

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

-SEDE ACADEMICA ARGENTINA-

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

TITULO DE LA TESIS: Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Un mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)

AUTOR: Fernando J. Isuani

DIRECTOR: Pablo Forni

FECHA: Noviembre 2010

Agradecimientos

En este espacio quiero agradecer a un conjunto de personas que han contribuido de diversas formas a la realización de este trabajo.

A Victoria Fernández Caso, quien tuvo la paciencia infinita para leer el texto y brindarme sus comentarios. También a Fabián Repetto, cuyas observaciones me ayudaron a enmarcar el trabajo en sus inicios.

A mi hermano Aldo, tanto por su aliento constante como por sus señalamientos a lo largo de todo este proceso.

Quiero agradecer particularmente a mi director de tesis Pablo Forni, por su generosa predisposición y acompañamiento permanente.

Finalmente, a mi familia, la que constituyen una usina inagotable de cariño y apoyo, lo que ha hecho más fácil el camino.

Resumen

El trabajo examina los procesos que reproducen y mantienen la incapacidad estatal para prevenir, atenuar o resolver los problemas sociales que demandan la intervención del Estado.

Focaliza su atención en los procesos de configuración de instrumentos de políticas públicas. En tal sentido, que el Estado disponga -o no- de dichos instrumentos hace a su capacidad potencial para intervenir en la sociedad y alcanzar los objetivos oficiales.

La hipótesis central es que *las capacidades estatales para enfrentar los diversos problemas que demandan la intervención del Estado se ven condicionadas por el proceso de configuración de instrumentos de política.*

A través de un estudio de caso, la investigación analiza el proceso de configuración de instrumentos para la política del agua en la Provincia de Buenos Aires entre 1992 y 2008.

El trabajo concluye que: a) en la reproducción y mantenimiento de la incapacidad estatal, fue relevante el rol que cumplió el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la propia burocracia provincial. Destaca la clara predisposición del Poder Ejecutivo provincial a satisfacer intereses sectoriales y de corto plazo; el papel marginal del Poder Legislativo de la provincia en la formulación e implementación de la política del agua; y por último, la eficacia y productividad de la burocracia para cumplir un rol sectorial; b) producto del rol

jugado por los actores involucrados, en el proceso de configuración de instrumentos éstos fueron cambiando de sentido, de alcance y de horizonte, diluyéndose su aptitud para potenciar la capacidad de intervención estatal y, c) las decisiones centrales en torno al proceso de configuración de instrumentos fueron tomadas en un marco de estricta opacidad estatal.

Abstract

The research examines the processes that reproduce and maintain the state's inability to prevent, mitigate or resolve the social problems that require government intervention.

Focuses its attention on the processes of setting policy instruments. In this regard, the government has -or not- such instruments makes their potential to intervene in society and achieve the official targets.

The central hypothesis is that the state capacities to address the various problems that require government intervention are conditioned by the process of setting policy instruments.

Through a case study, the research analyzes the process of setting up tools for water policy in the Province of Buenos Aires between 1992 and 2008.

The research concludes that: a) in the reproduction and maintenance of state failure, it was important the role that turned the executive, the legislature and the provincial bureaucracy itself. This is a clear willingness of the provincial Executive to meet individual interests and short-term and the marginal role of the Legislature in the formulation and implementation of water policy, and finally, effectiveness and productivity of the bureaucracy to meet sector role, b) Due to the role played by the actors involved in the process of setting up these instruments have changed meaning, scope and horizon, diluting its ability to enhance the capacity of state intervention and, c) decisions plants around the process of setting up instruments were taken in a framework of strict state opacity.

Índice

	Página
Listado de cuadros y gráficos	iX
Listado de Acrónimos	X
Capítulo I: Introducción	1
El marco del trabajo	2
La política del agua: algunas consideraciones generales	8
- Características de la política del agua en Argentina	10
- La situación en las provincias	12
- Política del agua en la provincia de Buenos Aires: antecedentes y problemas actuales	14
- La situación en las principales cuencas de la Región Metropolitana	20
Los estudios sobre capacidades estatales en Argentina	25
Metodología	31
Estructura del trabajo	37
Capítulo II: Capacidades Estatales e Instrumentos de Políticas Públicas	39
<u>Primera Parte:</u> Estado, Burocracia y autonomía estatal	40
- Un punto de partida: la noción de Estado	40
- Burocracia y autonomía estatal	47
<u>Segunda Parte:</u> Capacidades estatales	52
- Sobre a noción de capacidades estatales	53
- Dos dimensiones de las capacidades estatales	61
- Reflexiones preliminares	62

<u>Tercera Parte:</u> Instrumentos de Política Pública	66
- Política Pública e Instrumentos de Política	66
- Los instrumentos de política	67
- Dispositivo Normativo	71
- Dispositivo de Gestión	74
- Recursos	78
A modo de resumen	85
Capítulo III: Configuración de Instrumentos de Política. El caso de la Política del Agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)	87
<u>Introducción</u>	88
<u>Primera Parte:</u> Sanción del Código de Agua	93
- El comienzo del proceso legislativo	93
- Primeras resistencias al Código	101
- Reactivación del Proyecto de Código	109
- Privatización de OSBA	111
- Aprobación del Código de Aguas	114
<u>Segunda Parte:</u> Autoridad del Agua y Reglamentación del Código	118
- Hacia la concreción del ADA	118
- Impulsando la Autoridad del Agua: sus desafíos	122
- Estructurando el ADA	125
- Reglamentando el Código de Aguas	133
A modo de resumen	140
Capítulo IV: Recursos y Límites de la Política del Agua	142
<u>Introducción</u>	143
<u>Primera Parte:</u> Autoridad del Agua y sus recursos	145
- Sobre los recursos humanos	145
- Financiamiento del Organismo	153
- Fuentes de financiamiento	158
- Equipamiento y Tecnología	162
<u>Segunda Parte:</u> Los recursos del ADA y el impacto en su desempeño	166
-Desempeño y legitimidad cuestionada	171
A modo de resumen	175

Capítulo V: Del fortalecimiento estatal a la reproducción de su debilidad	177
<u>Introducción</u>	178
<u>Primera Parte:</u> Proceso de configuración de instrumentos. Principales resultados.	180
- Código de Aguas: Al servicio de los intereses sectoriales	184
- Autoridad del Agua: Algo nuevo para que nada cambie	185
- Recursos: Una apuesta a la debilidad operativa	188
<u>Segunda Parte:</u> Claves para la reproducción de la incapacidad estatal	193
- El papel de los actores involucrados	194
- La dinámica del proceso	210
- Alcance y tipo de participación	215
<u>Conclusiones Generales</u>	222
<u>Bibliografía</u>	229
<u>Anexos</u>	244

Listado de Cuadros y Gráficos

Cuadros

-Cuadro 1: Presupuesto ADA 2004-2008 (en \$).	154
-Cuadro 2: Ejecución Presupuestaria ADA 2002-2008 (en \$).	156
-Cuadro 3: Ejecución Presupuestaria ADA según Fuente de Financiamiento 2003-2008 (en \$).	159

Gráficos

-Gráfico 1: Ejecución Presupuestaria ADA 2003-2008 (en %).	157
-Gráfico 2: Evolución Ejecución Presupuestaria ADA 2003-2008 (en %).	158
-Gráfico 3: Evolución de la Ejecución Presupuestaria Total ADA según Fuente de financiamiento 2003-2008 (en %).	159

Listado de acrónimos

ADA: Autoridad del AGUA

AySA: Agua y Saneamientos Argentinos

CARBAP: Confederaciones de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa

CCH: Comité de Cuenca Hídrica

CCL: Comité de Cuenca del Río Luján

CCM: Consejo Consultivo Multisectorial

CEA: Comisión Especial de Agua

CTR: Comisión Técnica Redactora

DG: Dispositivo de Gestión

DiPSOH: Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hídricas

DN: Dispositivo Normativo

HDC: Honorable Cámara de Diputados

IPAP: Instituto Provincial de Administración Pública

OCABA: Organismo de Control de Agua de Buenos Aires

ONG: Organizaciones no gubernamentales

ORAB: Organismo Regulador del Agua Bonaerense

ORBAS: Organismo Regulador Bonaerense de Agua y Saneamiento

OSBA: Obras Sanitarias de Buenos Aires

PE: Poder Ejecutivo

PJ: Partido Justicialista

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PL: Poder Legislativo

RMBA : Región Metropolitana de Buenos Aires

SOSBA: Sindicato de Obras Sanitarias de Buenos Aires

SR: Sociedad Rural

UIPBA: Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires

UCR: Unión Cívica Radical

**A la memoria de mi querido y siempre presente
maestro, Pancho Suarez.**

Capítulo I

Introducción

Marco del trabajo

En América Latina, luego del período neoliberal que atravesó la región a finales del siglo XX, se instaló en el debate público y académico de los últimos años una clara revalorización del rol del Estado en tanto actor clave para el desarrollo económico y social de los países.

Pero tal revalorización¹ convive al mismo tiempo con la clara convicción de que los Estados latinoamericanos dan muestras de fuertes dificultades y restricciones para responder de manera efectiva y creativa a los problemas que desbordan a las sociedades de la región (Martínez Nogueira, 2002).

El cruce de ambas cuestiones aumenta la preocupación por la construcción y/o reconstrucción de instancias estatales habilitadas para gobernar los procesos complejos presentes en la región (Repetto, 2007). En este marco, el tema de las capacidades estatales fue ganando terreno en América Latina y Argentina ya que “brindan una aproximación a la forma en la que el Estado produce políticas públicas y a los procesos mediante los cuales las mantienen y reproducen” (Rodríguez Gusta, 2007:86).

En el caso particular de Argentina, numerosos trabajos académicos han centrado su preocupación en el análisis de las capacidades estatales, y están dando cuenta de aquellas dificultades y restricciones. Dichos trabajos han generando interesantes contribuciones para comprender la persistencia de muchos de los problemas que vienen afectando a la sociedad y se mantienen presentes aún en nuestros días (Oszlak y Felder, 1998; Martínez Nogueira,

1 En el caso Argentino, tal revalorización también se verifica en la opinión pública. Siguiendo a Cheresky, a diferencia del pensamiento dominante en los noventa, hoy se aprecia en la ciudadanía una orientación pro intervención del Estado, que convive con la percepción, aunque con matices, respecto de que estamos frente a un “Estado deficitario en garantizar la provisión de bienes básicos de calidad y para todos y en asegurar la calidad de los servicios (2008 : 30).

2002; Nejamkis, 2004; Fernández et al, 2006; Repetto, 2007; Alonso, 2007a; Thwaites Rey, 2007, entre otros).

Desde una perspectiva “neoweberiana²”, esos trabajos abonan a lo que Perelmiter (2007) denomina “*la tesis de la debilidad estatal*”, esto es, remarcan la incapacidad del Estado para regular las relaciones sociales y para cumplir con sus funciones sistémicas, destacando además sus deficiencias políticas, técnicas y administrativas.

Tributario de aquellos trabajos, pero a diferencia de ellos, en este estudio nos centramos en el análisis de los procesos a través de los cuales se reproduce y mantiene la incapacidad del Estado para desplegar una intervención eficaz en los diferentes escenarios que reclaman su presencia.

Focalizando la atención en los procesos de configuración de instrumentos de políticas públicas, y tomando como área de estudio a la política del agua en la Provincia de Buenos Aires entre 1992 y 2008, este trabajo tiene por objetivo analizar cómo y porqué se reproduce y mantiene la incapacidad estatal para prevenir, atenuar o resolver los problemas sociales³ que demandan la intervención del Estado.

2 Fuentes et al, señalan la existencia de un cuerpo de estudios teóricos-empíricos, surgidos a mediados de los '90 algunas enseñanzas ya contenidas en los trabajos de Weber. Sin dejar de reconocer la existencia de rasgos negativos, ineficacias y desidias en las burocracias públicas, los neoweberianos reconocen que “la construcción de estructuras estatales profesionales es prerequisite ineludible para que el Estado pueda llevar adelante eficazmente sus funciones (...) La clave en este caso es fortalecer y reformar la administración pública, no liquidarla ni privatizarla”. En este sentido, agregan, “constituyen un saludable antídoto a la promoción acrítica y radical de recomendaciones ‘gerencialistas’, ‘eficientistas’ y ‘privatistas’ en lo que respecta a la organización y funcionamiento de las Administraciones públicas (especialmente para aquellos casos donde las burocracias no llegaron a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente)” (2009:62).

3 Entendidos a éstos como una “condición que afecta a un número significativamente considerable de personas, de un modo considerado inconveniente”(Suarez, 1989:1)

La provincia de Buenos Aires, con más 300.000 km² posee amplios territorios que históricamente han sufrido los efectos de fuertes períodos de excesos hídricos alternados con otros de sequía. A esta situación de alta vulnerabilidad asociada al riesgo climático se le suma un conjunto de problemáticas ambientales tales como la degradación del suelo y del agua, la urbanización no planificada, la contaminación de origen industrial de los recursos hídricos, además del creciente agotamiento de los acuíferos del gran Buenos Aires.

Por otra parte, la diversidad de usos a los que está sometida el agua (tanto superficial como subterránea), involucra a un conjunto amplio y diverso de actores que tienen distintos grados de participación en aquellos problemas, tanto en sus causas como en los intentos por evitarlos o revertirlos. Entre esos actores aparecen el Estado (provincial y municipal), diversas comunidades, industrias, explotaciones agrícola-ganaderas, empresas de servicios y ongs.

Todos ellos constituyen un conglomerado que incide en las posibilidades reales de lograr la sustentabilidad del recurso del recurso hídrico, dando lugar a un entramado de relaciones en el que se combinan intereses diversos, difusos y contradictorios.

Hasta la década de 1990, el Estado provincial, principal responsable de los recursos naturales ⁴, regulaba la disponibilidad, calidad y aprovechamiento del agua con un dispositivo normativo que se presentaba fragmentario, parcial y disperso, con normas muchas veces superpuestas y contradictorias. Además, contaba con un dispositivo de gestión fuertemente fragmentado y atravesado por un marcado proceso de insularidad burocrática. Todo ello, dio lugar a un marco de acción estatal teñido de una marcada debilidad para enfrentar los

4 El artículo 124 de la Constitución Nacional, incluye a los recursos naturales en el dominio de la provincia.

problemas relacionados con el agua, los que lejos de resolverse aún hoy mantienen sus efectos negativos.

El trabajo muestra que frente a esta situación, en 1992 el Poder Legislativo provincial inicio un proceso de reconfiguración de los instrumentos de política para afrontar el tema, a partir de la elaboración de un proyecto de Código de Aguas. Con él, buscó dotar al Estado de un régimen legal unificado que le permitiera adquirir una visión integral del recurso para poder orientar los planes de gobierno en la adecuada preservación, conservación y manejo del recurso. Dicha iniciativa, además, promovió un cambio fundamental en el dispositivo de gestión existente hasta ese momento, al proponer la creación de: a) una Autoridad del Agua a nivel central, organismo destinado a cumplir un papel rector con atribuciones para orientar y coordinar la política hídrica en todo el territorio, y b) la figura de los Comités de Cuenca, en tanto espacios de participación social a nivel territorial.

El inicio de ese proceso generó una clara oportunidad para que el Estado provincial pudiera reestructurar y fortalecer su dispositivo normativo en la materia y, particularmente, para que el Poder Ejecutivo pudiera disponer de un dispositivo de gestión con el cual promover la gestión integral del recurso y generar, al mismo tiempo, mayores niveles de articulación y coordinación entre las organizaciones burocráticas involucradas en el tema. Ello generaría condiciones para dotar al Estado de un mayor potencial para enfrentar con eficacia el conjunto de los problemas ecológicos, sociales, económicos y políticos asociados con el recurso.

Aquel proceso abría un escenario para dejar atrás una historia marcada por la falta de articulación interinstitucional, la deficiencia en el intercambio de comunicación e información, dificultades generadas por la superposición de

funciones e incluso el problema de la dilución de responsabilidades (Pochat, 2005).

Sin embargo, y pese a que en 1999 se logró la sanción del Código de Aguas y en el año 2000 se creó la Autoridad de Agua provincial, transcurrida una década es posible afirmar que el Estado provincial sigue exhibiendo una política hídrica igualmente fragmentada y desarticulada, hecho que dificulta la posibilidad de prevenir, atenuar o resolver los problemas más críticos asociados con el recurso.

La experiencia que se analiza en este trabajo constituye un caso relevante por diversos motivos. En primer lugar, porque permite estudiar cómo fue el origen y desarrollo del proceso de configuración de instrumentos en la política del agua provincial, hecho que involucró a su dispositivo normativo, de gestión y a una serie de recursos claves para la misma. También, porque permite develar los motivos por los cuales dicho proceso, lejos de mejorar a los instrumentos de la política del agua, terminó reproduciendo un conjunto de condiciones que debilitaron el potencial de intervención estatal para enfrentar los problemas asociados con ese recurso natural.

La hipótesis central de este trabajo es que *las capacidades estatales para enfrentar los diversos problemas que demandan la intervención del Estado se ven condicionadas por el proceso de configuración de instrumentos de política*. En ese sentido, dicho proceso constituye una vía a través de la cual el Estado logra disponer (o no) de un conjunto de instrumentos que, en cantidad y calidad, lo dotan del potencial necesario para enfrentar con eficacia aquellos problemas que afectan a la sociedad.

En términos generales, y más allá de la razón que le dé origen⁵, una política pública implica la voluntad del Estado de incidir sobre determinado espacio de la esfera social. En este sentido, y para que no quede en una mera declaración retórica, la política pública requiere de un conjunto de instrumentos para llevar a la práctica aquellas acciones con las cuales el Estado hará frente a los problemas que la sociedad plantea.

Que el Estado disponga de instrumentos de política constituye una condición necesaria para poder hacer frente a los diversos problemas sociales y nos habla de su capacidad potencial para intervenir en la sociedad y alcanzar los objetivos oficiales.

En esa dirección, entendemos que para lograr aquella eficacia, el Estado requiere de los siguientes instrumentos de política: un Dispositivo Normativo que structure y oriente su acción, un Dispositivo de Gestión que la sostengan y un conjunto de Recursos críticos⁶ que, en cantidad y calidad, la tornen viable.

En relación con lo anterior, el trabajo analiza el proceso de configuración de los instrumentos de la política del agua en la provincia de Buenos Aires, focaliza su atención sobre el proceso que se inició en 1992 para elaborar un código de agua que regulara el aprovechamiento, la conservación y la gestión del recurso en todo el territorio de la provincia, y permitiera crear una Autoridad del Agua provincial, asignando y reasignando para ello una dotación específica de recursos humanos, financieros y tecnológicos.

5 Sugerimos la lectura de Kingdon, J., (1985)

6 En este trabajo, como se podrá apreciar en el Capítulo IV, tomamos en cuenta a los recursos humanos, financieros y tecnológicos. De todas maneras, asumimos que en los diversos campos de política pública, pueden ser éstos u otro tipo de recursos los que adquieran mayor o menor criticidad.

A través de esta investigación pondremos a prueba la hipótesis de que el proceso de configuración de instrumentos condiciona las capacidades estatales, y estableceremos el modo y las razones mediante las cuales ocurre.

La política del agua: algunas consideraciones generales

Debemos considerar que el agua, como señala Jouravlev (2003), tiene una serie de características particulares que la diferencian del resto de los recursos naturales. En ese sentido, el autor destaca las siguientes: a) *movilidad e incertidumbre*, atributos que dificultan el establecimiento, definición y aplicación de los derechos de propiedad; b) *economía de escala*, particularmente en su almacenamiento, transporte y distribución; c) *diversidad de usos*, muchos de los cuales son generadores de rivalidad entre los usuarios (por ejemplo, el riego, el consumo humano o el uso industrial); d) *interdependencia general de los usuarios*, debido a que el agua es captada para su aprovechamiento en un punto y devuelta en otro en un tiempo diferente y con la calidad alterada; e) *naturaleza unidireccional y asimétrica de las interrelaciones e interdependencia entre los usos y usuarios de agua en un sistema hídrico integrado*, hecho que condiciona las posibilidades de lograr un uso económicamente óptimo, socialmente justo y ambientalmente sustentable solo partir de la negociación entre usuarios privados.

