la necesidad de establecer un mecanismo para determinar el orden de satisfacción de la demanda. La equidad surge de la determinación de atender primero a los sectores más desfavorecidos.

2. Reconocer el estado de emergencia en el que se encuentra el conurbano bonaerense, sobre todo con relación al problema del ascenso de las napas, que pone límite a las soluciones alternativas de eliminación de los residuos cloacales.

Frente a tal emergencia es necesario tratar de alcanzar el *Máximo Técnico Posible*, entendiendo con esto que la expansión de la red alcance todas las áreas donde haya obras básicas que permitan recibirla. Se trata de un proceso independiente respecto a la procedencia de la financiación de las obras, o de quien las encargue, lo cual implica que en el marco del contrato o afuera de él se considere una suerte de colaboración o asociación entre la empresa, el Estado concedente u otra forma de Gobierno aun cuando no formen parte del contrato como en el caso de la Provincia y los Municipios, y sectores de la comunidad que puedan financiar, anticipar o efectuar adelantos de las obras por su propia cuenta y riesgo. Se crearía una relación de tipo tripartito para alcanzar el Máximo Técnico Posible.

3. Establecer criterios objetivos para que no haya distorsiones en la relación contractual, para que la decisión respecto al orden de satisfacción de la demanda no dependa de aspectos políticos que se quieran añadir al contrato o de consideraciones exclusivamente económicas de la empresa.

Tales criterios deben ser ciertos y mensurables, claros y sobre todo, aceptados por todas las partes, de manera que permitan priorizar la demanda sin que haya presión por parte de los sectores que vean postergada la llegada del servicio. Para crear los criterios objetivos se han utilizado los indicadores desarrollado en un estudio de la UBA:

- a. **Riesgo Sanitario** (Anexo I)
- b. **Vulnerabilidad Sanitaria** (Anexo II)
- c. **Riesgo adicional por ascenso de las napas** (Anexo III)

A través de estos indicadores se podrían crear unos mapas que indiquen el orden de las prioridades y los tiempos aceptables para llevar a cabo las obras, mapas que puedan ser aceptados por todas las partes y que orienten las inversiones de la empresa.

4. Transparencia en el manejo de los incrementos tarifarios.

Se trata de un punto importante sobre todo desde el aspecto del fenómeno de la compresión por la sociedad. Es importante que el conjunto de la comunidad tenga una lectura sencilla, fácilmente comprensible de los mecanismos que producen los aumentos y de su destino, ya que muchas veces se aplican los incrementos invocando la necesidad de incrementar o mejorar las obras.

Para que se pueda dar esta transparencia, se propone que el dinero derivados de los incrementos no se agregue al giro empresarial, sino que confluya en un Fondo independiente que podría tomar distintas formas, aunque tal vez la más correcta sea la de un **Fondo de Fideicomiso**, al cual pueda acudir no sólo para ejecutar las obras que se pretende ejecutar a través del incremento tarifario, sino que hacerlo con algún mecanismo participativo de los mismos usuarios, de manera de garantizar bajas en los costos de las obras que permitan mejor aprovechamiento de este capital. Otra alternativa sería la de utilizar el Fondo como garantía para obtener financiamientos a mediano o largo plazo por parte de empresas privadas, lo cual permitiría que se lleve a cabo un mayor número de obras.

5. Aceptar que hay sector de la población que no se encuentran en condiciones de hacer frente a los pagos de conexión ni de mantenimiento del servicio.

La propuesta es que se introduzca en el contrato lo que se podría llamar una **Tarifa Social**, más baja, en casos puntuales. Esto podría ayudar a que tales sectores no queden marginados del sistema por imposibilidad de pago. Este tema se ha discutido en varias oportunidades y la empresa concesionaria está dispuesta a aceptarlo como alternativa. Lo que falta determinar es si el establecimiento de la tarifa social será una decisión unilateral del Estado concedente o de la empresa concesionaria, o si la selección de los que serían beneficiarios de la medida cuenta con algún tipo de convalidación de la comunidad local o de los Gobiernos locales, que son los que tienen la oportunidad de conocer mejor el territorio y a la comunidad de tal manera de poder preopinar respecto a la equidad de otorgar a una persona o a un grupo de personas el beneficio de la Tarifa Social Especial.

Anexo I

El concepto de **Riesgo Sanitario** está vinculado con los de **Accesibilidad al Abastecimiento de Agua** y **Accesibilidad a la Eliminación de las Aguas Servidas**.

La **Accesibilidad al Abastecimiento de Agua** depende de dos factores:

- a) Bajo la denominación de “procedencia del agua”, el origen del agua utilizada en cada hogar (red pública; perforación con bomba a motor; pozo; transporte por cisterna; etc.).
- b) Bajo la denominación de “provisión de agua”, la disponibilidad de agua en cada hogar, independientemente de la procedencia de la misma (dentro de la vivienda; fuera de la vivienda pero dentro del terreno; fuera del terreno).

Se define el grado de **Accesibilidad al Abastecimiento de Agua** a partir de la combinatoria de las variables de procedencia y disponibilidad.

El concepto de **Accesibilidad a la Eliminación de Aguas Servidas** también depende de dos factores:

- a) Formas de eliminación de las aguas servidas (cloacas; a cámara séptica y pozo ciego; sólo pozo ciego).
- b) Disponibilidad de servicios sanitarios (existencia y uso exclusivo; existencia y uso compartido; inexistencia).