Esas características, señala el autor, han llevado a que en la mayoría de los países del mundo el agua sea considerada como un bien de dominio público del Estado, sobre el que se concede derecho de uso a los particulares.

Si bien no existe consenso respecto de lo que debe entenderse por “política del agua”, Fox (1970) establece que la misma puede caracterizarse por tres aspectos vinculados al manejo y uso del recurso dentro de una determinada sociedad, a

saber: las reglas básicas, los principios de organización y los procedimientos fundamentales⁷.

Esos aspectos implican posibilidades concretas de cumplir con un conjunto de funciones sustantivas que constituyen el corazón de una política del agua. Siguiendo a Jouravlev (op. cit.) entre estas funciones se pueden mencionar: la aplicación de la legislación respectiva; la asignación del agua, es decir, la definición de las condiciones de acceso al recurso (otorgamiento de permisos, autorizaciones, concesiones, derechos u otros instrumentos de uso y aprovechamiento); el control de la contaminación; la identificación, evaluación y monitoreo del recurso, el inventario, registro y catastro de usos y usuarios y la fiscalización de los aprovechamientos; la elaboración de planes de recursos hídricos; la evaluación de proyectos y aprobación de obras y la administración de conflictos eventuales vinculados al uso del agua.

Para gestionar la política del agua, la mayoría de los países de Latinoamérica asignan la responsabilidad a un organismo (Autoridad del Agua) que depende del nivel de gobierno al que corresponde el dominio del agua. Dicha agencia, señala Jouravlev (op. cit.), suele ser una agencia o ministerio no usuario que, en general, tiene un elevado nivel jerárquico para poder cumplir convenientemente sus funciones. Este autor señala que en la mayoría de los países de la región la

7 Fox no define estas características, pero brinda algunos ejemplos que permiten su comprensión. Las reglas básicas pueden referirse a temas como la asignación de derechos de agua y de prioridades de uso. Un ejemplo de principios de organización sería que a nivel de cada cuenca se tendrá un solo organismo, formado conjuntamente por los usuarios y el Estado, con determinada atribuciones y autonomía. Es decir que como parte de la formulación de políticas hay que considerar cómo se va a organizar el sistema de gestión para aplicarlas. Los procedimientos fundamentales se refieren a los medios y pasos con que se ejecutarán las acciones. Por ejemplo, estipular que para otorgar derechos de agua se debe probar previamente que existe el recurso, que no hay conflictos de uso con otros usuarios y que se utilizará con un determinado fin y dentro de un plazo determinado". Irving K. Fox, "Problemas de política hídrica", Recursos hídricos, vol. 1, N° 3, Buenos Aires, 1970. Citado en [http://www.atl.org.mx/files/Pol%C3%83%C2%ADticas%20de%20gesti%C3%83%C2%B3n\(1\).pdf](http://www.atl.org.mx/files/Pol%C3%83%C2%ADticas%20de%20gesti%C3%83%C2%B3n(1).pdf)

autoridad del agua es un organismo del gobierno central. Brasil y Argentina son una clara excepción debido al carácter federal de sus Estados.

Características de la política del agua en Argentina

Como señala Mansilla (2009), hasta el año 2002 la política del agua se llevó a cabo con un marco legislativo definido por normas que contienen disposiciones directa o indirectamente relacionadas con el recurso: el Código Civil, el Código de Comercio, el Código de Minería, Código Penal y leyes federales,.

Recién en el año 2002 se sancionan la Ley General del Ambiente (N° 25.675), la Ley N° 25.688 sobre el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (Ley de Presupuestos Mínimos) y los Principios Rectores de la Política Hídrica de la República Argentina⁸. Este marco normativo es acompañado por un conjunto de organismos estatales con injerencia en la gestión de los recursos hídricos. Esos organismos dependen del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios: la Subsecretaría de Recursos Hídricos - organismo encargado de fijar y ejecutar la política hídrica nacional- y la Secretaría de Obras Públicas - con competencia en la política de agua potable y saneamiento.

La mencionada autora destaca que existen además otros organismos que intervienen en la gestión del agua, como por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (creada en 1991) dependiente de Jefatura de Gabinete, e incluso el Ministerio del Interior (a quien corresponde coordinar acciones de emergencia por inundaciones, atender el régimen jurídico de las aguas de los

⁸ Texto aprobado en el "Encuentro Nacional de Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina" - Ciudad de Buenos Aires - 17-19 de Diciembre de 2002.

ríos interprovinciales, gestionar la asignación y administrar y coordinar la ejecución de fondos de crédito) o el Ministerio de Salud (que atiende aspectos de abastecimiento de agua potable y disposición de líquidos cloacales).

Este mapa se completa con la existencia de organismos descentralizados de la Secretaría de Recursos Naturales como el Instituto Nacional del Agua y el Ambiente (INA), el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA) y el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA)⁹.

De esta manera, se observa que la gestión del recurso a nivel nacional involucra una gran cantidad de organismos y tiene además un manejo sectorial. Esta configuración permite afirmar que la dispersión organizativa constituye la característica más dominante de la trama institucional de nuestro país en lo referente a la gestión de sus recursos hídricos (Pochat, op. cit.). Ello, en

9 El Instituto Nacional del Agua y el Ambiente (INA) tiene por objeto satisfacer los requerimientos de estudio, investigación, desarrollo y prestación de servicios especializados en el campo del aprovechamiento, control y preservación del agua y del ambiente, tendiente a implementar y desarrollar la política ambiental nacional. El Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA) fue transformado en organismo descentralizado mediante decreto 146/98 tiene a su cargo las funciones del ex Servicio Nacional de Agua Potable (SNAP), reemplazado en septiembre de 1988 por el Consejo Federal de Agua Potable y hoy sustituido por ENHOSA. Sus facultades están relacionadas con el financiamiento, ejecución de proyectos y asistencia técnica para las provincias y municipios. Otros organismos con injerencia en el manejo del recurso son los diferentes ministerios que aplican normas ambientales propias de la esfera de su competencia. El Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA, 1991) es un organismo interjurisdiccional de concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros. Se podría decir que es un organismo interjurisdiccional donde están representadas la Nación, la Ciudad de Buenos Aires y todas las provincias, reconocido a través del Pacto Federal Ambiental (1993), como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en la República Argentina, con el fin de llevar a cabo políticas tendientes a cumplimentar el Programa 21, promover la unificación de los organismos ambientales, sistematizar la legislación confeccionando digestos y desarrollar la conciencia ambiental. En Argentina existe un débil poder de convocatoria a las provincias (jerarquizado en el COFEMA como resultado del Pacto Federal Ambiental) por parte de la autoridad nacional principalmente debido a la no adhesión al pacto de algunas de las provincias y en segundo lugar, por la falta de incentivos de orden económico que motive la participación activa de las mismas, motivo que se explicita incluso en otros niveles de gobierno. No obstante, si bien su conformación es parcial y sus aportes escasos, ha avanzado en materia de recursos hídricos interjurisdiccionales (Calcagno, Gaviño y Mendiburo, 2000).

ausencia de instancias de coordinación, hace que la política del agua adquiera una particular complejidad.

La situación en las provincias

La política del agua en Argentina se estructura a partir de las disposiciones constitucionales que incluyen a los recursos naturales en el dominio originario de las provincias¹⁰, y encomienda al nivel nacional el dictado de normas de presupuestos mínimos de protección (Valls, 1999). En ese sentido, además de fijar en las provincias el derecho originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio, también corresponde a éstas la potestad de reglamentar las relaciones que surgen de su aprovechamiento, defensa y conservación.

Es por ello que los Estados provinciales se han reservado todos los poderes y derechos sobre el uso y administración de los recursos hídricos, y cada una define -a través de sus normas legales- sus propios criterios de asignación, condiciones de uso, régimen de concesiones, resolución de conflictos, tarifas, etc. Sus marcos legales establecen diferentes formas de organización institucional, dan preferencia en el uso del agua al abastecimiento de la población, y varían las prioridades en los sectores restantes, según su relevancia socio-económica.

Respecto a la evolución histórica de la *normativa* a nivel provincial, Mansilla (op. cit.) señala que la legislación específica para los recursos hídricos ha sido emitida principalmente a partir de la década de 1940 y tomando como

10 Como señala Jouravlev (op. cit.), el dominio originario no significa la propiedad de los recursos, sino la potestad institucional sobre los mismos.

referencia la ley de Mendoza¹¹ de 1884. Dichas leyes regularon todos los usos posibles en ese momento histórico (el riego era económicamente preponderante); la preservación contra la erosión de las márgenes y las infiltraciones; el ejercicio de la policía de aguas y la organización, competencias y funcionamiento de la administración del agua.

Luego, en la década de 1970 se sancionaron los códigos de Santiago del Estero, San Luis, San Juan, La Rioja y La Pampa, que incorporaron algunos principios de política hídrica y la regulación del agua como recurso natural, ambiental y económico.

A semejanza del nivel nacional, en el ámbito provincial se cuenta con numerosos organismos para la administración de los recursos hídricos de naturaleza y jerarquía muy variadas (direcciones, departamentos e incluso ministerios de ecología y medio ambiente), lo que favorece la superposición de misiones y funciones (Banco Mundial, 2000).

Además, este escenario se complejiza aún más no sólo por la misma complejidad de la estructura institucional -a causa de la diversidad de organismos responsables del recurso-, sino por la entrada a escena de operadores privados y entes reguladores de los servicios públicos.

Pero más allá de la estructura institucional involucrada en la política del agua, es importante destacar que los organismos del sector presentan importantes restricciones, situación que les impide ejercer efectivamente sus responsabilidades y lograr las metas propuestas:

11 La primera de las leyes de aguas provinciales fue la de Mendoza, sancionada en 1884, que creó el Departamento General de Aguas (actual DGI –Departamento General de Irrigación), encargado de las principales funciones de gestión del agua.

“Restricciones en materia de recursos humanos y operativos, capacitación, acceso a tecnologías y equipamiento, en un marco jurídico caracterizado por vacíos regulatorios y deficiente asignación de competencias, limitan la capacidad de los mismos de instrumentar políticas, desarrollar una gestión eficiente y ejercer el poder de policía” (Calcagno, Gaviño y Mendiburo, 2000).

Política del agua en la provincia de Buenos Aires: antecedentes y problemas actuales

En un registro sobre los recursos hídricos localizados en la Provincia de Buenos Aires, no pueden dejar de considerarse los signos generales que los caracterizan. Siguiendo a Pereyra (2009), ellos pueden ser presentados en los siguientes términos:

- El relevante frente marítimo que recorre su límite oriental, y que involucra la coordinación de las políticas con el nivel federal¹².
- La presencia de una de las más relevantes cuencas internacionales –la del Río de la Plata- y de cuencas interprovinciales, que demandan la coordinación con el nivel federal y otras provincias.
- Las particularidades de su régimen hidrológico -de llanura-, que suponen la disposición de recursos de investigación básica y aplicada, capaces de acompañar y sustentar la definición de las modalidades y

12 Como expresión de ello, se registra la existencia de Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (COREMAR), y del Proyecto de Protección Ambiental del Río de la Plata y su frente marítimo (FREPLATA). (Cfr. Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación: <http://hidricosargentina.gov.ar>).

alternativas de intervención para la adecuada regulación y manejo del agua.

- Su desigual distribución que, asociada con la desigual distribución de la población y las actividades socioeconómicas, exige unidad de criterios y proyecciones de demanda y regulación de largo plazo.

Estas condiciones, sostiene la autora, permiten apreciar la complejidad que conlleva el diseño e implementación de una política del agua que combine capacidades institucionales y de gestión, por un lado, y conocimiento científico-tecnológico por el otro. Ello supone una fórmula altamente exigente que no siempre la administración pública provincial pudo desarrollar adecuadamente.

Hacia fines del siglo XIX y principios del XX, fueron tres las preocupaciones gubernamentales en torno al aprovechamiento de los recursos hídricos y sus usos:

- la *provisión de agua potable y saneamiento básico* en atención a los problemas de salud derivados de las condiciones que, hasta ese momento, imperaban en la obtención de agua para uso doméstico y la disposición de las aguas servidas;
- la *regulación de los usos del agua* teniendo en cuenta su carácter público;
- el temprano reconocimiento –aunque sobre bases aún imperfectas- de los *ciclos de inundaciones y sequías* que, a los efectos del desarrollo de las actividades productivas dominantes en la provincia, tenían importantes consecuencias negativas.

Estas cuestiones, señala Pereyra, tuvieron diversas respuestas estatales. La primera de ellas motivó el inicio de las obras de provisión de agua en Buenos Aires en 1867, a cargo de la Comisión de Obras de Salubridad y, posteriormente (en 1913), la creación de la Dirección General de Saneamiento y Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires, antecedente de Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA) en el territorio de la provincia no atendido por la empresa nacional.

Respecto a los aspectos regulatorios, en 1865 se sancionó el Código Rural de la Provincia, que previó algunas disposiciones vinculadas con los usos del agua. Sin embargo, fue el Código Civil (sancionado en 1869) el que aportó un desarrollo más completo. En su articulado se contemplaron disposiciones específicas sobre los derechos y obligaciones en el uso y aprovechamiento del agua, y se establecieron las bases para la delimitación del dominio público sobre los recursos hídricos, entre otros aspectos.

La tercera cuestión, siguiendo a la autora, fue la que concentró las mayores preocupaciones, en atención al perfil productivo de la Provincia en este período inicial, y a las particularidades de su sistema hídrico. Al respecto, destaca que el uso del agua destinado a riego no ocupaba un lugar relevante a raíz de la suficiencia de “lluvias normales”. En contraposición con ello la mayor preocupación fue el problema de sus desagües, lo que impulsó la inversión en la construcción de canales destinados a tal fin.

En este marco, en 1896 se creó la Dirección de Desagües de la Provincia de Buenos Aires, que constituyó el antecedente de la Dirección de Hidráulica, destinada a intervenir en la regulación de las consecuencias tanto del régimen de lluvias –intenso pero desigual- como del régimen hídrico dominante –

escasas o nulas pendientes, particularmente en la cuenca del Río Salado-, para mitigarlas¹³.

En paralelo, fue asomando una problemática con un fuerte impacto sobre el recurso: los procesos de industrialización y urbanización iniciados en la década de 1930, y consolidados a partir de la de 1940 en adelante. En efecto, el proceso de sustitución de importaciones derivó en la concentración de la actividad industrial en la ciudad de Buenos Aires y su periferia que, al calor de las migraciones internas que acompañaron la demanda de fuerza de trabajo por parte del sector, experimentó un rápido y desordenado proceso de urbanización. A su turno, ello incrementó los requerimientos de infraestructuras urbanas, al igual que la demanda de agua para uso doméstico e industrial.

Esto llevó a la apertura de un capítulo en la agenda de la política provincial del agua que, por su envergadura y complejidad, estaría destinado a desbordar de manera permanente las capacidades de intervención y regulación del poder público provincial.

Frente a ello, la provincia de Buenos Aires reaccionó con el dictado de la Ley de Protección a las fuentes de provisión y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera (Ley N° 5.965/58); también sancionó las Leyes N° 6.253/60 (referida a la conservación de desagües naturales) y N° 7.229/66, de radicación industrial, que estableció criterios para la habilitación y el funcionamiento de establecimientos industriales

13 Pero las intervenciones estatales en este punto no siempre fueron muy virtuosas. En efecto, como señala Valls, el objetivo de mantener equilibrado el ciclo de sequías e inundaciones llevó al gobierno provincial a construir obras “cuyo impacto ambiental sobre inmuebles ajenos generó la imposición de cuantiosas indemnizaciones tanto por la corte de la Nación como de la provincia” (1999:8)

Pero estas leyes no se tradujeron en una intervención del poder público que contribuyera a mitigar los efectos que buscaba prevenir.

“Tanto en el estudio realizado por CEPAL y CFI, publicado en 1969 (CEPAL-CFI 1969, vol. 3, 91-93) como en un artículo de la revista *Desarrollo y Modernización* publicada por la Secretaría de Planeamiento y desarrollo de la Provincia de Buenos Aires (Año 2, Nº 14, 10-11), se realizan observaciones críticas sobre la Ley 5.965, que giran en torno a las limitaciones de los municipios para imponer sanciones a los establecimientos industriales, los insuficientes conocimientos sobre la contaminación y la consiguiente falta de preparación de los técnicos y funcionarios para operar sobre la misma, la escasa conciencia dentro del sector industrial sobre el problema, y los bajos niveles de inversión destinados a subsanarlo”.(Pereyra, op cit:42)

Los procesos de salinización y erosión, así como las condiciones de sobreexplotación de los recursos y el incremento del régimen de lluvias, se ocuparon de agudizar aún más la gravedad del estado de los recursos, poniéndose en evidencia en el conjunto de indicadores que las diversas intervenciones practicadas no llegaron siquiera a sostener las precarias condiciones que, década tras década, podían constituir un parámetro.

Al comienzo de la década de 1980 el panorama relacionado con los usos y regulación del agua en la provincia de Buenos Aires –particularmente en la explosiva Región Metropolitana- no mostraba avances en ninguno de los frentes problemáticos oportunamente identificados, al tiempo que los poderes públicos nacional y provincial encargados de su gestión no sólo parecían absolutamente desbordados, sino con significativas dificultades para emprender

acciones conjuntas a la altura de la gravedad que ese mismo panorama demandaba. Todo parecía indicar que más que intervenir sobre los problemas, éstos estaban siendo administrados en unas condiciones determinadas por la multiplicidad y dispersión normativa, la significativa escasez de personal técnico y profesional, y la fuerte desinversión. (Pereyra, op. cit.)

En la actualidad, la situación se encuentra enmarcada en una clara debilidad estatal para asegurar derechos ciudadanos en materia de acceso y uso del recurso¹⁴. Así, por ejemplo, la zona más castigada por la falta de agua potable en el Gran Buenos Aires (GBA) es el Oeste¹⁵, donde el 40,8% de la población carece del servicio. Por su parte, el 62,5% de quienes habitan en la zona Sur¹⁶ no tiene acceso a un sistema de saneamiento adecuado¹⁷. Según el censo 2001, el acceso a agua corriente y a cloacas es muy dispar entre los municipios, incluso entre los que se encuentran dentro de una misma zona. Por ejemplo, en la zona Norte, Vicente López cuenta con un 100% de los hogares con agua

14 La definición de la Corte Suprema de Justicia que exigió a los Estados nacional, de la ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires dar respuestas en el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo, constituyen a nuestro juicio un ejemplo paradigmático de esta debilidad estatal. Debemos recordar que en el 2006 la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró su competencia originaria en la causa “Beatriz Mendoza”, en referencia la demanda judicial interpuesta por un conjunto de ciudadanos de la localidad de Avellaneda. Ellos reclamaban por el daño ambiental colectivo, en tanto residentes y/o trabajadores en un área contaminada de la cuenca Matanza-Riachuelo (Merlinsky, 2009). La sentencia originaria de la Corte “se focalizó en la prevención y la recomposición del daño ambiental y estableció un punto de inflexión en el tratamiento de la cuestión ambiental en Argentina en dos sentidos fundamentales. En primer lugar, en términos institucionales, pues exigió a los diferentes gobiernos jurisdiccionales con competencia en la cuenca la implementación de medidas para la recomposición del bien ambiental y la prevención del daño futuro, generando de ese modo un inédito mecanismo de formulación y monitoreo de las políticas públicas impulsado por el poder judicial; en segundo lugar, en términos sociales y políticos: al establecer su competencia originaria en una cuestión que estaba en consonancia con un proceso anterior de movilización de actores y significados sociales en relación con el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo” (Merlinsky op. cit. : 234-235).

15 Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Merlo, Moreno, Moron y Tres de Febrero.

16 Alt. Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes.

17 Información obtenida en: “El agua. Un recurso natural y un derecho humano” (2005). En revista *La Gran Ciudad*, N° 05. Fundación Metropolitana, Argentina.

corriente y un 98% con cloacas, en tanto que en Malvinas Argentinas los porcentajes descienden a 9% y al 3%, respectivamente¹⁸.

Para poder tener un panorama acerca de la situación de serio compromiso en la que se encuentran los cursos de agua más críticos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), tanto superficiales como subterránea, creemos necesario realizar un breve repaso del estado de sus principales cuencas y su impacto sobre la población.

La situación en las principales cuencas de la Región Metropolitana

Existe información clara respecto a que la contaminación hídrica de las cuencas de la RMBA comporta una clara amenaza para la salud y calidad de vida de la población. En este aspecto, el bajo nivel de cobertura de los servicios de infraestructura sanitaria (agua potable y cloacas) constituye uno de las razones por las cuales la población que en ellas habita se encuentra expuesta al riesgo de contraer enfermedades consideradas “hídricas”¹⁹.

18 Con relación a la población rural, si bien se trata de un pequeño porcentaje (apenas el 3,6% de la población total de la provincia de Buenos Aires según datos del Censo 2001), ésta se encuentra expuesta a un elevado riesgo debido a la “falta de sistemas adecuados de captación de aguas, la cercanía con los corrales de animales, la construcción no planificada de letrinas, la falta de cobertura sanitaria” Viñales, J. y Cicchitti, S. (2008). “Agua segura para el campo”. En Revista Hydra N°16, Año 4.

19 Como señala Merlinsky, “la situación es grave porque la falta de servicio sanitario está emparentado con la transmisión de nueve enfermedades –consideradas “hídricas”-: fiebres entéricas, amibiasis, hepatitis infecciosa, cólera y poliomiélitis, arsenismo, osteoporosis fluorica, fluorosis dental y metahemoglobinemia. Durante 2004 la hepatitis A afectó a 61.845 personas en todo el país. En ese entonces, un estudio de la Sociedad Argentina de Pediatría alertó que un brote de la enfermedad esta latente especialmente en el Conurbano “debido a las condiciones sanitarias en las que vive una gran cantidad de niños, especialmente por la deficiente calidad de los desagües cloacales y del servicio de agua para su consumo. La solución efectiva a las causas del contagio consiste en asegurar la provisión de un adecuado sistema de agua y cloacas”. “Derecho a la salud: la hepatitis no espera”, Infocívica, Ciudad de Buenos Aires, 23/06/05. Citado en *La Gran Ciudad*, primavera de 2005, revista institucional de la Fundación Metropolitana Disponible en www.metropolitana.org.ar. La reciente epidemia de gripe AN-H1-N1 ha planteado la misma disyuntiva estructural en la relación saneamiento y la

En los últimos años, la extensión del servicio de agua potable llegó antes que el servicio cloacal por una cuestión de demanda, tiempos políticos y rentabilidad económica²⁰. Esa situación ha promovido un incremento en el volumen de agua en la cuenca hidrológica (acuíferos subterráneos), hecho que generó una elevación del nivel de agua de la napa freática, originando inundaciones con agua contaminada en el interior de las viviendas (Merlinsky, 2009).

Por su parte, el aumento poblacional e industrial de las últimas décadas, acompañado por la ausencia de planificación de la urbanización²¹ y de cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, ha deteriorado progresivamente la calidad del recurso hídrico subterráneo. En las áreas urbanas, las fuentes predominantes de contaminación del agua subterránea son los basurales a cielo abierto, averías en cañerías cloacales, percolación desde los pozos ciegos, reinyección de efluentes industriales a los acuíferos, etc.(Herrero, 2006).

salud. La población sin agua potable ha quedado más expuesta al riesgo de contagio por no contar con los recursos indispensables (léase agua y saneamiento) para llevar adelante medidas preventivas de higiene”(2009:266-267).

20 Herrero y Fernández destacan que “no hay quién se atreva a cuestionar que de haber extendido las redes cloacales se hubiesen preservado los acuíferos, y por otro lado la población hubiera contado con agua de excelente calidad para bebida y demás usos” (2008: 93).

21 Siguiendo a Herrero vemos que “en toda la extensión de la RMBA el paisaje natural se encuentra seriamente afectado por la acción antrópica. La morfología de la Región se halla fuertemente enmascarada y en gran parte modificada por la gran urbanización, alternando las redes originales de drenaje con la canalización y entubamiento de los cursos de agua. Estas alteraciones han modificado sustancialmente el funcionamiento natural de las cuencas hidrológicas. Se destacan los efectos derivados de la ocupación de áreas ribereñas a ríos y arroyos y los producidos por la fuerte expansión urbana. Son importantes los problemas derivados del ascenso del agua freática, resultante de: la combinación de la extensión de las redes de agua proveniente del Río de la Plata, la eliminación del bombeo de perforaciones que contribuían a las redes de abastecimiento de agua potable, el escaso desarrollo de las redes cloacales y las características geológicas regionales. Estos aspectos se han tornado más evidentes en la última década como resultado del desequilibrado desarrollo de los servicios de agua potable y de alcantarillado cloacal. Entre los problemas que provoca un nivel freático alto se destacan: el anegamiento de las construcciones subsuperficiales, problemas en la evacuación de excretas domiciliarias, colmatación continua de los pozos absorbentes, subpresión sobre las estructuras de las construcciones, agresión de aguas salinas sobre las construcciones, deterioro de las obras de infraestructura urbana y riesgos de la población en lo que respecta al aumento de la probabilidad de contraer enfermedades de origen hídrico (cólera, hepatitis A, diarrea, parasitosis, meningitis, etc.)” (2006:7).

De esta manera, los acuíferos de esta región (el Pampeano y el Puelche), aunque en diversas medidas, están comprometidos centralmente “por la presencia de contaminantes orgánicos, como los nitratos y la especie bacteriana *Escherichia coli*, indicativos de contaminación fecal. Esta situación afecta en mayor medida a los grupos sociales pobres debido a que el agua para consumo es captada del acuífero libre Pampeano, el más somero y contaminado por el contacto directo que tiene con los pozos ciegos” (Herrero y Fernández, 2008: 69).

Respecto a la contaminación de las aguas superficiales del Matanza-Riachuelo, Merlinsky señala que “se trata de una de las cuencas que integra el penoso ranking de los ríos más contaminados del mundo, con niveles de concentración de contaminantes orgánicos que van en aumento hacia su desembocadura en el Río de la Plata. Un estudio reciente sobre la calidad de aguas del Matanza-Riachuelo señala que el alto grado de contaminación actual del curso, lo condena a padecer un estado anóxico, en condiciones hidrológicas normales y sobre la mayor parte de su recorrido (SAyDS-UTN, 2008:41). Esto significa que el curso no permite el desarrollo de la vida acuática ni siquiera en sus formas más elementales, al tiempo que su nivel de contaminación lo hace equivalente a un efluente cloacal” (2009 : 262-263).

Menciona como las principales fuentes de contaminación a las aguas residuales de origen doméstico que no se incorporan a la red cloacal de AySA (Agua y Saneamientos Argentinos), las aguas residuales de origen industrial que no se incorporan a la red de AySA y llegan a los cursos de agua como flujo superficial o subterráneo (fuentes industriales), las plantas de tratamiento cloacal que vuelcan las aguas tratadas al curso del Matanza-Riachuelo (fuentes puntuales), los basurales a cielo abierto (cuyos lixiviados contaminan los

acuíferos) y las aguas pluviales (en muchos casos utilizadas clandestinamente como receptor de efluentes industriales).

Para la autora, el conjunto de problemas aludidos (inequidad en la cobertura, desequilibrio ambiental por falta de ajuste temporario en la extensión de red de agua y de la red cloacal) expresa con gran elocuencia la cuestión crítica del saneamiento en la Región Metropolitana de Buenos Aires, caracterizado por un proceso de desinversión creciente desde la década del `70, acompañado por una progresiva descalificación del factor humano²².

En relación a la cuenca del Reconquista, la información disponible no hace más que confirmar lo crítico de su situación. Según destaca el informe del Defensor del Pueblo de la Nación²³, el promedio de la población que se encuentra con necesidades básicas insatisfechas es de medio millón de personas, con el agravante de que esa población vive en asentamientos precarios ubicados mayormente en zonas bajas o inundables. El informe sostiene que el 40% de la población de la cuenca no tiene agua potable de red y el 63% no tiene servicio de cloacas, por lo que un alto porcentaje de afluentes cloacales no tiene tratamiento alguno y se vuelca crudo al sistema hídrico. Además, el informe señala que la mayoría de las más de 12.000 industrias vuelcan sus efluentes sin un tratamiento adecuado.

22 Merlinsky cita a Rey, quien señala que “La situación general de la economía del país, la despriorización de la actividad de saneamiento con relación a otras infraestructuras estatales y el nuevo enfoque organizacional, fueron factores concurrentes que explican el cambio global operado por Obras Sanitarias de la Nación en esa década. El organismo eminentemente técnico que había llegado a colocar al saneamiento del país, y en particular del área metropolitana, como ejemplo en Latinoamérica, comenzó con una lenta y progresiva descapitalización del factor humano. Para esa fecha era todavía dable comprobar que uno de cada tres ejecutivos de primera línea responsables de la explotación de los servicios en América Latina, en algún momento de su carrera profesional había pasado por O.S.N. a completar su formación” . . . y con una creciente complejidad institucional a partir de la intervención de nuevos actores y una mayor fragmentación en las formas de intervención territorial” Rey, O. (2000); “El saneamiento en el área metropolitana – Desde el Virreinato hasta 1993”, Buenos Aires, Aguas Argentinas.

23 Nos referimos al Informe Especial Cuenca del Río Reconquista, elaborado en el 2006.

Según lo anterior, la concentración de sustancias contaminantes en el curso de la cuenca (de origen industrial, domiciliario y por sustancias de uso agropecuario) supera ampliamente los límites para la protección de la vida acuática y representan una grave amenaza para la salud. Es tan alto el nivel de contaminación del río, señala el informe, que la misma excede la escala local y se transfiere al Río Luján y, a través de éste, al Río de la Plata.

Esta situación tiene un impacto negativo sobre la salud de la población que se ubica en la cuenca. En este sentido, la defensoría de la nación sostiene que las “sustancias tóxicas encontradas (compuestos de nitrógeno, pesticidas, metales pesados, entre otros) -que se corresponden con las actividades económicas asentadas en la cuenca- poseen efectos carcinogénicos, mutagénicos, teratogénicos, embriotóxicos, son persistentes en el ambiente y pueden ser absorbidos por el cuerpo por inhalación, ingesta o contacto. Adicionalmente, agrega el informe, a baja cobertura de servicio sanitario y la presencia de basurales no controlados importa un alto riesgo de contaminación bacteriana y las consiguientes enfermedades de transmisión hídrica (diarreas y hepatitis, entre otras).

El informe de la Defensoría señala que estos problemas no se deben a la ausencia de normas -las mismas existen hace años y son muy válidas- sino más bien a la falta de cumplimiento, tanto de los actores obligados como de las autoridades públicas que deben garantizar su aplicación. En este sentido, se ha generado una ausencia de control efectivo sobre las actividades contaminantes y la falta de participación por parte de los gobiernos locales.

Como se puede inferir a partir las cuestiones planteadas, la problemática ambiental derivada del estado del agua, de sus formas de uso y de los procesos de gestión que ella demanda, impacta sobre la vida cotidiana de los habitantes y sus actividades productivas. Asimismo, el acceso inequitativo al recurso (en

cantidad y calidad) compromete la salud y reproducción social de la población y vulnera sus condiciones de ciudadanía. Generar conocimiento sobre las razones que están debilitando el potencial estatal constituye una tarea necesaria y de alta relevancia social para poder intervenir eficazmente frente a esta situación.

Los estudios sobre capacidades estatales en Argentina

Durante los noventa y en los primeros años del nuevo siglo, en Argentina se desarrollaron numerosos trabajos con perspectivas²⁴, metodologías, énfasis y observatorios diversos, que echaron luz sobre las transformaciones que el neoliberalismo produjo en la relación Estado y sociedad, y sobre las que generó al interior del propio aparato estatal, éstas últimas en el marco de lo que se dio a conocer como la reforma de segunda generación²⁵.

Más allá de coincidir en que el mayor impacto se dio en el primer tipo de transformación (particularmente a partir de los mecanismos de las privatizaciones, la descentralización y la desregulación) los estudios convergen también en señalar que los logros en términos de potenciar la capacidad de intervención estatal fueron más bien pobres. Como señala Martínez Nogueira:

24 Muchas de ellas avanzan en la línea de los que se conoce como el déficit de capacidades, básicamente a partir de los desarrollos de Tobelem (1992) y también de Hilderbrant y Grindle (1997).

25 Santiso (2001) señala que la distinción clásica establecida entre el inicio y la consolidación de las reformas económicas, establecidas por Haggard y Kaufman en 1995, permitieron distinguir las reformas de “primera” y de “segunda generación”. Citando a Naím, el autor reseña el conjunto de medidas incluidas en este último tipo de reformas: reforma del servicio civil, reforma laboral, reestructuración de Ministerios, modernización legislativa, mejoramiento de la capacidad regulatoria y extractiva, entre otras. De esta manera, como señala Bertranou (2001) éstas fueron promovidas con la intención de afianzar las reformas de primera generación.

“El resultado de esas reformas ha sido un ‘Estado remanente’, con deficiencias serias en su funcionamiento y sin logros satisfactorios de los objetivos de transformación de la gestión que fueron enunciados. En definitiva, no se mejoraron las capacidades adaptativas para anticipar y dar respuestas a los cambios en las necesidades y las demandas sociales, no se perfeccionaron sus servicios, ni tampoco se ganó en la identificación y aprovechamiento de oportunidades, en el despliegue de la innovación, en su potencial para movilizar recursos sociales y en brindar orientación estratégica” (2002b:4).

Esta ausencia de cambios profundos en el aparato público no ha permitido revertir la crisis histórica de las capacidades estatales en Argentina, proceso sobre el que Sidicaro (2001) ofrece un interesante recorrido.

Entendiendo por crisis del Estado el deficiente cumplimiento de las funciones propias de los aparatos estatales en las modernas sociedades capitalistas, el autor señala que en el caso argentino dicha crisis se combinó con la expansión del intervencionismo estatal, hecho que le otorgó rasgos particulares. De esta manera, al hablar de debilidad en las capacidades del Estado, hace referencia a la desorganización administrativa del aparato estatal, la descoordinación de su burocracia y el descreimiento en el servicio público, entre otros aspectos.

Si bien reconoce que resulta difícil establecer el origen exacto en el que tal crisis se inició, entiende que las consecuencias del debilitamiento estatal cubrió a “casi todos los mecanismos de acción pública y marcaron muchos planos de la vida social” (2001: 94). Más allá de aquella dificultad, el autor destaca que a partir de los años sesenta se profundiza el deterioro de los servicios de salud,

educación y seguridad, y la sociedad fue buscando en el sector privado los servicios que el Estado no le brindaba de manera eficiente.

Esa debilidad estatal ha contribuido a mantener un esquema de funcionamiento que dificulta notablemente la eficacia del Estado a la hora de asegurar los derechos ciudadanos en diversos ámbitos institucionales de la vida social argentina. Como señala Abal Medina:

“El Estado tiene un rol central como garante de la equidad en el acceso a los bienes públicos, pero esa tarea solo puede ser desempeñada si se cuenta con los recursos y los instrumentos adecuados para llevarla a cabo(...) La Argentina todavía tiene un largo camino para recorrer en ese aspecto. Las reformas de los años noventa, teóricamente dirigidas a transformar una administración pública burocratizada e ineficiente, en muchos casos agravaron los problemas existentes o crearon otros nuevos”²⁶.

La dificultad del Estado para asegurar aquellos derechos constituye un atributo extendido y presente en los más diversos escenarios de la intervención estatal. Un estudio reciente llevado adelante por el PNUD (2008) que reúne un conjunto de diagnósticos sectoriales, permite apreciar que tal atributo se

²⁶ En el prólogo del libro *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Informe PNUD Argentina, 2008.

encuentra presente en el sistema educativo²⁷, en la salud, en la provisión de los servicios públicos, en la justicia²⁸ y la seguridad pública, entre otros.

Ese estudio muestra una situación que, en términos de Otamendi y Thouret, “tienen que ver con que se espera del Estado una respuesta efectiva frente a las demandas ciudadanas cuando en paralelo existe un descontento respecto del ejercicio de sus funciones y se desconfía de sus capacidades para responder a esas demandas”(2008 : 308).

Habiendo prestado particular atención a la capacidad administrativa, el estudio del PNUD permite comprender que aquella desconfianza en el Estado se sostiene ante la presencia de sistemas estatales de presentación de servicios altamente fragmentados, desarticulados y desiguales, con burocracias degradadas, déficits en la formación de los planteles que las integran, y precariedad en los recursos materiales de los que disponen.

Otros estudios más específicos han permitido profundizar en los alcances de la debilidad estatal. Así, en materia regulatoria, Oszlak y Felder han analizado la capacidad del Estado Argentino para “afrontar de manera eficaz sus responsabilidades regulatorias en el campo de la prestación de servicios públicos privatizados”(1998 : 170). Desde una perspectiva que procura

27 En el campo educativo, el informe preparado por Alejandro Morduchowics señala que se enfrentan desafíos diversos, entre los que se destaca los problemas de repitencia, sobre edad y abandono, particularmente en niños y jóvenes de los grupos más pobres de la sociedad. Al mismo tiempo, destaca las falencias y diferencias en los logros de aprendizaje, situación que afecta al sistema educativo en general y coloca al país por debajo del promedio de los países en desarrollo.

28 El informe elaborado por Martín Bohmer destaca que el acceso al servicio de justicia es un problema que afecta a gran parte de la población argentina. Citando una encuesta de opinión realizada en el 2005 en Capital Federal y Gran Buenos, el autor resalta que el 54% de los encuestados consideran que no tienen acceso a la justicia, en tanto que el 97% de los abogados consideran que el sistema de justicia actual no satisface las necesidades de los ciudadanos. Asimismo, la encuesta de opinión pública mostró que el 85% de los consultados entienden que hay dos sistemas de justicia: uno para lo que tienen dinero e influencia y otro para los pobres.

establecer el déficit de capacidades institucionales²⁹ en los organismos nacionales encargados de las funciones regulatorias, destacan que uno de los aspectos que más limitó esa capacidad del estado fue el desfasaje entre el inicio de los procesos de privatización de los servicios, la sanción de marcos regulatorios previos y la creación de los entes de regulación. Ello produjo que en ausencia de los marcos regulatorios, los contratos de concesión establecieran condiciones que luego limitaron o se contradijeron con los marcos posteriormente aprobados.

Por otra parte, estos autores señalan la falta de autonomía de los entes de regulación, viéndose afectados por la injerencia recurrente del Poder Ejecutivo en sus decisiones³⁰ pero también por serias deficiencias en los recursos materiales y humanos con los que cuentan para desarrollar sus funciones. En este escenario, los autores concluyen que los organismos de regulación, aunque con matices, presentan claros déficits de capacidad institucional que afectan el cumplimiento y la profundidad de las funciones que desempeñan, hecho que interpela la posibilidad de resguardar el interés público.

Pero la debilidad del Estado en Argentina no sólo se manifiesta en su dificultad para atender los derechos ciudadanos, sino que también afecta su aptitud para promover el desarrollo económico.