Como en el caso precedente, es la combinatoria de las variables de sistema de eliminación y disponibilidad de evacuación que define el grado de **Accesibilidad a la Eliminación de Aguas Servidas**.

El **Riesgo Sanitario** es definido entonces como la probabilidad de que se produzcan situaciones que afecten la salud a nivel de cada hogar, en consideración a la combinación de las dos situaciones de accesibilidad anteriores.

Anexo II

El concepto de **Vulnerabilidad Sanitaria** está directamente correlacionado con el de **Riesgo Sanitario**.

Es notorio que las formas de eliminación de las aguas servidas diferentes a la de red cloacal comprometen en mayor o menor medida la calidad de las napas subterráneas y de los cursos de agua, los cuales a su vez, en falta de redes de distribución, constituyen fuentes de provisión de agua.

En consecuencia hay una mayor probabilidad de contaminación hídrica, y por lo tanto de riesgo sanitario, cuanto mayor es la cantidad de personas en situaciones precarias de abastecimiento y eliminación de agua.

La **Vulnerabilidad Sanitaria** se define como el riesgo sanitario que puede presentarse en **fragmentos del territorio**, como resultado de la proximidad y densidad de hogares en situación de riesgo sanitario.

Se trata de una fórmula que combina los valores de **Riesgo Sanitario** con un **factor de ponderación** que refleja en relación directa la densidad poblacional de las zonas

analizadas. Los valores de la densidad poblacional se basan sobre la cantidad de habitantes por fracción censal y la superficie de cada fracción. Para obtener un valor de Densidad Poblacional Efectiva (DPE) lo más aproximado posible a la realidad, se utiliza la siguiente formula:

$$DPE = \frac{\text{población por fracción censal}}{\text{superficie fracción censal} \times \% \text{ destinado a uso residencial}}$$

El análisis de los valores obtenidos, y la estimación de la incidencia genérica de la densidad en el nivel de riesgo sanitario nos dan el factor de ponderación que nos permite pasar de los índices de **Riesgo Sanitario** a los de **Vulnerabilidad Sanitaria**.

Anexo III

FACTORES CONCURRENTES AL ASCENSO DE LAS NAPAS

- Ciclo húmedo; aumento de las precipitaciones
- Falta de funcionamiento de pozos del Servicio Público e industrial
- Factores geomorfológicos; procesos antrópicos
- Aporte de agua por red de distribución: agua importada
- Abandono de pozos de agua domiciliaria
- Deficiente cobertura de red cloacal: no acompaña con igual extensión a la red de agua

El desequilibrio hídrico generado por la desigualdad entre el ingreso y el egreso del agua ha generado la saturación de los segmentos superficiales del terreno, incapacitando la operación de los pozos absorbentes (ciegos) y generando potenciales y crecientes deterioros sobre parques y construcciones.

Asimismo, en zonas donde las primeras aguas observan un alto grado de contaminación por volcamientos domiciliarios y/o industriales clandestinos, el enraizado de la forestación es orientado nuevamente a la superficie, generando la rotura de veredas y canalizaciones.

CAPITULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis desarrollado en el presente estudio ha intentado extraer conclusiones y lecciones relativas a la sostenibilidad de los sistemas de agua potable y saneamiento. Estas lecciones podrán ser de utilidad para el diseño e implementación de otras experiencias dentro del país o fuera de él.

Los principales problemas que atentan contra la sostenibilidad identificados por los actores estuvieron relacionados con el mantenimiento de la red, el pago de los servicios, la no existencia de organizaciones comunitarias y la no existencia de campañas de concientización y sensibilización. Todos los actores sugirieron que las asociaciones deberían seguir funcionando más allá de terminada la obra para garantizar no sólo su puesta en marcha, sino también su mantenimiento a lo largo del tiempo.

Factores que podrían afectar la sostenibilidad de la provisión de agua potable y saneamiento

Mantenimiento de la red:

1. Falta de información por los usuarios sobre el buen uso y mantenimiento de la red.
2. Ocurrencia de malos arreglos “caseros” por desconfianza que la empresa arregle rápido los desperfectos.
3. Falta de medidas para cuidar el sistema.
4. Uso inadecuado de la red de agua y cloacas (e.j. tirar pañales por el inodoro).
5. Derroche de agua.
6. Problemas de construcción del sistema de cloacas y errores en las conexiones domiciliarias.
7. Falta de organización comunitaria (falta de referente barrial).
8. No existencia de organización que permita el acceso seguro al barrio a las cuadrillas de reparaciones.

Pago del servicio:

1. Falta de recursos económicos de la población para pagar el servicio.
2. Falta de voluntad de pago de los usuarios.
3. Falta de políticas de subsidios estatales para aquellos que no pueden pagar.
4. Baja o nula rentabilidad para la empresa.

5. Problemas en la distribución de facturas.
6. Antecedentes de falta de sanciones por incumplimiento de pago (ej. corte del suministro).
7. Falta de voluntad de corte por parte de la empresa o de legislación que lo permita.

Existencia de organización comunitaria

1. Falta de transparencia de organizaciones barriales en la toma de decisiones y manejo de fondos.
2. Desconfianza histórica de los vecinos a las organizaciones vecinales, ONGs o otros en el manejo de fondos.
3. Falta de capacidad de organización y mala transmisión de la información a los vecinos.