En efecto, en un detallado estudio realizado por Fernández et al (2006) se analizan las capacidades estatales para el desarrollo del sector productivo en la provincia de Santa Fe durante los años noventa. Al respecto, el estudio muestra

29 Siguen para ello el esquema desarrollado por A. Tobelem(1992)

30 Azpiazu (2008) coincide al señalar que debido a problemas en su legitimidad de origen (mucho de ellos fueron creados por decreto) y a las características de sus cuerpos directivos (ausencia de un verdadero funcionamiento colegiado y designación y remoción en manos exclusivas del Poder Ejecutivo), el grado de autonomía de estos organismos es considerablemente reducido. Destaca que esta situación ha ido a contramano de lo que recomienda la experiencia internacional en la materia.

el debilitamiento de las áreas estatales dedicadas a promover los procesos de acumulación económica; no sólo por el escaso presupuesto que manejaban, sino también por la ausencia de una política de recursos humanos que priorizara el reclutamiento meritocrático y la calificación del personal. Ello contribuyó y se combinó con un reducido alcance en la política pública implementada, que se limitó a un pequeño grupo de actores y ámbitos territoriales. El análisis realizado por los autores los lleva a concluir que “el desafío de construir capacidades estatales se realiza en un escenario complejo, signado por un Estado desquiciado, carente de autonomía y predispuesto a actuar selectivamente en función de determinadas matrices de poder e intereses” (2006 : 227).

Como los estudios reseñados han permitido apreciar, el Estado argentino se encuentra en una situación de insolvencia respecto de sus capacidades³¹, lo que pone en debate el papel que la administración pública y su lugar en la construcción de una nueva institucionalidad (Martínez Nogueira, s/d). En este contexto, resulta relevante dotar al Estado de las condiciones necesarias para cumplir con las metas sociales democráticamente establecidas. Siguiendo a Thwaites Rey:

“De ello se desprende la legítima aspiración a gestionar lo público de manera eficaz y eficiente. Frente al azar de la informalidad, la falta de idoneidad y profesionalismo, el patrimonialismo, el clientelismo prebendario, la sobreabundancia de normas o su carencia absoluta, el amiguismo, la inexistencia de premios y

31 Desde una perspectiva comparada con el resto de los países de América Latina, esta insolvencia se ve confirmada por el trabajo de Tomassi y Stein (2006). En efecto, en dicha comparación, y medido en términos de tres niveles (alto, medio y bajo), Argentina ocupa un nivel bajo en el índice general de calidad de las políticas públicas desarrollado por los autores. Dicho índice toma en cuenta la estabilidad, adaptabilidad, implementación y compulsión, coordinación y coherencia, relevancia pública y eficiencia de las políticas públicas.

castigos, es vital la construcción de organizaciones administrativas aptas para cumplir con objetivos socialmente validados”(2007: 11).

En este marco, y buscando alternativas para revertir esta situación, se plantean propuestas de acción que demandan la necesidad de operar sobre dimensiones diversas de la vida social y estatal del país: fortalecer los liderazgos, conformar coaliciones de poder, diseñar mejores programas públicos, dotar de más recursos al Estado, promover cambios institucionales, entre otros.

Pero para adoptar y cristalizar estrategias tendientes al fortalecimiento de la capacidad estatal, y poder al mismo tiempo ser optimista respecto de sus resultados, entendemos que previamente es necesario generar conocimiento suficiente sobre los factores que están impulsando y alimentando la reproducción de las manifiestas y extendidas incapacidades estatales presentes en los diversos niveles del Estado Argentino. Nuestro estudio se propone contribuir en este sentido.

Metodología

En este trabajo asumimos que, dada la gran variedad de funciones y tareas que el Estado desarrolla -ya sea en el nivel nacional, provincial o local- y los diversos contextos y arreglos institucionales en los cuales las lleva adelante, no debe ser pensado como un todo homogéneo. Además, que las capacidades que el mismo evidencia se encuentran diferencialmente distribuidas en su interior. Por ello abordamos este estudio centrando nuestra atención en un área de actuación política concreta: la política hídrica de la provincia de Buenos Aires en el período 1990-2008.

Coincidiendo con Alonso (2007), creemos en la importancia de estudios de este tipo, toda vez que con ellos se podría trazar un “mapa” que explicita los puntos fuertes y débiles del aparato estatal para la realización de los objetivos de política que se propone alcanzar.

Nos interesó estudiar un caso singular no tanto por su valor intrínseco, sino por ser un medio o instrumento que permite comprender diversos aspectos del proceso de reproducción de la debilidad estatal. En este sentido, nuestro trabajo se orientó a desarrollar un estudio de caso instrumental, en el cual el estudio de una experiencia singular tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión (Stake 1995).

Nuestra inquietud va más allá del valor intrínseco de la experiencia, pero requirió del análisis de la misma para generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas y temas que hacen posible desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento. De ese modo, analizar la experiencia singular no ha sido la finalidad de la tarea investigativa, sino un medio o instrumento para contribuir al desarrollo del campo.

Consideramos que el mantenimiento y la reproducción de la incapacidad estatal para intervenir eficazmente en un determinado campo de problemas es el resultado de un proceso³². Esa naturaleza procesual exigió estudiarlo como un todo, es decir, holísticamente.

Avanzamos en la comprensión del proceso como una configuración de eventos en estrecha interacción con el contexto dinámico en el cual tiene lugar. Una mirada que sólo se centre en el comportamiento de algunos aspectos (variables)

³² Un proceso es una secuencia de acciones que se desarrollan en el tiempo y en un contexto dado (Pettigrew, 1997)

del proceso sería, por el contrario, incapaz de reconstruir la complejidad de la interacción entre acciones, tiempo y contexto. Es justamente por la necesidad de esta mirada holística que avanzamos en el estudio de casos, pues nos permitió investigar fenómenos contemporáneos dentro de su contexto natural y considerar sus múltiples dimensiones y características (Yin, 1984).

Debemos señalar que nos inclinamos por la elección del método de caso único no porque presente mejores posibilidades frente al estudio de caso múltiple, sino porque este último nos impone limitaciones de tipo materiales. Por ello, siendo una estrategia muy rica para un estudio como el que nos proponemos, se convirtió en una opción inviable.

En efecto, entendemos que hubiera sido muy interesante el estudio de varios casos porque ello hubiera habilitado un análisis comparado entre contextos políticos, sociales e institucionales diversos. Se podría haber favorecido la comprensión del carácter contingente del proceso que estudiamos. En este sentido, nos queda como expectativa la de generar un estudio que luego pueda ser replicado en otros contextos. Así, se podría avanzar en la identificación de semejanzas y diferencias que aporten mayor conocimiento sobre nuestras preocupaciones más generales.

- Un análisis narrativo

Nuestro interés fue el de explicar el desarrollo y funcionamiento de los procesos bajo análisis, por lo que un análisis narrativo nos facilitó enormemente la generación de argumentos explicativos sobre el desarrollo y la operación de esos procesos. Los argumentos explicativos sobre el desarrollo del proceso de reproducción de la debilidad estatal nos han permitido comprender su trayectoria, es decir, cómo se originó y desarrolló a lo largo del tiempo. Los

argumentos explicativos sobre la operación del proceso nos permitieron comprender su funcionamiento, revelando, por ejemplo, por qué pudieron generar determinados resultados en un contexto dado.

En una aproximación narrativa, señalan Barzelay y Cortázar (2004), la explicación no consiste en hallar asociaciones entre variables, sino en conectar coherentemente acontecimientos que tuvieron lugar en un momento y lugar dados. Una virtud no menor de la aproximación elegida es que permite que los argumentos explicativos se funden de manera rigurosa y visible en evidencia empírica, generada de manera sistemática sobre la experiencia bajo estudio. De esta manera, las explicaciones que ofrecemos se basan en relaciones evidentes entre acontecimientos que realmente ocurrieron y no sólo en intuiciones, ideas generales o referencias vagas a hechos.

Siguiendo a los autores mencionados, el método narrativo es más sensible hacia los elementos constitutivos de un proceso, a saber: la secuencia de acciones que se desarrollan en un tiempo y contexto dado. Éste método consiste en una aproximación procesual y centrada en la acción que organiza el flujo de ocurrencias en función al sentido global del proceso bajo estudio. El producto del esfuerzo narrativo se encuentra contenido en los capítulos III y IV.

El proceso de elaboración del relato operó vinculando diversos eventos a lo largo de una dimensión temporal e identificando el efecto que unos tuvieron sobre otros. La trama es el medio por el cual los eventos específicos adquieren coherencia dentro del conjunto total de acontecimientos, al encadenarse unos con otros para mostrar el desarrollo del proceso bajo estudio. En otras palabras, la trama es el tema organizador del relato, que identifica el significado y rol que cada uno de los eventos tiene al interior del mismo. La trama convirtió una crónica o un listado de acontecimientos en un relato, al destacar y reconocer la contribución que ciertos eventos hacen al desarrollo y resultado del proceso.

Sin el significado que otorga la trama, los eventos hubieran aparecido discontinuos y separados entre sí.

La explicación narrativa consistió entonces en establecer conexiones entre eventos singulares, de manera tal que es empíricamente evidente cómo unos tuvieron efecto sobre otros (de manera análoga a cómo se establecen relaciones causa-efecto en el enfoque de variables). La consistencia y coherencia interna del relato (es decir, la posibilidad de “seguirlo”) es para Abbot la manifestación de que estamos frente a una representación plausible de la experiencia bajo estudio (Abbot, 2001).

Una manera de establecer y refinar constantemente la formulación de los eventos y de la trama del relato -permitiendo así arribar a explicaciones narrativas sobre el desarrollo y operación de los procesos bajo estudio- es la “estructura narrativa”.

La estructura narrativa, de manera análoga a un andamio, nos permitió recorrer la experiencia bajo estudio y concentrarnos en elementos específicos de la misma. Con ella pudimos abordar de manera sistemática e iterativa las siguientes tareas: a) formular los distintos tipos de eventos que componen la experiencia bajo estudio; y b) establecer relaciones significativas entre dichos eventos a partir de la trama general del relato³³.

- La generación de información

En relación a las fuentes utilizadas para generar la evidencia necesaria para el estudio, se organizó una lista de entrevistados con la ayuda de informantes claves. Entre dichos informantes contamos con integrantes del Área de

33 Ver Anexo I

investigación y docencia de Ecología Urbana de la Universidad Nacional de General Sarmiento, cuyos antecedentes en el estudio de diversas cuencas hídricas de la provincia de Buenos Aires les ha dado amplio conocimiento sobre los actores principales en el campo de la política hídrica provincial.

Siguiendo una estrategia de “bola de nieve”, complementamos el listado inicial con nombres sugeridos por los primeros entrevistados. Así, se realizó un conjunto de 20 entrevistas en profundidad con representantes de los diversos actores involucrados en los eventos estudiados³⁴. De esta manera, funcionarios actuales y ex funcionarios, ex parlamentarios, representantes de sectores profesionales y de la producción, junto a expertos en temas ambientales, constituyeron una referencia central para la obtención de información.

La información obtenida mediante las entrevistas fue relevante porque ofreció evidencia sobre: a) los eventos del episodio; y b) las relaciones entre dichos eventos y los eventos contextuales. Preparamos nuestras entrevistas guiándonos directamente por la estructura narrativa del estudio. La guía de entrevista incluía aquellas preguntas directamente orientadas a generar la información necesaria para narrar los eventos del episodio, así como sus relaciones con los eventos del contexto.

Cabe mencionar que las fuentes documentales fueron centrales al momento de completar, alinear y verificar los acontecimientos, que no siempre fueron claramente recordados por los entrevistados. Entre las fuentes consultadas, contamos centralmente con todos los expedientes del tratamiento parlamentarios del Código de agua (Ley N° 12.257) y los decretos del Poder Ejecutivo que fueron emitidos sobre el tema bajo estudio en el período 1992-2008. Asimismo, accedimos a las actas del Consejo Consultivo Multisectorial entre 2003 y 2008 y contamos con la información presupuestaria.

34 Ver Anexo II

Sí debemos señalar que alguna dificultad mayor se nos presentó a la hora de recabar información documentada en torno a los recursos humanos y tecnológicos. La información presentada al respecto, principalmente en el Capítulo IV, surgió de las entrevistas realizadas.

La estructura del trabajo

Finalizado este capítulo introductorio, el capítulo II contiene el desarrollo teórico que enmarca nuestro trabajo. En él tomamos como punto de inicio una definición de Estado que nos sirve como punto de partida para avanzar sobre la noción de capacidades estatales, presentando posteriormente los principales abordajes desde el cual se trabaja este concepto. Asimismo, establecemos la relación entre políticas públicas y capacidades estatales, tomando como punto articulador el concepto de instrumentos de política pública. Luego de revisar diversos estudios sobre ese concepto, nos centramos en una caracterización del proceso de configuración de instrumentos, tema analizado en el estudio de caso de este trabajo. Para finalizar, identificamos y caracterizamos los principales instrumentos de política que serán estudiados para el caso de la política del agua.

Los capítulos III y IV están dedicados al relato del caso de estudio: el proceso de configuración de instrumentos de política en la política del agua de la provincia de Buenos Aires en el período 1992-2008. En ese sentido, el primero de ellos analiza el tratamiento parlamentario del proyecto de código de aguas, su sanción y el proceso de institucionalización de la Autoridad del Agua, organismo previsto en dicho código.

Por su parte, el Capítulo IV focaliza su análisis en el proceso de puesta en funcionamiento de ese organismo provincial, analizando la asignación de recursos humanos con la que fue integrado, la dotación y evolución de los recursos presupuestaria del organismo y las principales características de sus recursos tecnológicos.

En el capítulo V se presentan los principales resultados que arrojó el proceso de configuración de instrumentos bajo estudio en términos de potencial del dispositivo normativo y de gestión, como así también de recursos para hacer frente de manera eficaz a los problemas de aprovechamiento, conservación y gestión del agua en la provincia de Buenos Aires.

Posteriormente, el capítulo avanza sobre la identificación y análisis de aquellos factores que ayudan a explicar dichos resultados y que, finalmente, contribuyeron a reproducir y sostener las condiciones de debilidad estatal en el campo de la política del agua provincial.

El trabajo finaliza con un apartado que contiene las conclusiones generales, que pretenden recuperar los principales hallazgos y resultados surgidos del estudio realizado.

Capítulo II

Capacidades Estatales e Instrumentos de Política Pública

Primera Parte

Estado, burocracia y autonomía estatal

Un punto de partida: la noción de Estado

La discusión sobre las capacidades estatales, como se verá a lo largo de este capítulo, conlleva una revalorización del rol del Estado en tanto actor clave en los procesos de desarrollo económico y social. En este sentido, dirige su atención hacia el análisis de las fortalezas y debilidades presentes en el Estado, poniendo particular atención en una serie de dimensiones claves: las actividades que realiza, las formas en que se desarrollan, la efectividad que alcanzan, su relación con la sociedad y el rol que en ella cumplen.

Por lo dicho, y como estrategia para este trabajo, creemos importante comenzar nuestra exposición explicitando la noción de Estado que hemos de asumir en este estudio. Con ella estaremos en mejores condiciones de abordar más claramente el problema de sus capacidades.

En efecto, sabemos que el concepto de Estado constituye uno de los más importantes de las ciencias sociales y, como tal, ha sido ampliamente estudiado, problematizado y debatido³⁵. No es nuestra intención recorrer dicho debate o las posiciones surgidas en torno al mismo, pero sí realizar algunas consideraciones que nos permitan presentar una noción de Estado útil como punto de partida y encuadre para la temática de las capacidades estatales.

35 En el “Estudio Preliminar” de la obra de Skinner, *El Nacimiento del Estado*, E. Ostrensky señala que la construcción de la teoría del Estado constituyó un proceso largo que se inició con la recuperación del derecho romano en el siglo XIII y atravesó el renacimiento, pero es la obra de Hobbes la que inaugura la moderna teoría del Estado (Skinner, 2003).

Para los propósitos de este trabajo asumimos al Estado como el conjunto de organizaciones de gobierno, administración y coerción de una determinada sociedad³⁶. En la medida en que pretendemos analizar las capacidades estatales para alcanzar objetivos oficiales, esta noción tiene la virtud de distinguir, dentro del Estado, a aquellas instancias que están directamente involucradas en el desarrollo y fortalecimiento de dichas capacidades. Asimismo, nos propone una distinción entre Estado y sociedad³⁷, entendiendo que esta última hace referencia a una asociación humana dentro de un territorio determinado, sobre la cual el Estado ejerce su capacidad de gobierno, administración y coerción (Isuani, 1979). Con ello, asumimos que el referente para el ejercicio de las capacidades estatales es la sociedad, más allá del papel que ésta juegue en relación a ellas.

Cada una de esas instancias del Estado tiene sus propias particularidades; así, por ejemplo, las organizaciones de gobierno constituyen el “núcleo estratégico” del Estado (Bresser Pereira, 1997) y son aquellas con la capacidad de crear normas y definir políticas que son comprensivas para el conjunto de la sociedad dentro de un territorio específico. Al mismo tiempo, constituyen un espacio que las fuerzas políticas de la sociedad civil³⁸ procuran controlar. En este sentido, “las fuerzas políticas no ejercen presión sobre el Estado desde afuera, sino que éstas están y actúan dentro del Estado. Las organizaciones de gobierno y las

36 En este sentido, seguimos lo desarrollado por Isuani, E. A. (1979), quien señala que en la literatura de la teoría política pueden encontrarse tres nociones básicas de Estado: 1) Estado como asociación o comunidad que involucra una institución de gobierno; 2) como una dimensión o esfera de la sociedad; y 3) como un aparato para el gobierno, la administración y la coerción. La primera noción, señala el autor, admite dos variantes: tal asociación surge desde “abajo” o surge desde “arriba”. La primera variante expresa las ideas de los contractualistas (Hobbes, Locke, Rousseau), en tanto que la segunda refleja el pensamiento Weberiano. La segunda noción, encuentra su principal exponente en Hegel, en tanto que la tercera noción tiene sus raíces en la tradición marxista.

37 Isuani (op. cit.) plantea que no todas las nociones que él describe asumen tal distinción.

38 Fuerzas políticas son agrupamientos de individuos que, por factores económicos, étnicos o religiosos, entre otros, desarrollan intereses comunes y se organizan con la finalidad de defender y satisfacer esos intereses. En otras palabras, “luchan por el control del Estado y de sus políticas”(Isuani, 1979 : 24).

fuerzas políticas no interactúan como dos unidades independientes, sino que las fuerzas políticas están dentro de las organizaciones de gobierno del Estado” (Isuani, 1979 : 27) Este punto es particularmente relevante para comprender el tema de la autonomía estatal, cuestión sobre la que nos ocuparemos en breve.

Siguiendo al autor, según sea el momento histórico y el caso nacional que se observe, la capacidad de gobierno se ubica en diferentes instancias: en el parlamento (caso de sistema parlamentario) o se encuentra balanceada entre el parlamento y el poder ejecutivo (sistemas presidencialistas). En ciertas ocasiones particulares (las dictaduras, por ejemplo), el ejecutivo ha asumido el control de la capacidad de gobierno.

Por su parte, las organizaciones administrativas y de coerción (en este nivel ubicaremos a la burocracia³⁹), son las encargadas de realizar y resguardar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por las organizaciones de gobierno⁴⁰. Pero más allá de las tareas que cumplen como parte del Estado, resulta importante reconocer que la burocracia no es necesariamente un instrumento “implementador” pasivo de las decisiones tomadas por las organizaciones de gobierno.

39 Weber señala que toda dominación requiere de un cuadro administrativo sobre el cual confiar la ejecución de sus ordenaciones generales y mandatos concretos. La dominación legal, señala, se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático compuesto por “funcionarios individuales los cuales: son personalmente libres; se deben solo a los deberes objetivos de su cargo; en jerarquía administrativa rigurosa; con competencias rigurosamente fijadas; en virtud de un contrato, sobre la base de libre elección es decir, según calificación profesional que fundamente su nombramiento, en el caso mas racional, por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica calificación; son retribuidos en dinero con sueldos fijos; ejercen el cargo como su única o principal profesión; tienen ante si una carrera o perspectiva de ascenso; trabajan en completa separación de los medios administrativos y sin apropiación de los cargos y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa”(1996 : 176).

40 Este es un punto ciertamente complejo, dado que muchas veces las organizaciones de gobierno intervienen en la sociedad no sólo mediante la creación de organizaciones públicas, sino también a través de organizaciones privadas. Para tener algunos elementos que permitirían distinguir organizaciones públicas de privadas sugerimos Mayntz, R. (1985) y Suarez, F. e Isuani, F. (1998).

Efectivamente, lo que la burocracia hace no puede ser visto como la simple traducción de un conjunto de normas fijadas por las fuerzas políticas que ocupan el gobierno, sino que su actividad expresa también sus esfuerzos por compatibilizar los intereses de sus clientelas y los suyos propios con aquellos sostenidos en los proyectos políticos de los diversos regímenes que se suceden en el poder (Ozslak, 1980)⁴¹. En ese sentido, lejos de constituir un sistema cerrado, la burocracia evidencia ciertos niveles de permeabilidad a las influencias que los diversos actores de la sociedad pueden pretender ejercer sobre ella.

En algunos casos, incluso, más allá de las influencias que la burocracia reciba por parte de las organizaciones de gobierno o por actores externos al Estado, ella puede llegar a convertirse en una “clase burocrática” misma que, actuando como una fuerza política en sí, disputa el control de las organizaciones de gobierno Isuani (1979)⁴². En este último caso, destaca este autor, las organizaciones de gobierno no sólo se convierten en un espacio susceptible de ser controlado por las fuerzas políticas de la sociedad civil, sino también por la propia burocracia estatal.

41 Esta situación de multiplicidad de intereses en juego, que remite a la idea de Estado como arena de conflicto y negociación (Ozslak, 1980), tiene consecuencias no menores cuando ante la falta de hegemonía, y por el afán de dar respuestas a todas las fuerzas en disputa, se terminan formulando políticas públicas contradictorias, si no caóticas (Isuani, 1979). Un caso más extremo, se da cuando esta disputa pueden llevar a una fragmentación tal que produce una “balcanización” del Estado por el intento de dar respuesta a todos los intereses en juego (Evans et al, 1985).

42 Con esta afirmación, el autor alude a esa situación especial que fuera señalada por Marx bajo el nombre de Bonapartismo o Cesarismo. Algunos ejemplos de ello se han desarrollado en Latinoamérica. Al respecto, Skocpol(1989) destaca los trabajos de Alfred Stepan, quien menciona los golpes corporativos de Brasil (en 1964) y Perú (en 1968), a partir de los cuales un grupo cohesionado de funcionarios (en este caso oficiales militares de carrera) que gozan de fuerza organizativa interna y de unidad ideológica, instauraron regímenes corporativos para dar respuestas a supuestas crisis de orden político y del desarrollo económico nacional. Así, utilizaron el poder del Estado para conjurar o desviar amenazas contra el orden nacional procedentes de clases y grupos no dominantes y para reorientar el desarrollo económico afectando a una clase dominante, una aristocracia una clase alta terrateniente.

Debemos tener presente, además, que los diversos sistemas de gobierno vigentes (presidencialismo, parlamentarismo y las diversas variantes de ambos⁴³) imponen un modo particular de relación entre las diversas organizaciones del Estado con consecuencias claras sobre la dinámica y resultados de las políticas públicas.

Así, por ejemplo, si observamos el proceso de control parlamentario⁴⁴ tendremos un excelente analizador de las formas en que pueden establecerse la relación entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la burocracia.

En el caso de los regímenes parlamentarios clásicos, señalan Llanos y Mustapic (2006), los votantes eligen a los integrantes del Parlamento y luego éstos eligen a los miembros del gobierno, quienes finalmente delegan la implementación de las políticas en el aparato burocrático. Este esquema, señalan las autoras, alienta a colocar el énfasis en la selección inicial de los funcionarios, pues una buena selección inicial de los dos principales eslabones de la cadena, los legisladores, por un lado, y los burócratas por el otro, permiten presuponer su buen comportamiento una vez en el cargo. De esta forma, los regímenes parlamentarios procuran prevenir los riesgos de la delegación⁴⁵ desarrollando mecanismos ex-antes de selección.

En cambio, en el sistema presidencialista -señalan las autoras-, tanto el Ejecutivo como el Legislativo son agentes del electorado y ambos, a su vez son mandantes de la burocracia. De esta manera, las instancias de delegación se multiplican

43 Como señalan Llanos y Mustapic (2006), el modelo presidencialista por excelencia, Estados Unidos, se ha convertido en una excepción, o en todo caso pasó a ocupar el lugar de presidencialismo puro. Algo similar, señalan las autoras, ocurrió con los sistemas parlamentarios, donde el caso puro se corporiza en el modelo británico Westminster.

44 Seguimos aquí el trabajo de Llanos y Mustapic (op. cit.), quienes por control parlamentario hacen referencia al seguimiento que el Poder Legislativo realiza de las decisiones adoptadas, poniendo la mirada en la implementación de las mismas.

45 Éstos consistirían en “la posibilidad de que se actúe en contra del interés de quien delega” (Llanos y Mustapic, 2006 : 18).

porque muchos agentes intervienen en el proceso de toma de decisiones. Ello aumenta los riesgos de la delegación, ya que los intereses de los agentes pueden ser antagónicos, por lo que aparecen como más importantes los mecanismos de monitoreo y frenos institucionales posteriores al proceso electoral (mecanismos ex – post).

Cuando se analizan las experiencias de los presidencialismos latinoamericanos, las autoras destacan los déficits que ellos exhiben en materia de control legislativos. En este punto, resaltan los trabajos de O'Donnell sobre la debilidad de los poderes Legislativo y Judicial para controlar al Poder Ejecutivo, que aluden a la debilidad de lo que el autor denomina “accountability horizontal”⁴⁶. En este sentido, señalan que las democracias latinoamericanas han mostrado “grandes dificultades para desarrollar instituciones capaces tanto de combatir actos de corrupción como de impedir la invasión de autoridad de un poder sobre otro” (op. cit. : 23).

En línea con lo anterior, y analizando el caso argentino, Palanza (2006) afirma que a diferencia de lo ocurrido con Estados Unidos, en nuestro país se dio una tendencia hacia el fortalecimiento institucional del Poder Ejecutivo en detrimento del equilibrio entre Poderes⁴⁷. Ello habilitó a que el Ejecutivo predomine sobre las demás ramas del gobierno y adopte decisiones unilaterales. En este marco, el Poder Legislativo pierde capacidad de control sobre el Poder

46 O'Donnell entiende por tal “la existencia de instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o el impeachment, en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente ser calificadas como ilícitas” (2008 : 99).

47 La autora señala que el poder de legislar, que “ en buena medida parece quedar en manos del congreso, es en realidad compartido con el Poder Ejecutivo hasta el punto que en muchos casos el Ejecutivo se torna un organismo legislador tanto o más importante que el Congreso. En este sentido las facultades legislativas del presidente, esto es, los diversos tipos de veto, las posibilidades de sancionar decretos, y las prerrogativas presidenciales para introducir legislación de temas diversos (además del presupuesto) tienden a fortalecer al Ejecutivo mucho más allá de sus tradicionales funciones específicas” (2006:41)

Ejecutivo y sobre la burocracia en los procesos de implementación de políticas públicas.

De esta manera, destaca Ferraro, “la concepción del trabajo legislativo y del rol del Parlamento, en Argentina, se mantiene más bien dentro de los cánones clásicos del siglo XIX, a saber: que el Poder Ejecutivo debe ejercer la dirección de la administración pública y, el Parlamento, meramente, la fiscalización posterior de esa actividad” (2006 : 26). De esta manera, y en términos generales, el parlamento argentino no tiene a la burocracia bajo su control operativo, por lo que ésta goza de amplios márgenes de discrecionalidad para incidir sobre el proceso de políticas públicas.

Lo hasta aquí señalado en torno al Estado⁴⁸ nos permite explicitar algunas consideraciones que, por generales, no dejan de ser relevantes para nuestro estudio. En este sentido, queremos destacar los siguientes puntos:

- Hablar del Estado es hablar de un espacio que contiene dos instancias distinguibles por su rol y por su integración: organizaciones de gobierno (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) y organizaciones burocráticas. Por ello, no corresponde asignar al Estado un carácter monolítico (Ozslak, 1984) ni tampoco pensarlo como algo unificado (Smith, 1993).
- A partir de lo anterior, entendemos que las capacidades que el Estado evidencie no sólo se explicarán por lo que ocurra o deje de ocurrir, o por lo que hagan o dejen de hacer las organizaciones burocráticas del Estado, sino también por las acciones realizadas y las decisiones adoptadas por las organizaciones de gobierno. De otro modo, solo estaríamos analizando las capacidades burocráticas antes que las capacidades estatales.

48 No resulta ocioso aclarar que nos estamos centrando en la experiencia histórica de los Estados modernos en contextos capitalistas.

- En contextos democráticos, al ser las organizaciones de gobierno espacios controlados por fuerzas políticas de la sociedad -quienes alternan el ejercicio de tal control mediante el proceso electoral-, estas fuerzas no pueden ser pensadas como autónomas respecto de los intereses sociales⁴⁹.
- Dado su rol y conformación, las organizaciones burocráticas pueden ser pensadas como poseedoras de ciertos niveles de autonomía cuando logran alcanzar un importante grado de cohesión interna y desarrollar intereses en común. A partir de esta situación, tienen la posibilidad de ejercer una fuerte influencia sobre las organizaciones de gobierno.
- Por último, los sistemas de gobierno (tanto parlamentarios como presidencialistas) condicionan los modos de relacionamiento entre las organizaciones del Estado, hecho que tienen una clara incidencia en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas y determina, en última instancia, el protagonismo que tendrá cada una de ellas en dichos procesos.

Burocracia y autonomía estatal

En los párrafos anteriores hemos destacado dos ideas que en principio parecen contradictorias: por un lado, que las organizaciones burocráticas son influidas por las organizaciones de gobierno y por actores de la sociedad civil; por el otro, que a diferencia de las organizaciones de gobierno, la burocracia puede adquirir ciertos rasgos de autonomía. Al respecto, entendemos que sólo se trata de una contradicción aparente, y que la llave para poder asumir sin tensión ambas ideas pasa por reconocer que, en el desarrollo de sus actividades, la burocracia puede

⁴⁹ Como señala Mann, “considere uno auténtica o no a la democracia, pocos negarían que los políticos están en gran medida controlados por grupos exteriores de la sociedad civil (bien por sus financiadores o sus electores) tanto como por la ley”(Mann, 1991 : 21).

cumplir diversos roles y que según sea el rol que cumpla evidenciará mayor o menor nivel de autonomía respecto de otros actores estatales (las organizaciones de gobierno) o de los intereses de determinados grupos de la sociedad civil.

Debemos reconocer que, en toda sociedad, la burocracia estatal funciona en medio de una serie de conflictos de carácter social y económico, históricamente contruidos y moldeados, que llega muchas veces a ser ella misma una respuesta a tales conflictos (Brown y Erie, 1984). Por otro lado, la actividad burocrática no se desarrolla en el vacío, sino que lo hace en un marco en el cual se despliegan y entrecruzan sus propios intereses o demandas con los impulsados desde las organizaciones de gobierno y/o los de diversos actores o grupos externos al Estado. De este modo, la posición que las organizaciones burocráticas asuman frente a ese conjunto de intereses en pugna definirá el rol o roles que desempeñe en la sociedad (Oszlak, 1984).

Asimismo, hay que tener en cuenta que la burocracia actúa en múltiples espacios de actividad, en los cuales maneja recursos, desarrolla monopolios de información y, por lo tanto, capacidad de influencia a partir de su manejo. En este sentido, conforma y participa en diversas instancias de decisión. Con todas estas herramientas a su alcance, en la medida que logra desarrollar ciertos niveles de cohesión y coherencia interna en torno a intereses comunes, reúne un conjunto de condiciones necesarias como para alcanzar ciertos niveles de autonomía.

Siguiendo a Carpenter (2001), la autonomía burocrática supone la existencia de organismos diferenciados que tienen pautas de acción en consonancia con sus propios deseos, pautas que no pueden ser frenadas o revertidas por las autoridades electas. Dicha autonomía, agrega el autor, surge a partir de tres condiciones:

- Las burocracias autónomas están políticamente diferenciadas de los organismos que pretenden controlarlas. En ese sentido, tienen sus propias preferencias, intereses e ideologías.
- La autonomía burocrática requiere el desarrollo de capacidades organizativas únicas (capacidades para analizar, crear nuevos programas, resolver problemas, planificar, administrar programas eficientemente).
- La autonomía burocrática requiere legitimidad política o una fuerte reputación organizativa enraizada en una base de poder independiente.

Cuando se reúnen estas condiciones, el autor señala que la burocracia puede desarrollar un poder tal que le permite cambiar los términos de los mandatos legislativos establecidos. En este sentido, afirma, el rasgo dominante de la autonomía burocrática no se da cuando las agencias realizan acciones o toman decisiones según su voluntad, sino cuando ellas pueden cambiar las agendas y las preferencias de los políticos y demás actores organizados.

De esta manera, siguiendo sus propios intereses la burocracia tiene la capacidad de penetrar y moldear las políticas públicas, convirtiéndose en un grupo de presión cuya “propia expansión, la legítima apropiación de recursos adicionales en beneficio de sus miembros, la obtención de inmunidades y privilegios o el apoyo de iniciativas que consoliden o extiendan su autonomía operativa pueden resultar expresiones desagregadas de tal interés” (Oszlak, 1984 : 284).

Por lo dicho, debemos considerar que las preferencias de la burocracia estatal pueden resultar al menos tan importantes como aquellas que expresan los intereses sociales más generales. Así, siguiendo a Oszlak (1984), podemos señalar que en la medida que con sus decisiones y sus comportamientos las organizaciones burocráticas tiendan a satisfacer intereses que les son propios, diremos que ellas están jugando un *rol sectorial*.

En este sentido, adquieren relevancia las preguntas que se formulan Brown y Erie sobre cuáles son los factores cruciales que determinan si una organización pública conseguirá suficiente autonomía como para poder ejercer un poder político irrestricto. Siguiendo a Kenneth Benson señalan la existencia de “dos clases de recursos que fundamentan el poder burocrático: *autoridad*, que es la legítima pretensión de desempeñar un conjunto de actividades o resolver cierto tipo de problemas; y el *dinero*, que es obviamente necesario para financiar las actividades organizativas. En un sentido inmediato, la dinámica de relaciones de poder interorganizacionales puede interpretarse como intentos por minimizar la dependencia respecto de estos dos recursos. Tres factores aparecen como fuentes de poder de las organizaciones públicas, y son por lo tanto relevantes para adquirir estos dos recursos claves: las decisiones legales, el desarrollo de un ámbito de competencia definido y las alianzas con grupos sociales y económicos” (Brown y Erie, 1984 : 166).

Sobre este último punto, sin caer en la idea de que la actividad del aparato burocrático obedece mecánicamente a los intereses de la clase dominante, “existe suficiente evidencia como para señalar la representación privilegiada y el tratamiento preferencial que reciben los intereses de ciertos actores sociales dentro de la constelación de funciones desempeñadas por la burocracia. Así, cuando la burocracia estatal desarrolla un conjunto de comportamientos por los que privilegia a esos intereses sectoriales puede ser denominado como *rol mediador*” (Oszlak, 1984 : 285).

En esa situación, es difícil sostener la existencia de autonomía estatal toda vez que la burocracia actúa en función de las preferencias de determinados actores sociales con capacidad para influirla. Muchas veces, y en casos extremos, este rol jugado por parte de la burocracia obedece al hecho de haber sido capturada por esos actores.

No obstante lo anterior, hay intervenciones estatales dirigidas explícitamente a satisfacer el intereses sociales más amplios. Estas consisten en la producción de bienes, regulaciones o servicios que tienden a mejorar la posición de recursos del conjunto de los miembros de la sociedad, o bien a mejorar la situación relativa de sectores menos privilegiados; aquí la burocracia actúa como infraestructura auténticamente representativa del interés general. A esta situación, Oszlak (1984) le denomina el desempeño de un *rol infraestructural*.

Tomando en consideración el planteo realizado, entendemos que es en el cumplimiento de un rol sectorial que las organizaciones burocráticas desarrollan abiertamente el ejercicio autónomo de sus preferencias. De tal modo, centradas en el interés de satisfacer sus propios intereses por sobre los de otros actores⁵⁰, se posicionan frente a las políticas públicas e inciden en su desarrollo y resultados.

La tarea del analizar la autonomía estatal nos ayuda a entender cómo y por qué el Estado decide ejercer su poder (Fox, 1993), al tiempo que dicha autonomía resulta difícil de ser establecida a priori (Isuani, 1979)⁵¹. Por ello, es que debemos primero poder reconocer el o los roles efectivamente jugados por la burocracia.

50 En un sentido similar, Geddes (1996) señala que los funcionarios van a comportarse en una forma que resulte en autonomía estatal cuando ese comportamiento sirva a sus propios intereses de carrera.

51 La autonomía estatal no es directamente observable. Su presencia es inferida a partir de los resultados de las políticas que parecen reflejar las preferencias de los funcionarios cada vez que ellos actúan. A partir de ello, algunos estudios pueden explicar porqué los estados intervienen en la economía y la sociedad, cómo y por qué ellos eligen determinadas políticas como herramienta de intervención y por qué algunas intervenciones estatales resultan mejores que otras (Geddes, B, *Politician's Dilemma. Building state capacity in Latin America*, University of California Press, 1996)

Segunda Parte

Capacidades Estatales

En el apartado anterior hemos asumido que el Estado está constituido por un conjunto de organizaciones, básicamente de dos tipos: las de gobierno y las burocráticas. Hemos señalado también que, en la medida que cumplen un rol sectorial, las organizaciones burocráticas expresan el ejercicio de ciertos niveles de autonomía.

A partir de esa particularidad, el Estado no debe ser entendido como un actor unitario⁵², sino más bien como un espacio altamente dinámico en el que la diversidad y las diferencias tienen un lugar destacado y en el que repercuten, de manera más o menos clara y más o menos directa, los intereses y las demandas que la sociedad contiene y le plantea.

Es en este marco en el que los Estados desarrollan sus actividades. Entre múltiples formas organizativas y recursos, sus iniciativas y prioridades dan lugar a procesos que reúnen las disputas y mixturas entre diversos mandatos e intereses internos y externos. Esos procesos arrojan resultados que logran un determinado impacto sobre la dinámica y la problemática de la sociedad, dejando así en evidencia su capacidad para incidir en ella. En este punto -el impacto del Estado en la sociedad- se inscribe y cobra relevancia el tema de las capacidades estatales. Y lo hace en la medida en que éstas nos “brindan una aproximación a la forma en la que el Estado produce políticas públicas y a los

52 Como señala Geddes, el problema no es que no haya un actor, sino que hay demasiados allí, cada uno teniendo diferentes capacidades, intensiones y preferencias (Geddes, 1996 : 7)

procesos mediante los cuales las mantienen y reproducen” (Rodríguez Gustá, 2007 : 86). Al convertirse en una vía privilegiada para incidir en la sociedad, las políticas públicas constituyen una construcción claramente develadora de las capacidades del Estado para genera tal incidencia y lograr los impactos oficiales esperados.