Campañas de capacitación y sensibilización

1. Falta de trabajo para dejar capacidad técnica instalada en los barrios una vez finalizado el proyecto.
2. Falta de campañas de educación ambiental.
3. Falta de capacitación para el buen uso de la red.
4. Falta de acompañamiento a los vecinos para que ejerciten sus derechos y obligaciones como usuarios.

Sobre la base de los problemas encontrados se sugieren las siguientes posibles acciones de los actores de las APPs para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de Agua Potable y Saneamiento en barrios carenciados (Tabla 7.1)

Tabla 7.1

	Empresa	Municipalidad	Organización Barrial	ONG
Capacitaciones para el uso adecuado de la red	X	X	X	X
Campañas de Educación ambiental	X	X	X	X
Capacitación para el uso racional del agua	X	X	X	X
Fortalecimiento de las instituciones barriales				X
Garantizar diálogo continuo entre los actores	X	X	X	X
Desarrollo de Comités para garantizar mantenimiento del sistema	X	X	X	X

Una pregunta clave y todavía no resuelta es ¿a qué se debe la alta morosidad en los barrios? ¿al facilismo? ¿a la falta de cultura de pago? ¿a que no existan medidas punitivas? ¿a la falta de estructuración comunitaria? ¿a la falta de empleo? ¿deben pagar por un servicio básico y elemental los habitantes? ¿es un costo social que debe asumir la empresa? El Estado? Subsidios cruzados?

BIBLIOGRAFÍA

- Actas del Primer Encuentro Latinoamericano de Proveedores Independientes de Aguay Potable y Saneamiento.** Cartagena de Indias, Colombia, 10-11 de febrero 1999.
- Alianzas para la reducción de la pobreza: Experiencias exitosas en Argentina.** 1998. PNUD, Banco Mundial. 263 pags.
- Caride, H., Arossi, S., Caruso, C. 1996. **Evaluación de Proyecto dotación de servicios básicos Barrio San Jorge, Partido de San Fernando, Pcia. De Buenos Aires.** Informe interno.
- Dayal, R., van Wik, C., Mukherjee, N. 2000. **Methodology for participatory assessments with communities, institutions and policy makers. Metguide. Water and Sanitation Program.** Banco Mundial, IRC. 106 pags.
- Fiszbein, A., Lowden, P. 1999. **Trabajando unidos para un cambio: Las alianzas público-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe.** International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Mundi prensa, México, S.A. de C.V.
- Johnstone, Nick, Libby Woos y Rober Hearne. 1999. **The regulation of Private Sector Participation in urban water supply and sanitation: Realising social and enviromental objectives in developing countries.** IIED, Discusión Paper 99-01. UK.
- Komives, K., Stalker Prokopy, L. 2000. Serie de Investigaciones y Encuestas: **Recuperación de costos en los proyectos específicos: Resultados, Aprendizajes y Estrategias.** BPD.
- Lyonnaise des eaux 1998. **Alternative solutions for water supply and sanitation in areas with limited financial resources.** 156 pags.
- Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia. 1998. **Servicios sostenibles de agua y saneamiento. Marco conceptual.** Octubre 1998. 159 pags.
- Troyano, F. 1999. **Los pequeños operadores en el sector de agua potable y saneamiento en Paraguay.** PNUD-Banco Mundial, Programa Conjunto para el agua y saneamiento, enero 1999. 10 pags.
- Water solidarity network 1998. **Water and sustainable development: Experiences from civil society.** 112 pags.
- Watson, G. 1995. **Water and Sanitation Currents. Good sewers cheap? Agency-customer interactions in low-cost urban sanitation in Brazil.** UNDP-World Bank. 75 pags.

ANEXOS

1. Personas entrevistadas

2. Guía de entrevistas

**3. Planos: Ubicación de los barrios carenciados
 Ubicación de los barrios carenciados con experiencias
 en APPs
 Vulnerabilidad Sanitaria del Partido de San Fernando**

ANEXO 1. Personas entrevistadas

Tabla A1. Detalle de personas entrevistadas

Nombre	Cargo	Organismo
René Franco	Empleado	MSF
Arq. Ma. Isabel Tortora	Directora de Ordenamiento Ambiental y Calidad de Vida	MSF
Lic. Luis Francisco Alvarez	Secretario de Coordinación Área Intendente y Relaciones con la Comunidad	MSF
Jorge Sanchez	Inspector de obra	AA
Vito Pizzolio	Inspector de obra	AA
Carlos Martini	Jefe del Depto. De Operaciones	AA
Ing. Raúl Santonja	Director Región Norte	AA
Ing. Claudio Stori	Jefe de Distrito San Fernando, Tigre	AA
Dr. Alexandre Brailovsky	Desarrollo de la Comunidad	AA
Lic. Florent Marcoux	Desarrollo de la Comunidad	AA
Justo José Pérez	Presidente de la Cooperativa del Barrio	Barrio San Jorge

Tabla A2. Cronograma de entrevistas a grupos focales. VI: Vecinos involucrados, VNI: Vecinos no involucrados