A continuación nos proponemos realizar una aproximación al concepto de capacidades estatales a los efectos de establecer su alcance.

Sobre la noción de capacidades estatales

El tema de las capacidades estatales ha generado un conjunto de estudios que - con diversas conceptualizaciones, énfasis, referentes empíricos y preferencias metodológicas⁵³ - dio lugar a una diversidad de trabajos interesados en establecer distinciones entre Estados fuertes y débiles⁵⁴, o entre los que tienen mucha o poca capacidad estatal.

En ese sentido, Migdal define las capacidades estatales como la habilidad de los líderes estatales para usar las agencias del Estado y permitir que los individuos que integran la sociedad hagan lo que ellos quieran que hagan. De esta manera, las capacidades del Estado están suponiendo la existencia de una serie de atributos o condiciones estatales a partir de los cuales es posible concretar los cambios sociales que sus líderes buscan mediante los planes, las políticas y las diversas actividades estatales. El autor relaciona las capacidades

53 Sugerimos la lectura de Rodríguez Gusta, A. “Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación”. En Alonso, G.(editor) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.

54 Debemos señalar que en años recientes la idea de Estados débiles ha sido puesta en un continuum entre Estados fuertes y Estados colapsados o fallidos. Estos últimos son aquellos que “no quieren o no pueden garantizar el bienestar de sus ciudadanos” (Kostovicova y Bojicic-Dzelilovic, 2009 : 1).

del Estado con el “control social por parte del Estado” (1988 : 23). Ese control, señala, se logra mediante las capacidades del Estado para penetrar la sociedad, para regular las relaciones sociales, extraer recursos y apropiarse o usar dichos recursos en un determinado camino. Así, los Estado fuertes son aquellos que pueden completar esas tareas.

Al respecto, y en relación a la situación en los países del “tercer mundo”⁵⁵, Migdal sostiene que la literatura en ciencias sociales deja en evidencia algunas contradicciones. Por un lado, al analizar la literatura que trata sobre América Latina y el Este de Asia, se verifica la existencia de corrientes como el corporativismo y el Estado autoritario burocrático, que han destacado la existencia de Estados fuertes a partir de señalar su posición activa y su esfuerzos por configurar relaciones sociales, promoviendo determinados grupos sociales o representando a otros. Por su parte, otros enfoques contrastan con la visión anterior sosteniendo la inestabilidad y la ineficacia demostrada por los organismos de gobierno para llevar a cabo sus proyectos. El autor concluye que esta naturaleza dual del Estado está en el corazón de cualquier comprensión del Tercer Mundo.

Sin dudas, y más allá de esta discusión particular, debemos señalar que el tema de las capacidades estatales ha dado lugar a la presencia de un conjunto de trabajos generados durante los años `80, que ponen énfasis en el Estado como variable independiente, concibiéndolo como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, y asumiendo que éste puede formular objetivos que no son un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad (Skocpol, T. y Finegold, K. 1982; Ikenberry, 1986; Evans et al, 1885, Skocpol, 1989, entre otros). Así, resaltando y recuperando la idea de autonomía estatal, estos trabajos se focalizan en el análisis de las capacidades de los Estados para alcanzar sus objetivos oficiales. En este marco

55 El entrecomillado es nuestro.

generan una serie de estudios desde un abordaje estado-céntrico, y enfatizan los intereses y las acciones del Estado en tanto organización, con énfasis en sus objetivos oficiales, personal y estructuras (Fox, 1993).

Rescatando el planteo de Mann (1991) acerca de las dos dimensiones del poder estatal⁵⁶, y destacando la dimensión infraestructural de dicho poder, aquellos trabajos entienden que los Estados fuertes son aquellos con la capacidad de penetrar y organizar las relaciones sociales. En esta línea, sostienen que dicha capacidad aumenta en la medida en que el Estado colabora con grupos de la sociedad civil, acentuando así la “potenciación que puede resultar cuando dos cuerpos autónomos cooperan y cuando diferentes fuentes de energía contribuyen a un objetivo común” (Hall e Ikenberry, 1993 : 32).

Uno de los autores más destacados inscripto en estas ideas, Peter Evans, estudia la intervención estatal en los procesos de transformación económica en contextos capitalistas y se pregunta acerca del papel del Estado a la hora de fomentar (o imposibilitar) el crecimiento económico (Evans, 1996). En este sentido, rescata la perspectiva weberiana acerca de la íntima y virtuosa relación entre Estado y capitalismo.

Para Evans, las capacidades estatales refieren a la efectiva intervención del Estado en esos procesos (Evans et al, 1985)⁵⁷, y destaca que los niveles de

56 Este autor señala que hay dos sentidos en el que un Estado puede ser considerado poderoso: por un lado, debido al conjunto de acciones que la elite estatal tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional con grupos de la sociedad civil. A esto llama poder despótico, propio de muchos estados que ha tenido poderes ilimitados (por ejemplo, Imperio Chino y Romano). Por el otro lado, existe un poder particularmente extendido en las democracias capitalistas, que se vincula con la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil y poner en ejecución las decisiones políticas en todo un territorio. A este le llama poder infraestructural, el cual era bajo en los imperios antes señalados, ya que “una vez que te hallabas fuera de la vista de la Reina de Corazones, ésta tenía dificultad para alcanzarte”(Mann, 1991:20)

57 Otra autora destacada en la misma línea es Skocpol (1989), para quien las capacidades estatales se ubican en el plano del logro de los objetivos oficiales del Estado y la puesta en práctica de sus políticas.

capacidades estatales dependen de la medida en que el Estado logra un aislamiento burocrático weberiano⁵⁸ y al mismo tiempo una intensa inmersión en la estructura social circundante⁵⁹. A ello le denomina “embedded autonomy”⁶⁰, concepto que alude a una burocracia incrustada o inserta en una serie de lazos sociales concretos que la ligan con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continuas de los objetivos y políticas. En esta línea, Evans señala que “la capacidad transformadora del Estado requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones internas” (Evans, 1996 : 555)⁶¹.

Para el análisis de la autonomía estatal, Evans centra su mirada sobre la estructuración y el desempeño de la burocracia, en tanto instrumento para el logro de los objetivos públicos. Tomando a Weber, señala la importancia del sistema de reclutamiento meritocrático, lo que combina formación y pruebas de acceso a la administración pública, y la existencia de una carrera profesional predecible que proporcione la expectativa de ascensos relacionada con el desempeño y actúe como recompensa a largo plazo para los empleados públicos. De esta manera, se aumentan las chances de lograr un aparato administrativo mínimamente competente y generar una coherencia corporativa y un claro espíritu de cuerpo⁶². Estos elementos combinados, señala el autor, mejoran la

58 Como señala Evans, “los burócratas de Weber solo se preocupaban por cumplir con sus tareas y contribuir a alcanzar los objetivos del aparato en su conjunto. El uso de prerrogativas del cargo para maximizar los intereses particulares era, según él, un rasgo de formas preburocráticas anteriores (...) la coherencia corporativa exige que los funcionarios individuales estén aislados, en alguna medida, de las demandas de la sociedad circundante. Este aislamiento, a su vez, se refuerza confiriendo a los burócratas de un status distinto y recompensador” (Evans, 1996:534).

59 Fernández (2006) se refiere a estos dos planos de las capacidades estatales en términos de “Capacidades internas” y “Capacidades infraestructurales”.

60 Generalmente traducido como “autonomía enraizada”.

61 Como señala Schneider (1999), autonomía enraizada es una situación en la cual los burócratas mantienen lazos estrechos con otros actores sociales pero aún así son capaces de formular sus preferencias en forma autónoma, y de actuar en consecuencia.

62 Analizando el caso de Japón como ejemplo de Estado desarrollista, Evan señala que ese Estado presenta a todas luces un aspecto weberiano. Sus funcionarios gozan del particular status que según Weber era esencial para una auténtica burocracia. Siguen una larga carrera en la administración pública, obrando en general de acuerdo con reglas y normas establecidas (...)

capacidad de las organizaciones administrativas para conseguir fines a largo plazo (Evans, 1999)⁶³.

Asimismo señala, que el logro de esta combinación depende del carácter históricamente determinado del aparato estatal⁶⁴ y de la índole de la estructura social en la que se inserta⁶⁵. Por ello, el estudio de las capacidades estatales requiere tener en cuenta la interacción entre actores al interior del Estado, y los que pertenecen al entorno socioeconómico y político en el cual actúa, procurando identificar los intereses y recursos de poder que movilizan para incidir sobre las intervenciones estatales en la sociedad.

De esta manera se hace claro que las capacidades estatales se ven condicionadas por el tipo de interacción entre el Estado y la sociedad. No es la inserción del

Los organismos oficiales atraían a los más talentosos graduados de las mejores universidades, y los cargos de alto nivel de estos ministerios han sido y siguen siendo los más prestigiosos del país. Las redes internas entre los ex con discípulos de las prestigiosas universidades donde se reclutan los funcionarios, son decisivas para la coherencia interna de la burocracia...El hecho de que la competencia formal, más que los lazos clientelistas o las lealtades tradicionales, sea el principal requisito para ingresar a la red vuelve mucho más probable que el desempeño efectivo sea un atributo valorado por los integrantes de esas redes. El resultado es una suerte de weberianismo reforzado en el que los elementos no burocráticos de la burocracia, refuerzan la estructura organizativa formal". (Evans, 1996:539)

63 Para Skocpol (1989) entre las condiciones previas para la implementación de una política por parte del Estado está la de disponer de funcionarios leales y cualificados y de abundantes recursos económicos para alcanzar los objetivos propuestos. Al mismo tiempo, señala, que es necesario definir la autoridad y los medios organizativos que tiene que desplegar un Estado, más allá de los recursos económicos que disfrute. Las respuestas a estas cuestiones, sostiene, ofrecen una mejor idea sobre la influencia directa e indirecta de que disponga un Estado para conseguir cualquier objetivo que pueda proponerse.

64 Como señala Fernández, "la tarea de comprensión de las capacidades estatales y sus efectos, exige reconocer que los legados políticos y el cuadro de aprendizaje históricamente desarrollados, no sólo han dado lugar a las especificidades de los diferentes cuadros institucionales, sino que de los mismos se desprenden Estados con capacidades diferenciales que explican, en gran medida, las trayectorias del desarrollo alcanzado" (Fernández, 2006:33). Sobre los determinantes históricos de las capacidades estatales sugerimos Skocpol, T y Finegold, K. (1982) State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. Political Science Quarterly, Vol .97, N° 2

65 Analizando los procesos de transformación industrial en Corea y Taiwan, Evans destaca que en ambos países las iniciativas que facilitaron tales procesos tuvieron sus raíces en una organización burocrática coherente e idónea y que en el caso de Corea, el carácter históricamente construido de tal coherencia e idoneidad, se halla en el hecho de que allí, los exámenes meritocráticos fueron aplicados desde el año 788 d.c. durante más de un milenio (Evans, 1996:540).

Estado en la sociedad lo que favorecería la autonomía estatal, sino el tipo de relación que ocurre entre ambos. En ese sentido, Ross Schneider (1999) rescata la experiencia chilena durante el gobierno de Pinochet en torno a las relaciones muy estrechas entre el Estado y la gran empresa. En ese proceso, no se trató de que un grupo de funcionarios públicos de carrera estuvieran implicados en las redes empresariales, sino de un grupo de capitalistas de carrera que se hicieron cargo de la burocracia económica, constituyendo un caso de cooptación estatal por parte de actores sociales, hecho que vulnera cualquier idea de autonomía.

Por lo señalado, vemos que estas capacidades quedan interpeladas cuando el Estado interactúa con un conjunto de actores sociales con intereses contrarios a los que impulsa, poniéndose en juego toda posibilidad para orientar el comportamiento de diversos grupos sociales en pos de satisfacer intereses sociales más amplios. De este modo, el logro de los objetivos del Estado estará determinado no sólo por los instrumentos de actuación política de los que disponga, sino también por el papel que jueguen y el apoyo organizado que reciba de aquellos grupos sociales claves (Skocpol, 1989).

Sumado al planteo de estos abordajes, en los años `90 comienzan a cobrar fuerza un conjunto de trabajos que abordan el tema desde una perspectiva asociada a la idea del “buen gobierno” y con un énfasis en cómo mejorar el desempeño de las agencias y organismos públicos, por cuya eficacia y eficiencia se muestran preocupados, al tiempo que procuran establecer metodología e indicadores que puedan medir aquellas capacidades (Tobelem, 1992; Polidano, 1999; Mizrahi, 2004, entre otros). Esta literatura se encuentra asociada a los conceptos de fortalecimiento de capacidades institucionales, capacidades del sector público, capacity building, institutional strengthening o capacity enhancement⁶⁶.

66 En gran medida, estos conceptos han sido promovidos por organismos internacionales en relación a sus intervenciones en los “países en vías de desarrollo”. Nos referimos al Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Como señala Rodríguez Gusta (2007), si los autores y enfoques coinciden en un punto, es en considerar a las capacidades como la habilidad para lograr un propósito. En esta línea encontramos los trabajos de Hilderbrand y Grindle (1997) como una clara expresión de los mismos. Las autoras definen la capacidad del sector público como la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. En un nivel más instrumental, ofrecen un marco metodológico que presenta a un conjunto de cinco dimensiones que afectan tanto las capacidades del sector público, como las intervenciones para construir las. Esas dimensiones son: los recursos humanos dentro de cada organización; la organización misma; el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente; el contexto institucional del sector público; y, finalmente, el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público.

Las dimensiones planteadas por la autora tienen un alto nivel de coincidencia con aquellas que surgen de métodos que procuran la evaluación de las capacidades institucionales. Así, por ejemplo, una de las más conocidas es la metodología ICAS (Sistema de Análisis de las Capacidades Institucionales), propuesta por Alain Tobelem en 1992. Esta metodología sugiere, de menor a mayor, las siguientes dimensiones de análisis: los individuos participantes en las agencias involucradas; las políticas de personal y sistemas de recompensas, la capacidad financiera y física de las agencias; la estructura organizacional interna y la distribución de funciones; las relaciones interorganizacional y el sistema de leyes, reglas, normas y “reglas de juego”⁶⁷.

Estos trabajos, con un enfoque de gestión pública, observan la reforma de la administración pública y procuran arribar a conclusiones en torno a qué cambios

⁶⁷ Un planteo similar, realiza Alonso (2007) pero en términos de entorno macro-institucional y micro-institucional.

o reformas deben ser puestos en práctica para lograr un cierto conjunto de resultados, en términos de mejorar el desempeño y los productos del sector público. Además, suelen converger en el hecho de asignarle importancia al estudio de las capacidades en tres niveles (individuos, organizaciones e instituciones)⁶⁸.

Estos aportes nos sugieren, asimismo, que a la hora de estudiar las capacidades estatales los investigadores contamos con dos alternativas. Por un lado, realizar un análisis de las *capacidades potenciales* con las que cuenta el Estado para cumplir con sus objetivos oficiales y, por el otro, realizar estudios sobre las *capacidades demostradas* por el Estado. En la primera se trata de identificar y analizar la ausencia o presencia de determinadas condiciones que le otorgan al Estado el potencial necesario para llevar adelante una determinada política⁶⁹. Con la segunda alternativa se pretende analizar cómo esos recursos fueron o están siendo utilizados, o esas condiciones aprovechadas, en la concreción de determinadas iniciativas estatales en un área de política específica. En este mismo sentido, Ospina (2002), citando a Niliseen, habla de “capacidad indicada” (el potencial para cumplir las tareas) y “capacidad efectiva” (la actuación del gobierno o su desempeño)⁷⁰.

Dos dimensiones de las capacidades estatales

Planteados como parte, componentes o subtipos de las capacidades estatales, se reconocen la existencia de dos dimensiones de las mismas: la administrativa y la política. Para Rodríguez Gustá (2007), las primeras constituyen las capacidades mínimas “sin las cuales el Estado no podría funcionar”. En lo que denomina capacidades administrativas para dentro, reconoce el consenso en torno a la idea

68 Ver Morgan, P. y Baser, H. (2008) Capacity, Change and Performance. Study Report. European Centre for Development Policy Management

69 Debemos destacar que en ésta línea se inscribe nuestro trabajo.

70 Morgan y Baser(2008) se refieren a esta distinción, indicando que la capacidad es un estado potencial y que como tal, es transitorio y difícil de alcanzar. Desempeño, en comparación, refiere a la aplicación y utilización de la capacidad. Es la capacidad en movimiento.

según la cual la existencia de un cuerpo de funcionarios que dispongan de ciertas aptitudes administrativas constituye una condición sin la cual el Estado no podría lograr sus cometidos. En este sentido, recupera la importancia de los recursos humanos, las funciones de monitoreo de las actividades, la calidad de los procesos de trabajo y de sus resultados⁷¹.

En esta línea, Fernández (op. cit.) plantea la idea de capacidades estatales “internas” conformadas por tres dimensiones: hardware, software y orgware. La primera refiere a los recursos e instrumentos financieros; la segunda se centra en los recursos humanos; y la tercera a la organización de esos recursos al interior de los organismos públicos⁷².

Con relación a la dimensión política, Repetto plantea que ésta “se asocia a los recursos de poder distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de las diversas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas” (2007 : 55). En términos más explícitos, Rodríguez Gustá (op. cit.) señala que la dimensión política involucra a las acciones del Estado, los partidos políticos, los grupos de interés y las organizaciones no gubernamentales involucradas en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Tomando en cuenta esta variedad de actores, y en términos de Alonso (2007^a), la dimensión política refiere a la capacidad del Estado para inducir cambios en

71 Iazzetta asocia las capacidades técnicas a las administrativas y señala que la preocupación por las mismas no “es trivial pues una capa de funcionarios dotados de competencia y estabilidad -dentro de una estructura perdurable y eficaz- contribuye a aportar autonomía al Estado frente a las tentaciones colonizadoras del sector privado” (1997 : 263-264).

72 En atención a esta dimensión administrativa, es que los trabajos ya citados de Grindle y Hilderbrand y Tobelem proponen áreas donde pueden procurarse una evaluación o la definición de estrategias de mejoramiento de las capacidades estatales. A éstos podemos sumar lo planteado por Barzelay, citado por Repetto (2006), en torno a la existencia de cinco áreas relevantes: procesos de planificación del gasto y gestión financiera; función pública y relaciones laborales; organización y métodos; gestión de compras y, por último, auditoría y evaluación.

las conductas de los actores sociales o evitar bloqueos a sus políticas. Para ello, señala, resulta necesario estudiar en cada área del Estado la organización y los intereses de esos actores y establecer el tipo de relación que el Estado tiene con ellos.

Reflexiones preliminares

Retomando nuestro punto de partida en este capítulo, esto es, asumiendo al Estado como integrado por dos tipos de organizaciones -las de gobierno y las organizaciones burocráticas-, y a la luz de los abordajes sobre capacidades estatales presentados en esta sección, vemos que ellos suelen focalizar el análisis de capacidades estatales en las organizaciones burocráticas del Estado, reduciendo así la noción de Estado a la de su aparato administrativo. De este modo queda marginado el papel que juegan las organizaciones de gobierno (Poder Ejecutivo y Legislativo) en el desarrollo y fortalecimiento de dichas capacidades, así como las influencias que ellas ejercen o pueden ejercer sobre las organizaciones burocráticas en su tarea de concretar los objetivos oficiales.

Debemos considerar que en una democracia que funcione, la burocracia está subordinada a una autoridad electa. Por ello, evitar las presiones centrífugas sobre las políticas públicas que pueden ejercer los intereses de actores no estatales, y lograr disponer de los instrumentos necesarios como para concretar las metas oficialmente fijadas, dependerá de las posibilidades de que ambas instancias del Estado trabajen en conjunto (Polidano, 1998)⁷³.

73 Así, por ejemplo, si bien hemos expresado que las organizaciones de gobierno no pueden pensarse autónomas respecto de la sociedad civil, sí tiene un papel clave en la posibilidad de que la burocracia alcance altos niveles de autonomía. En este sentido, es muy claro el trabajo de Geddes (1990) al demostrar el papel fundamental que en Brasil tuvo el apoyo de las presidencias de Vargas y Kubitschek para el desarrollo de agencias autónomas capaces de contribuir al desarrollo económico de ese país.

A partir de ello, un punto de partida para nuestro estudio es advertir que las capacidades estatales para el logro de los objetivos del Estado están condicionadas tanto por el rol de sus organizaciones burocráticas como por el rol que las organizaciones de gobierno cumplen en el desarrollo y fortalecimiento de tales capacidades.

El rol de las organizaciones del Estado en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades estatales adquiere mayor relevancia en países como los latinoamericanos, donde los cuadros administrativos del Estado se muestran débiles y atravesados por fuertes rasgos patrimonialistas antes que burocráticos⁷⁴. Esos cuadros muchas veces evidencian un alto grado de permeabilidad a las influencias de las organizaciones de gobierno y a los intereses de ciertos actores sociales, cuando no están sujetos a evidentes situaciones de captura estatal por parte de éstos últimos. En estos contextos, ante la carencia de un tipo de estructura administrativa coherente, auto-orientada, weberiana, es casi seguro que el “embeddedness” del que nos habla Evans (1996), tendrá efectos nocivos.

Al mismo tiempo, y a partir de la distinción realizada en la Parte I de este capítulo, vimos que la burocracia puede desarrollar un rol sectorial, en la medida que promueve sus propios intereses y logra un alto nivel de organización y cohesión interna, sesgando fuertemente el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas en función de sus preferencias.

74 Como señala Prats i Catalá (1998) “en América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron “buropatologías”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó “burocracias patrimoniales”(1998 : 9). Estudios que ayudan a confirmar esta visión para el caso de Argentina pueden ser encontrados en Evans y Rauch (1999) y en Echebarría (2005).

En este sentido, es importante señalar que la cohesión burocrática no puede suponerse una condición favorezca *per se* las capacidades estatales para el logro de los objetivos oficiales fijados. Así, no debemos mirar tan solo el grado de cohesión y de organización que los cuadros burocráticos pudieran exhibir, sino también, y al mismo tiempo, es importante establecer al servicio de qué intereses dicha cohesión y autonomía resultan funcionales.

A partir de lo señalado, debemos considerar que la autonomía de la burocracia estatal no necesariamente constituye una condición para el fortalecimiento de las capacidades estatales, en particular cuando las organizaciones burocráticas están enfocadas hacia el cumplimiento de un rol sectorial.

También hemos visto que la literatura sobre capacidades estatales revisada en este capítulo converge en la idea de que las mismas están asociadas con la aptitud de la intervención estatal en los procesos económicos y sociales, y que la eficacia de la misma depende de la disponibilidad y el uso de ciertos instrumentos con los cuales concretar las actividades y objetivos públicos.

Puesto en otros términos, podríamos decir que cuando el Estado decide enfrentar los diversos problemas que afectan a una determinada sociedad (contaminación, desempleo, desarrollo económico, pobreza, equidad, entre otros), formula e implementa una serie de políticas públicas. Para ello, requiere disponer de un conjunto de instrumentos con los cuales brindar respuestas efectivas que contribuyan a evitar, mitigar o resolver dichos problemas.

Esos instrumentos no surgen por generación espontánea, sino que son el resultado de un proceso que los ha ido configurando y les ha dado una determinada potencialidad para contribuir a los resultados que las políticas públicas finalmente alcanzan. Por esta razón, cada vez que el Estado impulsa determinadas iniciativas adquiere particular relevancia preguntarse por los

instrumentos de política de los que dispone para ello, y por el proceso que les ha dado forma y contenido.

En este marco, y según sea las características de dicho proceso, el Estado podrá contar o no con las condiciones necesarias para poder alcanzar los objetivos oficiales establecidos en vías de enfrentar los problemas sociales que lo demandan. De esta manera, la intervención estatal se mostrará con mayor o menor capacidad potencial para intervenir en un determinado campo de problemas.

Para lograr una mayor comprensión de este planteo, en el capítulo siguiente nos centraremos en el análisis de los instrumentos de política y en el proceso de configuración de los mismos.

Tercera Parte

Instrumentos de Política Pública

Políticas públicas e instrumentos de política

Tomando como supuesto central el hecho de que formular e implementar políticas es la esencia de la actividad estatal (Oszlak, 1980), son los resultados de las mismas en donde se ponen en juego y se expresan las capacidades del Estado para intervenir en los problemas que la sociedad enfrenta. En este punto, se verifica la íntima ligazón que guardan con las políticas públicas, entendidas éstas como el conjunto de actos y no actos del Estado frente a un problema o un sector relevante de su competencia (Many y Thoenig, 1992).

En términos generales, y más allá de la razón que le dé origen⁷⁵, la política pública expresa la voluntad del Estado de incidir en determinado ámbito de acción. En este sentido, y para que no quede en una mera declaración retórica, la política pública requiere de un conjunto de instrumentos⁷⁶ con los cuales llevar a la práctica aquellas acciones que le permitan el Estado intervenir en la sociedad.

De esta manera, que el Estado disponga de un conjunto de instrumentos de política constituye una condición necesaria para poder hacer frente a los diversos problemas que la sociedad plantea, y las características de los mismos nos hablará del potencial con el que cuenta el Estado para intervenir en la sociedad y

75 Al respecto sugerimos la lectura de Kingdon, J., (1985).

76 Francisco Sagasti y Alberto Aráoz, A. asumen que un instrumento es “una entidad compleja que comprende uno o más de los siguientes aspectos: dispositivo legal, estructura de organizaciones y un conjunto de mecanismos operativos.” (1975:13).

alcanzar los objetivos oficiales⁷⁷; en otros términos, los instrumentos de política pública son los que dotan al Estado de las condiciones necesarias para intervenir eficazmente en la sociedad.

Los instrumentos de política

En los estudios sobre políticas públicas específicas, Velazco (2007) señala que se verifica la existencia de algunos elementos que son recurrentes: los objetivos, los instrumentos y los destinatarios de las políticas. Con relación al segundo de ellos, los instrumentos de política, la autora los propone como categorías ideales que permiten ordenar las diversas iniciativas que son puestas en marcha por los decisores estatales.

Uno de los más importantes cambios en las políticas de los últimos 50 años, señalan Schneider e Ingram (1990), ha sido la proliferación de instrumentos a través de los cuales los gobiernos buscan influenciar los comportamientos de los ciudadanos y lograr sus propósitos políticos.

Siguiendo a Vedung (2005) los instrumentos de política pública son un conjunto de técnicas a través de las cuales la autoridad gubernamental ejerce su poder en procura de asegurarse el apoyo y efectuar o prevenir el cambio social. En ese sentido, como hemos mencionado, en los instrumentos de política se pone en juego la capacidad del Estado para actuar y alcanzar un objetivo particular (Woodside, 1986). De esta manera la probabilidad de incidir

⁷⁷ Destacando este costado instrumental de la acción estatal, Skocpol (1989) señala que entre las condiciones previa para la implementación de una política por parte del Estado está la de disponer de funcionarios leales y cualificados y de abundantes recursos económicos para alcanzar los objetivos propuestos. Al mismo tiempo, señala, que es necesario definir la autoridad y los medios organizativos que tiene que desplegar un Estado, más allá de los recursos económicos que disfrute. Las respuestas a estas cuestiones, sostiene, ofrecen una mejor idea sobre la influencia directa e indirecta de que disponga un Estado para conseguir cualquier objetivo que pueda proponerse.

exitosamente sobre ciertos problemas públicos o cuestiones sociales descansa en cómo el gobierno construye, define o elige los instrumentos de política (Eliadis, et al, 2007).

La literatura sobre instrumentos de política, según Vedung (2005) presenta dos pares de criterios básicos para establecer una taxonomía: elección vs. recursos, y maximalista vs. minimalista. En el primer criterio planteado, la pregunta básica es si los instrumentos deben ser clasificados desde el punto de vista de las elecciones básicas que el gobierno puede realizar⁷⁸, o si la clasificación debe realizarse a partir de los recursos que el gobierno puede utilizar en esas opciones. En el segundo par de criterios, la distinción pasa por establecer un listado amplio de instrumentos o si crear dos o tres tipos fundamentales⁷⁹ bajo los cuales diversos instrumentos específicos puedan ser categorizados.

Por otra parte, esa literatura suele brindar también evaluaciones normativas acerca de los mismos, desarrollar descripciones precisas de sus características o identificar la manera en que son vistos por actores internos o externos al Estado (Linder y Peters, 1993).

Asimismo, es frecuente encontrar trabajos que giran en torno a la identificación de aquellos instrumentos que mejor funcionan en determinado campo de políticas específicas (política ambiental, política tecnológica, industrial, etc.)⁸⁰

78 El autor señala que se pueden hacer cuatro clases de cosas frente a un problema público: **mecanismos de mercado**: los resultados dependen de lo que cada uno elija hacer sin interferencias del gobierno; **opciones estructuradas**: crear programas gubernamentales y cada individuo es libre de escoger cuál quiere; **opciones orientadas**: se identifican incentivos y disuasores para guiar voluntariamente a los individuos hacia los fines deseados de política pública; y **Regulación**: directamente se controla, definiendo limitaciones e imperativos a la acción individual, respaldándose en la coerción estatal

79 Sccheider e Ingram, señalan los siguientes tipos: autoridad, incentivos, capacidad, simbólicos y de aprendizaje

80 Así, por ejemplo, Russell y Powell (1997) trabajan sobre los instrumentos de política ambiental y Araoz y Sagasti (1975), lo hacen sobre las políticas científico-tecnológicas. Otros referencias en este sentido son mencionados en Velasco, M. (2007).

En nuestro estudio, reivindicamos el término “instrumentos de política” para hacer referencia a aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de concretar los objetivos propuestos y, por lo tanto, a resolver los problemas sociales que enfrenta. En este sentido, esos instrumentos o condiciones necesarias pueden ser agrupados en tres tipos de instrumentos: un *dispositivo normativo* que estructure y oriente sus actividades, un *dispositivo de gestión* que las sostenga y concrete y un conjunto de *recursos* básicos que las tornen viables.

Es importante tener en cuenta que mas allá de la evaluación que pueda realizarse respecto a la efectividad que demuestre un instrumento determinado, en gran medida ella estará fuertemente condicionada por el proceso mediante el cual el mismo fue configurado. En ese sentido, los instrumentos adquieren un carácter político, esto es, no necesariamente surgen de la creencia en que constituyen los mejores medios que funcionan para alcanzar determinados resultados, tal como podría sugerir una mirada efectivista (Ringeling, 2002). Lejos de ello, el proceso de configuración de instrumentos de política se desarrolla en un marco político-administrativo que lo condiciona⁸¹.

Así, los actores (tanto estatales como no estatales) que participan del proceso en el cual los instrumentos son configurados, tienen en sus manos la responsabilidad de dotarlos del potencial requerido como para que el Estado logre prevenir, atenuar o resolver los problemas que afectan la vida de los ciudadanos. Ellos inciden en los contenidos, la calidad y la consistencia de esos instrumentos, pero lo hacen llevando adelante una serie de articulaciones entre ellos, y en función del conjunto de intereses que los movilice. Los instrumentos

81 Como señalan Linder y Peters, las percepciones de los responsables de las decisiones, y sus asesores, sobre los instrumentos de política gubernamental, “operan dentro de una compleja ecología de contextos, empezando por las circunstancias organizacionales inmediatas de quien toma las decisiones y extendiéndose a las características del sistema político”(1993 : 5).

responden así a la voluntad de quienes definen la política y finalmente los utilizan.

Es en la interacción entre los actores que participan del proceso de configuración de instrumentos, que el mismo desarrolla una dinámica tal que los llevará a vivir una serie de cambios. Ésta dinámica podrá o no afectar el contenido de los instrumentos, la articulación y coherencia que entre ellos se alcance y, finalmente, el mayor o menor potencial que tengan para enfrentar los problemas que los demandan. Como señalan Araoz y Sagasti (op. cit.), en ese proceso se modifican las leyes y decretos iniciales, se alteran las organizaciones, se cambian los procedimientos operativos.

Tomando en cuenta que dicha dinámica es impulsada por aquellos actores que tienen intervención en el proceso de configuración de los instrumentos de política, los mecanismos, modos de acceso y participación en el mismo adquieren una importancia central para comprender los resultados el proceso termina arrojando.

Por lo expuesto, para el estudio del proceso de configuración de instrumentos de política creemos importante intentar dar respuestas a las siguientes preguntas: ¿qué actores, tanto internos como externos al Estado, participan del mismo?; ¿cómo y con qué intereses lo hacen?; ¿qué dinámica generaron en el proceso?, ¿cuál es el grado de articulación⁸² entre los actores participantes?, ¿cómo, quiénes y dónde participaron?

Entendemos que estas preguntas constituyen una adecuada guía para conocer el proceso de configuración de los instrumentos de política, a través del cual el Estado logrará o no la capacidad potencial para concretar sus objetivos oficiales.

82 Ringeling, A. (2002), habla de “fit” o correspondencia.

A continuación, nos centraremos en las particularidades de cada uno de ellos.

Dispositivo Normativo

Cuando hacemos referencia al dispositivo normativo (DN) nos referimos al conjunto de leyes, decretos y reglamentos que encuadran a una política, definiendo su orientación y alcances, asignando roles y atribuciones requerida para la puesta en marcha de la misma.

En su configuración tienen un papel central las organizaciones de gobierno (tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo). Como hemos señalado en este capítulo, el sistema político imperante (presidencialista, parlamentario, o las diversas variantes de ambos) no resulta ser menor a la hora de establecer cuál es el papel y el peso que cada uno de ellos tienen en la configuración del DN y, particularmente luego, en el control de su cumplimiento⁸³.

En el desarrollo de los Estados burocráticos o estados administrativos del siglo XX, Ferraro (op. cit.) destacó el rol de la burocracia, que

“regula una multiplicidad de aspectos de la vida social mediante la permanente creación de normas, regulaciones y disposiciones administrativas de carácter general. La ley se convierte ahora en un marco muy general, incluso abstracto, donde todos los detalles y precisiones técnicas de importancia pasan por un proceso de revisión y renovación permanente, por parte de los órganos burocráticos. Un parlamento que no tenga dicha actividad de la burocracia bajo su control operativo (como el

83 Ferraro (op. cit.) señala que el caso argentino la sanción de las leyes (a cargo del Legislativo) es independiente de su implementación posterior (a cargo de la burocracia que se supone bajo el control del Poder Ejecutivo).

Congreso de EEUU) o que no mantenga un proceso de consulta permanente con los organismos administrativos al respecto (como el Bundestag) pierde toda posibilidad de realizar un aporte constructivo al proceso de la legislación”(op. cit., 27)

Además del rol que en la configuración del DN pueden jugar los actores estatales, debemos sumar además, la participación de aquellos actores no estatales que logran incidir sobre dicha configuración, muchas veces gracias al acceso que las propias organizaciones del Estado les facilitan. Así, en la interacción entre estos actores, el DN se va conformando y asignando, además, autoridad a las diversas instancias organizacionales que se verán involucradas en la implementación de la política, esto es, otorgándoles la legítima pretensión de desempeñar un conjunto de actividades o de resolver cierto tipo de problemas (Brown y Erie, 1984).

Tomando en cuenta que el DN tiene un papel central en la estructuración del proceso de implementación de la política pública, y siguiendo a Sabatier y Mazmanian (1996), las normas suelen contener una teoría causal válida, esto es, un planteo sobre la manera en la que se espera que la política alcance los objetivos que se propone. Pero la validez de la misma suele verse afectada por los vínculos entre los actores involucrados, el grado de claridad de los objetivos perseguidos y de aquellos que son asignados a los actores relevantes, y las atribuciones que les son brindadas a éstos.

Debe tenerse en cuenta, señalan aquellos autores, que resulta importante prestar atención a la capacidad de la normativa para determinar el número de instancias de veto o a probación, el acceso formal de determinados actores al proceso de implementación y la predisposición que hacia determinadas políticas puedan tener los funcionarios responsables de implementarla. Sobre este particular, la

normativa suele establecer la jerarquía entre los actores que se verán involucrados; caso contrario, queda abierta la posibilidad para que se produzca un cumplimiento relajado y, a veces contrario, respecto de los objetivos que se promueven.

Por su parte, y siguiendo a Rein y Rabinovitz(1996), podríamos decir que el DN instala en la política un suerte de “imperativo legal”, reclamando su cumplimiento por parte de los involucrados. En ese sentido, la configuración del DN incluye un proceso de negociación, compromiso y adaptación entre los actores estatales y no estatales involucrados, cuyos resultados deben ser tomados en cuenta para comprender el desempeño de la Estado en el logro de los objetivos oficiales.

Al mismo tiempo, es conocido el hecho de que los actores no necesariamente se ajustan a lo establecido por las normas oficiales, generándose muchas veces comportamientos que se alejan de lo estipulado por ellas. En este sentido, la no concreción de los mandatos que el DN contiene, puede resultar directamente de la simple resistencia que su aplicación despierta entre los involucrados. Ello conducirá a situaciones de vetos o transgresiones que pongan a dicho dispositivo, o a parte del mismo, en estado de latencia.

De esta manera, podemos señalar que el DN, en tanto continente de las reglas de juego formales que se propone estructurar la implementación de una política determinada, puede constituir solo una pretensión en tanto está sujeto a las estrategias de los actores y el uso que éstos hagan de dichas reglas. Por ello, esas reglas de juego son al mismo tiempo reglas que están en juego, en la medida que los actores pueden acatarlas, reinterpretarlas, recombinarlas o rechazarlas.

Debemos advertir, además, que el juego de intereses y posiciones diversas que tengan los distintos actores (internos y externos al Estado) involucrados en la configuración del DN, incidirá de manera decisiva en su coherencia y viabilidad en tanto instrumento de política. Así, por ejemplo, no es poco frecuente que cuando la política involucra a diversos niveles del Estado, la disputa entre valores, intereses y agendas se convierten en condicionantes potentes que dificultan la puesta en marcha de una política pública y debilitan su posibilidad de concreción. Esto invita a reflexionar sobre el grado de articulación, colaboración y participación que en él tengan los diversos involucrados en el mismo⁸⁴.

Dispositivo de Gestión

Poner en práctica lo establecido en el dispositivo normativo, le demanda al Estado configurar un dispositivo de gestión (DG), que supone la estructuración de un esquema organizacional con el cual llevar adelante actividades de gestión operativa y de control de gestión⁸⁵ necesarias para concretar los objetivos oficiales del Estado. Sin dicho dispositivo, o con una inadecuada estructuración del mismo, el Estado verá vulnerada su capacidad para alcanzar los resultados esperados en una determinada área de intervención.

Asumimos que en un determinado campo de política, el DG se integra con un conjunto de instancias organizativas estatales, aunque podría también incluir

84 En ese sentido, y en línea con lo expresado por Stoker (1996), entendemos que el sistema federal de gobierno es un esquema que agrega complejidad al proceso de configuración del DN y condiciona fuertemente sus chances para constituirse en un instrumento que estructure adecuadamente al campo de la política pública.

85 Siguiendo a Cortázar, J. C. (2005), por Gestión Operativa se entiende al conjunto de acciones que transforman y aplican determinados recursos -capital, materiales, tecnología, habilidades y conocimientos- para generar productos o servicios. En tanto que por Control de Gestión se entiende a las acciones de monitoreo de los resultados de las operaciones, mediante las cuales se busca corregir las desviaciones respecto a los estándares establecidos.

también a organizaciones no estatales, según sea considerado oportuno o necesario. Así también, el DG da cuenta del modo o estilo de acción con el cual el Estado se propone intervenir en la sociedad (por ejemplo, centralizado o no, articulado con la sociedad civil o no, adaptativo o no a los cambios contextuales).