Barrio	Fecha VI	Nº Mujeres	Nº Hombres	Fecha VNI	Nº Mujeres	Nº Hombres
San Jorge	28/10/00	4	3	4/11/00	4	4
Jorge Hardoy	10/11/00	4	3	18/11/00	4	4
San Martín	25/11/00	8	6	2/12/00	7	7
La Paz	4/11/00	3	6	18/11/00	4	2

Tabla A3. Fecha, cargo y función de los dirigentes entrevistados

Barrio	Fecha	Nombre	Función
San Jorge	6/12/00	Justo José Pérez	Presidente de la Cooperativa
San Jorge	6/12/00	Brenda Batelli	Ex – Presidenta de la Cooperativa
Jorge Hardoy	9/12/00	Susana Carlino	Vicepresidenta de la Cooperativa
Jorge Hardoy	9/12/00	Juan Durán	Ex – miembro de la subcomisión de Tierras
San Martín	4/12/00	Elisa Olivo (esposa de Juan Díaz)	Presidenta de la Junta Vecinal del Barrio
San Martín	4/12/00	Juan Díaz	Vocal de la Junta Vecinal
La Paz	10/12/00	Walter	Vicepresidente Cooperativa
La Paz	10/12/00	Blanca	Presidenta de la Cooperativa

ANEXO 2. GUÍA DE ENTREVISTAS

GUÍA PARA ENTREVISTAS A GRUPOS FOCALES

1. PARTICIPACIÓN EN EL ESTABLECIMIENTO (Proyecto y construcción) Y OPERACIÓN DEL SERVICIO (etapa de prestación del servicio)

Comenzar reconstruyendo la **historia de la instalación** del servicio en ese barrio, por ejemplo:

DISPARADOR

- “¿Uds. recuerdan cuando y cómo se comenzó a hablar de la **idea** de obtener el servicio de provisión de **agua** en el barrio?”

PAUTAS DE INDAGACIÓN

- Reconocimiento de actores intervinientes
- Identificación de actividades desarrolladas en el proyecto
- Identificación de roles y responsabilidades (asociación los dos anteriores): quién hizo qué cosa?
- Dinámica de las relaciones, conflictos y complementariedades:
- Identificación y caracterización de articulaciones
- Indagar: Quiénes fueron los que iniciaron las gestiones, cómo lo hicieron, fue la gente del barrio?, lo pensaron y lo iniciaron solos o se contactaron con alguna organización/institución? Con cuál? Quiénes participaron en este proyecto a lo largo del tiempo?
- Recuerdan a alguien más? Ahora yo les menciono algunos nombres y ustedes me dicen si recuerdan que hayan estado involucrados en este tema (esto va como refuerzo del recuerdo espontáneo)
- ¿recuerdan cuales fueron las actividades que se hicieron? ¿qué cosas se hacían? Quiénes las hacían? Se distribuían las tareas? Había algunos que se ocupaban de algunas cosas y otros de otras?
- ¿Uds participaron de esa etapa inicial del proyecto? Cómo vivieron esa etapa y el desarrollo posterior de la obra? Cómo podrían describir ese proceso, cómo era, qué pasaba en el barrio? Se trabaja en forma solidaria, se organizaron? Era la primera experiencia de este tipo en el barrio?
- Quiénes se complementaron mejor? Por qué?
- Hubo conflictos? Entre quienes? Por qué? Cómo se resolvían esos conflictos? Había diferencias de criterios o de interés en el proyecto entre los vecinos, o con las organizaciones que participaban?
- Eran tenidas en cuenta las opiniones de todos? Cómo se tomaban las decisiones? ¿Por qué? Qué cosas pudieron elegir? Quiénes y cómo se tomaban las decisiones?(en reuniones de representantes, en asambleas, etc.) Y esto qué opinión les merece? Por qué?
- Que información disponían? Qué sabían del proyecto? Quién se los contó? Podían preguntar a alguien? A quien?

- Conocen otras experiencias similares a esta que se hayan hecho en otros barrios?Cuál? Cómo fueron esas experiencias? Mejores, iguales o peores que las de su barrio? Por qué?
- Si trabajaron con otras organizaciones, cómo fue? Entre quienes? Que hizo cada parte? Cómo se tomaban las decisiones? Formalizaron la relación con un contrato?
- Podríamos ponerle una nota/calificación a este proceso que ustedes vivieron para la instalación del servicio de agua en el barrio. Entre 1 y 10 puntos cómo lo evaluarían. Por qué?. En que cosas fue mejor y en qué cosas peor? Por qué?

AGUA: FUNCIONAMIENTO Y USO

DISPARADOR

- “¿Cómo les parece que funciona en la actualidad el servicio de provisión de agua?”
Por qué?

PAUTAS DE INDAGACION:

- **Cantidad:** suficiente o insuficiente, según para qué se lo usa
- **Calidad:** en función del gusto, olor, color.
- **Regularidad** o frecuencia: si siempre hay agua o a veces no (ver verano y horas pico)
- **Uso:** si la usan para tomar, o si compran
- **Roturas:** tipo, frecuencia, causas
- ¿Qué cosas están teniendo en cuenta para decir si está **funcionando bien o mal:** la **presión** del agua, la **cantidad** de agua, que haya o no **cortes** de agua, qué otras cosas? Qué mas? Por qué? De todas esas cosas que mencionaron, ¿cuáles son mejores y cuales las que funcionan peor? Por qué?
- ¿Uds dirían que el agua que reciben es **suficiente**? Por qué? Según lo respondido indagar: es **suficiente o insuficiente para qué** cosas? Y esto les parece adecuado o no? Por qué?
- “¿**Hay roturas o cortes del servicio?** Son frecuentes?” Indagar: Cada cuanto se producen estos cortes? Son de tiempo prolongado? **Cuánto duran** en promedio? Son totales/afectan **a todo el barrio o a una parte?** A que se deben?
- “¿Podríamos ponerle **una calificación** /una **nota** entre todos al **funcionamiento** del servicio de agua? Por ejemplo entre 1 y 10 puntos qué nota le pondrían? Nota para el coordinador: recoger las opiniones, **consensuar** y justificar la calificación.

AGUA: GESTIÓN POR EL MANTENIMIENTO Y REPARACION

DISPARADOR

- “¿Qué hacen cuando se produce una rotura o un desperfecto, o un corte en el servicio?”

PAUTAS DE INDAGACION

- **Responsabilidad** por hacer las reparaciones y mantenimiento
- Proceso Derzu Uzala : desde el que **cada uno se hace cargo de solucionar 'su' problema a llamar a la empresa.**
- Demoras
- **a quién recurren?** Por que?. Si no recurren a nadie y lo resuelven por su cuenta: por qué tratan de resolverlo por su cuenta? **Cómo lo hace y quién lo hace?** Si recurren a alguien: qué **resultados** obtienen de esas gestiones?
- Las reparaciones se hacen en forma rápida o hay **demoras?** **Cuánto tardan en promedio para hacer una reparación/** qué es lo que ustedes definen como rápido o como demora?
- Con qué **frecuencia/cada cuanto** tiempo hay problemas? Las roturas o desperfectos en el servicio ocurren con **frecuencia?** Y los **cortes** de servicio? **Les avisan** cuando van a cortar?
- Se hacen trabajos de **mantenimiento?** Quién los hace?

CLOACAS: Funcionamiento y uso

DISPARADOR

- “¿ **Cómo les parece que funciona en la actualidad el servicio de cloacas?**” Por qué?

PAUTAS DE INDAGACION:

- Funcionamiento: **problemas** más frecuentes
- Uso: **cobertura** de los que usan el sistema cloaca (mayoría, %?)
- Uso: **cómo se usa**, qué cosas van a la cloaca (líquidos? Sólidos? aguas de baño? y cocina?, de patio?, de lluvia?)
- ¿qué cosas están teniendo en cuenta para decir si está **funcionando bien o mal:** los **taponamientos**, los **desbordes**, los **diámetros** de las cañerías chicos, que se rompan las **rejas** de las camaritas chicas y no se repongan, que no cuiden las instalaciones en general, y larguen a la cloaca cualquier **basura** como pañales, algodones, etc., qué otras cosas? Qué mas? Por qué? De todas esas cosas que mencionaron, **¿cuáles son mejores y cuales las que funcionan peor?** Por qué?
- “¿Hay roturas o taponamientos Son **frecuentes?**” Indagar: Cada cuanto se producen? Son de tiempo prolongado? Cuánto duran en promedio? Son totales/afectan **a todo el barrio** o a una parte?

- “¿Podríamos ponerle una **calificación** /una **nota** entre todos al funcionamiento del servicio de agua? Por ejemplo entre 1 y 10 puntos qué nota le pondrían?
- Nota para el coordinador: recoger las opiniones, **consensuar** y justificar la calificación.

CLOACAS: GESTIÓN POR EL MANTENIMIENTO Y REPARACION

DISPARADOR

- “¿Qué hacen cuando se produce una rotura o un taponamiento?”

PAUTAS DE INDAGACIÓN

- **Responsabilidad** por hacer las reparaciones y mantenimiento
- **Demoras**
- **Alternativas** si nadie se hace cargo
- ¿**Qué hacen** cuando se produce una rotura o un taponamiento? Indagar: **a quién recurren?** Por qué?. Si no recurren a nadie y lo resuelven por su cuenta: por qué tratan de resolverlo por su cuenta?
- **Cómo lo hace y quién lo hace?** Si recurren a alguien: qué **resultados** obtienen de esas gestiones?
- Las reparaciones se hacen en forma rápida o hay **demoras**? Cuánto tardan en promedio para hacer una reparación/qué es lo que ustedes definen como rápido o como demora?
- Los taponamientos en el servicio ocurren con frecuencia? Con qué **frecuencia**/cada cuanto tiempo hay problemas?

Aclaración: En estos casos no es conveniente establecer rangos a priori ya que la dimensión temporal y su valoración “rápido vs. demora” puede ser diferencial por grupo y respecto de la percepción del investigador.

PROYECTO DE AGUA Y CLOACAS: FINANCIACION (COSTOS, PAGOS, CONTRIBUCIONES)

DISPARADOR:

¿**Cómo se financió el proyecto?**

PAUTAS DE INDAGACION

- Como se financió el proyecto
 - **Costo para acceder** al servicio de agua y cloacas
 - Pagos: **forma de pago**
 - Transparencia, **rendición de cuentas**, información, destino, **uso del dinero**.
- Relación **costo/beneficio**: valió la pena?

- **De donde salió la plata?** Fue un préstamo o subsidio? **Quién lo gestionó?** Quien **administró** el dinero (lo recibió y lo gastó durante la obra). Por qué?

- Para qué se **usó** el dinero? En qué cosas?
- Cuál fue el **costo por familia**? El dinero reunido alcanzó para **cubrir los costos totales** de la obra?, Una parte? Sobró dinero?
- **Cómo** lo pagaron? **Cuándo** la pagaron? Fue **caro o barato**? Cuánto se pagaba en ese momento en **otros barrios**?
- Cuál fue el **destino del dinero** que se cobró en el barrio? **Quién lo manejó**? Se les **informó**? De que forma? Ustedes preguntaron sobre esto? A quien?
- Cuánta gente del barrio **no pagó**? **Qué pasó** con los que no pagaron?
- Qué **otras contribuciones** hubo? Por qué? Para qué pagaron?
- De qué otras maneras participaron en la obra? (otros aportes no monetarios: poner mano de obra, recaudar dinero, organizar pagos, etc.)
- **SERVICIO DE AGUA Y CLOACAS: FINANCIACION (COSTOS, PAGOS, FACTURAS)**

DISPARADOR:

¿ **Cómo se cubren los costos del servicio?**

PAUTAS DE INDAGACION

- **Hay que pagar por el agua?** por qué?
- Y **si no se paga**, qué les pasa?,
- Si la gente no paga, **quien lo paga**?
- Es caro o barato?
- Reciben **facturas**?
- Es **complicado pagarlas**?

VALOR DIFERENCIAL

Los proyectos de agua en los que participan los barrios, la municipalidad, y algunas otras organizaciones son diferentes de cuando viene una empresa y lo hace sola. Conversemos un poco sobre las diferencias que ustedes ven entre esta experiencia y otras:

Verificar si surgen las siguientes cuestiones. Si no surgen, tirarlas:

- Aceptación, valoración y apropiación de la obra.
- En este proyecto hubo **participación activa** de los que usarían el agua y las cloacas en diferentes momentos: armar la idea, gestionarla frente a la empresa y el municipio, organizarse para hacer la obra, para el pago de la obra y para el servicio, intervienen en mantenerla, etc.

- Creen que es **importante** haber participado?
- **Seria diferente si lo hubiese hecho una empresa?**
- Al haber sido hecha por ustedes, la **cuidan más** a la red que si la hubiera hecho una empresa?
- Saben si aquí se usaron los **mismos sistemas** (tecnología) que en el resto de **San Fernando**? Por qué? Son mejores o peores:
- Capacitación: En qué?
- ¿Sienten que se les enseñó cosas nuevas al participar en el proyecto?
- **Organización** y conducción de **encuentros**
- Entender y manejar la **operación, mantenimiento, y reparación.**
- Hacer y entender **presupuestos**, asientos, y **contabilidad.**
- Entender y efectuar mejor **higiene**
- Monitorear y **controlar el funcionamiento efectivo** y uso
- Habilidades adquiridas En qué?
Crean haber aprendido algo nuevo?
- **Prácticas aplicadas En qué?**
- ¿Pudieron **usar cosas que sabían anteriormente?** (conocimientos de construcción, llevar las cuentas, gestionar frente a municipio, etc.)
- Generación de **empleo** durante la obra y/o luego.

Facturación individual

- ¿Cómo se factura el servicio? Hubo otras ideas de facturación (en conjunto)
- ¿Crean que es **importante la facturación individual?** En qué?
- ¿Les **aporta algo en otros ámbitos** (comprobante de titularidad del domicilio)

Impacto en la organización comunitaria

- a partir de haber hecho este proyecto, ¿hubo **cambios** en el barrio?
- ¿qué pasó con la cooperativa? sienten que se hicieron más fuertes, con más experiencia? la gente empezó a participar más? acudieron con más frecuencia a consultarlos por sus problemas?
- se conocieron más con los vecinos? descubrieron cosas que no sabían de otras personas, ej: hubo alguno que mostró capacidad para organizar a la gente, para gestionar, alguien a quien se lo escuchaba más?
- hubo propuestas para emprender otros proyectos? se llevaron a cabo?
- se establecieron relaciones nuevas con la municipalidad, la empresa AA?

GUÍA PARA ENTREVISTAS A DIRIGENTES

Objetivo: el objetivo de entrevistarlos es recoger lo perceptual, la vivencia y la valoración/opinión sobre su propia participación en un proceso de estas características y su opinión sobre la participación de los otros actores. Rescatar en qué les sirvió a cada uno de los actores desde el punto de vista de este actor "dirigentes barriales".

TENER EN CUENTA EN TODOS LOS PUNTOS:

- **INFORMACIÓN** : CANALES, FORMAS, FRECUENCIA. CONTENIDO?
- **ASOCIACION**: PROPUESTAS DE ASOCIACION, TOMA DE DECISIONES ENTRE LAS PARTES, RESOLUCION CONFLICTOS, ETC.)

ANTES DE LA OBRA

Organización barrial (breve historia desde su constitución hasta llegar al proyecto de agua)

¿Cómo surgió la cooperativa/junta vecinal?

- ¿De quien fue la idea/ iniciativa?
- En qué circunstancias (formalidad requerida por algún otro actor, ej: gobierno local; organización ad hoc ante un proyecto, organización preexistente que formula proyectos)
- ¿Conocían organizaciones de otros barrios?
- ¿Cómo estaba organizada? ¿Cómo se designaron los miembros?
- ¿Cuales eran las funciones de la org? Qué actividades realizaba la org?
- Quiénes participaban? Cada cuanto había reuniones (reuniones regulares o específicas para un determinado tema)? Cuantos participaban de las reuniones?
- Que recursos económicos disponía la org? Cómo se conseguía? (Recursos formalizados: socios, cuotas?. Otros recursos: Bailes?, etc.)

Proyecto de Agua Y Cloacas

- ¿Cómo surge el **proyecto** de agua? (Formulación de la propuesta)
- ¿Qué participación tuvieron en las **gestiones**? ¿Ante quienes se hicieron gestiones?
- ¿Quiénes hicieron gestiones (dirigentes, vecinos?, ONG? Otras organizaciones, ej.: iglesia)?
- ¿Ante quien? ¿Por qué?

- ¿Qué **tipo de gestiones**? ¿Qué respuestas obtuvieron?
- Gestión de recursos (fondos, materiales, asistencia técnica, mano de obra)
- Gestión del proyecto técnico Desarrollar la propuesta tecnológica (elección de la tecnología, estándares de servicio, organizativa, económica).
- Gestión política (gobierno local, provincial, etc., consejo deliberante)
- Gestión política ante AA

Conflictos y soluciones entre las partes

- ¿Aparecieron diferencias de criterios o de interés en el proyecto entre los vecinos, o con las organizaciones que participaban?
- ¿De qué manera eran tenidas en cuenta las opiniones de la organización comunitaria por las otras partes (municipalidad, ONG, empresa)? Quiénes y cómo se tomaban las decisiones?
- ¿Cómo incidió ser dirigentes políticos, con una filiación partidaria y laboral con el gobierno municipal, en el proyecto? ¿Favoreció? ¿Dificultó?

- ¿Hubo **participación** de la gente en la gestión? ¿En qué actividades participaron? ¿Cómo y por qué se los convocó? (ej. Fueron a reuniones en municipio o AA?, o solo asistieron en reuniones en el barrio donde se les contaba como iba la gestión?, o se informó cuando la cosa ya estaba resuelta? ej: San Martín)

- ¿Tuvieron apoyo de alguna organización? (ej: ONG)

Organización de la obra y el proyecto

- Distribución de tareas: ¿Cómo se determinó quien hacía cada cosa? ¿Quiénes decidieron la forma de organización?
- ¿Pudieron **negociar** la propuesta de trabajo? ¿pudieron cambiar la propuesta de trabajo que presentó la municipalidad o AA o la ONG? (ej: BJH se cambia mano de obra voluntaria por Plan Trabajar)? Se atendieron las propuestas de la organización?
- **Conflictos** y soluciones entre la organización y los vecinos

DURANTE LA OBRA (rol/ vivencias de los DIRIGENTES)

- ¿Qué hicieron los dirigentes durante la obra? ¿Cómo **participaron**? (mano de obra, cobro de cuotas, contrataciones, dirección de gente, etc.)
- ¿Qué hizo la **gente**? ¿Y por qué hizo eso? ¿Cómo se decidió y por qué que hicieran determinada cosa? ¿Quiénes y cómo acotaron las tareas y los espacios de participación? ¿Cómo **vivieron** ellos como dirigentes esta forma de vincularse con la gente?
- ¿Cómo se repartieron las tareas entre distintos actores (ONG, gob. local, etc)? Pudieron hacer lo convenido? Que dificultades aparecieron? Quiénes eran los responsables de negociar con las otras partes? Cómo se sintieron en esa función (frente a los otros actores)?
- **Manejo de recursos/ administración dinero** (Transparencia, rendición de cuentas, información, destino, uso del dinero)
- **Buscar** proveedores y precios, **comprar** materiales; buscar contratista o plomeros. Comprar los materiales, **contratar** trabajadores
- Cómo se decidió la **forma de pago**? Quiénes administraban el dinero? ¿A quienes se **informaba** del manejo del dinero (vecinos, ONG, otros)? Se llevaba una contabilidad?
- Manejo de recursos: ¿cree que fue transparente el proceso? ¿Hubo conflictos en relación con la administración? ¿Cuales? ¿Por qué?

- ¿Qué **inconvenientes** surgieron? ¿Cuánta gente del barrio no pagó? ¿Qué pasó con los que no pagaron?
- **¿Cómo se organizaron durante la obra?**
- **Gestionaron** relación con empresas de servicios?
- Definición **tarifa**
- Firma de **contrato** (cuáles)
- **Asociación con otros actores**
- Se acercaron a otras instancias para recibir asesoramiento, colaboración, participación?

DESPUES de la OBRA

Capacitación como dirigentes/ Fortalecimiento de la org

- Obtuvieron capacitación para llevar a cabo el proyecto?
- Capacitación/ asesoramiento para **organización** de asambleas, comunicación de la información
- Capacitación/ asesoramiento para cobro y **administración** de fondos. Hacer y entender **presupuestos**, asientos, y **contabilidad**.
- Capacitación para monitorear y **controlar el funcionamiento efectivo** y uso
- A partir del proyecto de agua, la cooperativa es percibida por los vecinos como **referente**:
 - para presentar **ideas**, y gestionar mejoramiento barrial
 - Buscar **información** sobre el servicio (ej: dudas sobre facturación)
 - Buscar **asesoramiento** técnico (ej: conexiones internas)
 - **Mediar** en conflictos (ej: por taponamientos cloacas)
 - ¿Hubo cambios en la relación de los vecinos con la cooperativa? (**legitimidad**)

Grado de autonomía:

- A partir de este proyecto, hubo otras iniciativas?
- Formularon y presentaron proyectos?
- Gestionaron y administraron fondos?
- Se establecieron relaciones nuevas con la municipalidad, la empresa AA?

Valor diferencial para el barrio/ la comunidad (visión del dirigente)

La **participación** en el proyecto de agua y cloacas, qué significó para los vecinos?

- Oportunidades de empleo en la obra o en el mantenimiento, capacitación, aprendizaje
- ¿Fue **importante** que la comunidad haya participado?
- ¿Por qué fue importante? Para qué cosas fue importante y para qué cosas no?
- ¿Qué dificultades surgieron en la participación de los vecinos?
- ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de la participación en un proyecto de este tipo?
- **¿Sería diferente si lo hubiese hecho una empresa?**
- ¿Contribuyó para que los vecinos puedan entender y manejar la **operación, mantenimiento, y reparación**?
- ¿Entender y efectuar mejor **higiene**?

Facturación individual

- ¿Creen que es importante la facturación individual? En qué?
- ¿Les aporta algo en **otros ámbitos**? (comprobante de titularidad del domicilio).
- Afianzamiento de la posesión y/o **titularidad** del terreno (valor simbólico de la boleta individual)
- Aumento de ciudadanía: posibilidad de **créditos** y otros derechos por poseer factura que acredita domicilio.

FUTURO

Si tuvieran que hacer el tendido de agua y cloacas en otro barrio similar ¿cómo lo harían?

¿Quiénes participarían? ¿Cuáles serían sus funciones? Etc.

GUIA DE ENTREVISTAS PARA OBTENER LA VISION DE LA EMPRESA Y LA MUNICIPALIDAD

Visión de la Empresa

1. ¿Desde el punto de vista de la empresa, para qué sirvió trabajar con cada uno de los otros actores para proveer Agua Potable y Saneamiento a los barrios?

ONG

MSF

JUNTA VECINAL

2: ¿Cuáles fueron las ftes. de conflicto?

a) Cobrabilidad y facturación:

- Nivel de morosidad en los 4 barrios y cómo se compara con la morosidad en otros barrios carenciados donde no hubo Asociaciones público privadas, a qué se debe la diferencia? Qué podrían hacer las APPs para mejorar el nivel de cobro?
- Desde el pto de vista de la empresa, cuáles son los costos y beneficios de la factura común vs. individual en términos de cobrabilidad (% morosidad), distribución de facturas, costos para la empresa
- Desconexión: Por ahora la empresa no está utilizando la desconexión como estrategia para motivar a las familias a cumplir con sus pagos. Por que? Tiene AA instaladas llaves individuales como para cortarle el agua sólo a los que no paguen? Existen penalidades por no pago de las facturas? Que pasa si se incrementara el número de morosos?

b) Mantenimiento de los sistemas implementados

- ¿Qué diferencias hay para la empresa, una vez instalado el servicio, entre los clientes de los barrios carenciados y los clientes de los barrios “comunes”? ¿el servicio es el mismo? tardan más en hacer las reparaciones?
- posibilidades y dificultades de mantenimiento de los sistemas implementados en los barrios carenciados?

c) Posibilidad de ampliación de la red dentro de los barrios

- ¿los sistemas prevén una ampliación de conexiones para nuevos vecinos? Quién se haría cargo de las conexiones y el material?
- replicabilidad de la experiencia a otros barrios

3) Factores que promueven y que atentan contra la sostenibilidad de los sistemas de Agua Potable y Saneamiento en barrios carenciados

¿Qué podría hacer cada uno de los actores de la Asociación para contribuir a la sostenibilidad de los sistemas implementados?

4) Opinión sobre los indicadores de sostenibilidad

Visión de la Municipalidad:

Características distintivas de la provisión de agua en los cuatro barrios

1. ¿Desde el punto de vista de la Municipalidad, para qué sirvió trabajar con cada uno de los otros actores para proveer Agua Potable y Saneamiento a los barrios?

ONG

MSF

JUNTA VECINAL

AAS

2) ¿Cuáles fueron las fuentes de conflicto?

3) ¿Cómo ven las posibilidades y dificultades de mantenimiento de los sistemas implementados en los cuatro barrios? ¿el servicio que brinda la empresa es el mismo? tardan más en hacer las reparaciones? robo de cañerías?

4) ¿A qué se debe la alta morosidad? ¿En caso de deudas, se hace cargo la MSF? Cómo podrían las asociaciones mejorar el nivel de cobro?

a) Posibilidad de ampliación de la red

- ¿los sistemas prevén una ampliación de conexiones para nuevos vecinos? Quién se haría cargo de las conexiones y el material?
- ¿Se está replicando la experiencia a otros barrios

b) Factores que promueven y que atentan contra la sostenibilidad de los sistemas de Agua Potable y Saneamiento

¿Qué podría hacer cada uno de los actores de la Asociación para contribuir a la sostenibilidad de los sistemas implementados?

¿Cuál es la relación entre los tiempos políticos y el acceso a los servicios?

Se sugiere usar la tabla simplificada de indicadores rápidos para medir la sostenibilidad de las experiencias