El DG es un instrumento que incide en la morfología del Estado desde que establece el conjunto de organismos que se verán involucrados en una determinada política. Al mismo tiempo, importa destacar que en torno a los dispositivos de gestión existe un halo imaginario (Tripie, 1999) que conduce a esperar demasiado de él, a exagerar su alcance y a proyectarle virtudes cuya concreción está sujeta a una serie de condicionantes. Se generan así una serie de esperanzas utópicas que suele ir de la mano de un discurso seductor, algunas veces ingenuo, y otras demasiado interesado.

Muchas veces, el DG comienza a delinearse y a definirse durante la configuración del dispositivo normativo, identificando a aquellas instancias organizacionales que se verán involucradas en una determinada política, más allá de que éstas ya existan o haya que crearlas al efecto. Estas definiciones se terminan de configurar durante la fase pos-decisional, esto es, durante el proceso de implementación. Así, este dispositivo se verá condicionado por definiciones formales ya fijadas en el DN, aunque ciertamente no sea la única fuente de condicionamientos.

En efecto, una densa red de relaciones interorganizacionales conforma una trama que tiñen al DG. Así, un conjunto de vínculos políticos, junto con otro de carácter técnico-administrativo⁸⁶, ligan y condicionan a los actores organizacionales participantes en la implementación.

86 Orientadas centralmente en el cómo alcanzar los resultados esperados

De esta manera, todo DG constituye un sistema político-técnico que va adquiriendo y definiendo sus rasgos particulares durante el desarrollo de la política pública. Esta particularidad se refleja, entre otros aspectos, en la amplitud de su campo de actuación, el grado de precisión respecto de la división del trabajo establecida entre sus integrantes, la manera en que se encuentra distribuido el poder entre ellos, el grado de articulación y coordinación que evidencian, y la efectividad de sus acciones.

Las actividades que realizan las organizaciones involucradas en el DG y la jerarquía que se establece entre ellas es resultado de una racionalidad político-técnica. Es a partir de dicha racionalidad que en el proceso de configuración del DG se establece la cantidad, calidad y relevancia de las actividades que la política pública contemplará. Ello está asociado con la existencia de un proceso de diferenciación entre las organizaciones que hacen al DG, estableciendo el conjunto de tareas a desarrollar. Así, cada actor organizacional cumplirá un determinado papel dentro del conjunto y contará con cierta discrecionalidad para la acción. Siguiendo a Argyris, podríamos señalar que esos organismos “contribuyen a las actividades centrales suministrando una o más funciones esenciales. Su grado de esencialidad con respecto al conjunto está relacionado con la medida en que contribuyen a las actividades centrales. Tal contribución puede ser diversa, y consiguientemente también será distinto su grado de esencialidad” (Argyris, 1979 : 399).

El grado de centralidad que puedan alcanzar dentro del conjunto le reportará mayores cuotas de poder, hecho que le permitirá ampliar los márgenes de discrecionalidad que le fuera previamente asignada.

Pero la tendencia a la fragmentación del DG que la existencia de múltiples actores organizacionales origina, pone en discusión el tema de la coordinación. Sin el diseño y establecimiento de una serie de mecanismos de integración que

procuren dar unidad y coherencia al conjunto de las decisiones y acciones desarrolladas en el marco de una política pública determinada, la duplicación o la ausencia de funciones y de esfuerzos podría afectar negativamente la eficacia de las misma.

Según Mintzberg (1993), la coordinación da lugar a la existencia e implementación de diversos mecanismos⁸⁷ “aglutinantes”, Las formas que adquieren son diversas y dependen de los objetivos y demás atributos que caractericen a la política (alcance, interacción con los beneficiarios, tecnologías empleadas, etc.). Así, por ejemplo, se puede apelar a mecanismos de supervisión, instancias de coordinación interinstitucional, mesas de gestión compartidas, etc.

Importa destacar que la búsqueda de coordinación afectará la discrecionalidad de los involucrados en la política desde el momento que supone el establecimiento de ciertos condicionantes que demandarán ajustar las acciones y decisiones individuales a las del conjunto. Se instalará así una tensión entre quienes procuran aumentar o retener su poder organizacional, y los requerimientos de integración de esfuerzos que se establecen para reducir la incertidumbre que causa aquel arbitraje. La coordinación procura entonces que los organismos involucrados no operen en la política pública dentro de un estilo puramente autónomo, sino mas dentro de esquema integrado y articulado que dote de efectividad a las respuestas que el Estado pueda brindar frente a los problemas sociales que enfrenta.

Es importante reconocer que los esfuerzos de coordinación dentro del DG no eliminan las cuotas de poder con las que cuentan los diversos organismos, particularmente si éstos son preexistentes a la política. De esta manera se

⁸⁷ Mintzberg, H. señala cinco mecanismos de coordinación: Ajuste mutuo; Supervisión directa; Normalización de los procesos de trabajo; Normalización de los resultados; Normalización de las habilidades.

conforman “sistemas débilmente acoplados”⁸⁸, lo que implica que los diversos organismos desarrollan y mantienen una identidad propia a pesar de los esfuerzos que se realizan para dar unidad y coherencia al conjunto. En ese sentido, dichos esfuerzos tendrán efectos diferentes según las particularidad de los organismos involucrados en el *DG*, pudiéndose encontrar algunas más sumisas y otras más reactivas frente a tales esfuerzos.

Recursos

Como hemos mencionado anteriormente, para que el Estado pueda alcanzar los objetivos oficiales que se plantea, requiere de un dispositivo normativo que estructure y oriente sus intervenciones, y de un dispositivo de gestión que las sostenga y materialice. Pero para ello resulta indispensable contar con un repertorio de recursos críticos que permitan concretar las actividades requeridas.

Es claro que, sin la posibilidad de contar con recursos, el *DG* no podrá ponerse en marcha y los objetivos oficiales no serán alcanzados. De esta manera, las políticas públicas quedan ubicadas en el nivel de meras iniciativas discursivas, y el Estado expuesto en una impotencia que mella su legitimidad.

En este estudio, entendemos que el Estado pone a prueba sus capacidades estatales en su aptitud para disponer, en cantidad y calidad, de tres tipos de recursos claves: recursos humanos, recursos financieros y recursos tecnológicos.

El Estado cuenta con una dotación de *recursos humanos* con los cuales se propone cumplir con las actividades que pretende desarrollar. En esa línea, los trabajos que abordan la problemática de las capacidades estatales sugieren,

88 Weick, K. “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, March, 1976

rescatan o analizan el lugar crítico que los mismos adquieren, particularmente, en el logro de autonomía estatal⁸⁹. En este sentido, estos trabajos tienden a rescatar el papel clave que tienen la selección, promoción y desarrollo de los recursos humanos en el proceso de consolidación de una burocracia, de manera que ella pueda constituir un claro soporte de las actividades estatales.

Debemos considerar asimismo, como señala Echebarría, que los recursos humanos del Estado constituyen una de las anclas institucionales para la efectividad del sistema democrático, pero América Latina, ha sido históricamente considerada como una región con Estados grandes, pero débiles, con poca capacidad de respuesta a las necesidades de sus ciudadanos, y buena parte de esa debilidad ha sido asociada a la falta de una burocracia con profesionales estables. En este sentido, señala el autor, la burocracia ha sido tomada como un recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy lejano de los rasgos institucionales del modelo que describiera Weber. Esta debilidad, completa, “es coherente con las patologías de la pesadez e ineficiencia, desproporcionalidad de dotaciones y formalismo e hiperregulación de comportamientos. Detrás de estas disfunciones se sitúa la mezcla de discrecionalidad y captura que caracteriza una situación de sobreburocratización formal e infraburocratización real” (Echebarría, 2005 : 1).

Otro de los recursos que consideramos claves es el *financiero*. Éste, es un recurso con alto grado de criticidad, toda vez que nos habla de esa “capacidad de fuego” (Fernández, et al, 2006) con la que cuentan los organismos involucrados en el DG para materializar las acciones que le son requeridas.

Cuando hablamos de financiamiento hacemos referencia tanto al flujo de ingresos endógeno, como al que tiene un carácter exógeno. El primero hace

89 Entre otros Evans, 1996; Sikkink, 1993, Fernández et al, 2006; Alonso, 2008, Rodríguez Gusta, 2008, Polidano, 1998.

referencia al que proviene de la asignación presupuestaria que año a año realiza el Poder Legislativo. Al respecto, es conocido el carácter conflictivo de la asignación presupuestaria. De hecho, como menciona Zapico-Goñi (1999), el presupuesto se utiliza como un mecanismo de resolución de tensiones y diferencias entre los Ministerios de Hacienda y los diversos organismos. Estos organismos, en contextos de restricciones presupuestarias, compiten por maximizar sus créditos presupuestarios con los cuales cumplir los objetivos que se proponen. Como señala el autor, lo que importa es conseguir más presupuesto, y no es común buscar áreas o temas de posible cooperación con otros actores que posibiliten alcanzar beneficios comunes.

Por su parte, el financiamiento exógeno se relaciona con el conjunto de recursos financieros al que pueden acceder los organismos involucrados en el DG por préstamos, donaciones, cobro de tasas, aranceles o algún otro medio alternativo al presupuestario. Claramente, a diferencia de lo que ocurre con los recursos endógenos, los exógenos someten al DG a un mayor nivel de dependencia e incertidumbre externa, poniendo a prueba la habilidad de los organismos que lo integran para procurarse el financiamiento.

El análisis de la disponibilidad, el tipo y el flujo de financiamiento en una serie temporal, no permite relevar la solidez y el grado de importancia que es asignada al dispositivo de gestión construido para la implementación de una política pública.

Por último, entendemos que un recurso que se revela como crítico para el funcionamiento del DG es la *tecnología*, entendida como ese conocimiento utilizado o utilizable a escala social que sirve para transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios (Suárez y Felcman, 1975).

Debemos considerar que la disponibilidad y el uso de tecnologías es lo que promueve la racionalidad técnica en el *DG*, posibilitando que las actividades que allí se desarrollan se tornen más viables y efectivas.

Siguiendo a los autores antes citados, se pueden distinguir dos tipos de tecnologías: las centrales y las de apoyo. Las primeras son aquellas cuya presencia constituyen las acciones centrales que una determinada política se propone, por lo que su inexistencia implicaría que no se podrían cumplir con algunos o todos los objetivos que la política busca⁹⁰. Por su parte, las tecnologías de apoyo condicionan el logro de los objetivos de la política de manera indirecta y existen en función de las tecnologías centrales a las que necesariamente deben adaptarse y servir⁹¹.

Un aspecto interesante para el estudio del recurso tecnológico surge al analizar la manera en que las mismas son generadas o apropiadas por los actores organizacionales involucrados en el *DG*. En este sentido, resulta útil apelar a la distinción entre innovación, adaptación y transplantes.

Como señalan Suárez e Isuani (1998), *innovación* es el proceso mediante el cual un nuevo conocimiento, utilizado o utilizable a escala social, es incorporado por primera vez a una unidad social u organización con el objeto de transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios. Es el proceso por el cual se da efectiva aplicación al conocimiento utilizable, convirtiéndolo en conocimiento utilizado. Por su parte, señalan que *adaptación* es el proceso por el cual una unidad organizacional transforma un conocimiento utilizable o utilizado en nuevo conocimiento, utilizable o utilizado, ya sea por

90 Por ejemplo, la producción de un determinado bien o la prestación de un determinado servicios.

91 Por ejemplo, las tecnologías de mantenimiento, las de adquisición y distribución de insumos, las de información o las de comunicación de información.

modificaciones mayores y generalizables que se le realizan, o bien mediante una labor de análisis y recreación.

Por último, señalan que *transplante* supone la mera copia de un conocimiento ya existente, corriéndose el riesgo de no promover mejoras significativas en la organización cuando es realizado sin tener en cuenta el contexto de aplicación, hecho que se podría denominar transplante acrítico o esnobismo tecnológico.

Destacamos la importancia de que las tecnologías disponibles, más allá de la forma en que son incorporadas, cuenten con un elevado grado de calidad -en términos de su rigor científico- y relevancia en relación a los procesos en los que son aplicadas. En este sentido, se debe observar que las tecnologías permitan cumplir con los objetivos centrales que la política se propone.

Existen una serie de aspectos que remiten a la disponibilidad y calidad de los tres recursos antes mencionados y que pueden afectar seriamente el desempeño del *DG*. En este sentido, nos parece pertinente destacar los conceptos de carencialidad, vulnerabilidad, obsolescencia e inadecuación de los recursos⁹².

Por *carencialidad*⁹³ entendemos una situación de insuficiencia de recursos, que genera situaciones de deterioro que afectan el desempeño del dispositivo de gestión, comprometiendo su efectividad y poniendo en cuestionamiento su legitimidad. Debemos señalar que los problemas de *carencialidad* amenazan la continuidad del *DG* y ponen a la política pública en estado vegetativo.

92 Estos conceptos los tomamos de Suárez, F. "Diagnóstico de Instituciones de Bien Público". Documento de trabajo preparado la el Seminario de Instituciones de Bien Público, realizado en Buenos Aires en 1981, organizados por el CIDES-OEA y el Ministerio de Acción Social de la Nación.

93 Definición propia en base a la tipología de problemas sociales trabajo de SUAREZ, F. (1989) Problemas sociales y problemas de programas sociales masivos. OEA-ILPES, San José de Costa Rica.

Pero el *DG* no solo puede verse afectado por problemas de carencialidad en sus recursos, sino que también, según sea la calidad y disponibilidad de los mismos, puede tornarse altamente vulnerable. Por *vulnerabilidad*⁹⁴ entendemos una situación de riesgo potencial al que puede verse expuesto el *DG* por evidenciar un conjunto de debilidades en determinados aspectos críticos que ponen en juego su desempeño. Esos aspectos son:

- *Profesionalización incompleta*: afecta a los recursos humanos y supone un insuficiente grado o nivel de conocimiento y de habilidades necesarias para el desempeño de las tareas que le son asignadas.

- *Financiamiento discontinuo*: otra situación que torna vulnerable al dispositivo de gestión, comprometiendo seriamente su desempeño, resulta de la fluctuación de los recursos financieros requeridos para el funcionamiento. La incertidumbre permanente acerca de si se dispondrá o no de los recursos financieros requeridos, como así también la reducción de los mismos somete al *DG* a una serie de tensiones que van mellando su efectividad.

La situación de vulnerabilidad planteada quita cualquier tipo de incentivo y sustento a la planificación de actividades, promoviendo una clara debilidad en el dispositivo de gestión.

Por *obsolescencia* entendemos la falta de actualización tecnológica o el retraso respecto al estado del arte en ese recurso clave para el dispositivo de gestión. En este sentido, la vinculación de este punto con la falta de recursos financieros parece alta y resulta uno de los fenómenos más visibles en los *DG* del sector público en Argentina.

94 Definición propia en base a la tipología de problemas sociales trabajo de SUAREZ, F. (1989) Problemas sociales y problemas de programas sociales masivos. OEA-ILPES, San José de Costa Rica.

Por *inadecuación* hacemos referencia a la falta de concordancia entre los objetivos perseguidos y la tecnología que el *DG* utiliza para poder alcanzarlos. En este caso, también podemos inferir la falta de recursos financieros como un factor explicativo de tal situación.

En relación a los problemas asociados a los recursos tecnológicos que pueden afectar al *DG*, hay un tema que está más ligado a los problemas de carencialidad y que resulta del hecho de que muchas veces, más que insuficiencia de tecnologías, lo que se observa directamente es su inexistencia.

A modo de resumen

A lo largo de este capítulo hemos presentado un marco teórico con el propósito de construir el andamiaje conceptual que nos permitirá encarar luego el estudio empírico de aquellos procesos que inciden sobre las capacidades que el Estado evidencia al intervenir frente a los problemas que afectan a los ciudadanos.

En este sentido, y en primer lugar, adoptamos una definición de Estado que supone la distinción, en su interior, entre organizaciones de gobierno y organizaciones burocráticas. Ello nos permite destacar que la disponibilidad de instrumentos de políticas, en cantidad y calidad, depende al mismo tiempo del rol que juegan cada una de las organizaciones señaladas y de la interacción entre ambas. Indicamos además, que en tales instrumentos influye también el papel que juegan diversos actores sociales particularmente interesados.

Al mismo tiempo, destacamos que la autonomía de la burocracia estatal no resulta un factor que implica en sí mismo una situación positiva para el logro de capacidades estatales, sino que ello dependerá del rol que la burocracia cumpla y del tipo de intereses hacia el cual dirige su atención.

También, y a partir de señalar que la actividad principal del Estado es la formulación e implementación de políticas, señalamos lo crítico que resulta para Estado disponer de aquellos instrumentos de política que, en cantidad y calidad, le permitan alcanzar los objetivos orientados a solucionar los problemas sociales que decide enfrentar. Ello, señalamos, es lo que determinará las capacidades potenciales para una intervención estatal eficaz en las diversas esferas de la vida social.

En ese sentido, la tarea de disponer de un *Dispositivo Normativo* que encuadre y oriente la intervención estatal, de un *Dispositivo de Gestión* que sostenga y haga operativa tal intervención y la disponibilidad de un conjunto de recursos claves que la tornen viable, constituyen el principal desafío que el Estado debe sortear a la hora de procurar el cumplimiento de sus objetivos.

Asimismo, hemos señalado que aquellas capacidades se ponen en juego en el proceso de configuración de esos instrumentos de política. En él, cobran una importancia central las organizaciones del Estado y los actores no estatales con acceso al mismo. Todos ellos dotan al proceso de una determinada dinámica que afecta su contenido y el grado de articulación que ellos logren.

De esta manera, el estudio concreto de ese proceso supone identificar el rol que cumplen cada uno de los actores involucrados, cómo y con qué intereses participan del mismo, las articulaciones que entre ellos se desarrolla y el grado de coherencia que se alcanza entre los instrumentos propiamente dichos.

La realización de un estudio sobre las capacidades estatales a partir del análisis del proceso de configuración de los distintos instrumentos de política requiere ofrecer una serie de evidencias que permitan dar respuestas a ese conjunto de preguntas. En el próximo capítulo nos proponemos dar cuenta de dicho proceso tomando como referente empírico la intervención estatal en el campo de la política hídrica en la provincia de Buenos Aires en el período 1992- 2008.

Capítulo III

Proceso de Configuración de Instrumentos de Política Pública

**El caso de la Política del agua
en la Provincia de Buenos Aires
(1992-2008)**

Introducción

La provincia de Buenos Aires, con más 300.000 km² y casi 14 millones de habitantes, posee amplios territorios que históricamente han sufrido los efectos de fuertes períodos de excesos hídricos alternados con otros de sequía. A esta situación de alta vulnerabilidad asociada al riesgo climático se le suma un conjunto de problemáticas ambientales, tales como el asedio de la degradación del suelo y del agua, la urbanización no planificada, la contaminación de origen industrial de los recursos hídricos, además del creciente agotamiento de los acuíferos del gran Buenos Aires.

Por su parte, la diversidad de usos a los que están sometido los recursos suelo y agua (en este caso, tanto superficial como subterránea), involucra a un conjunto amplio y diverso de actores que tienen distintos grados de participación tanto en las causas de los problemas ambientales mencionados, como en los intentos por evitarlos o revertirlos. Entre esos actores, aparece el Estado (nacional, provincial y municipal), diversas comunidades, industrias, explotaciones agrícola-ganaderas, empresas de servicios y organizaciones no gubernamentales (ONG).

Todos constituyen un conglomerado que incide en las posibilidades reales de lograr la sustentabilidad⁹⁵ del recurso hídrico, dando lugar a un entramado de relaciones en el que se combinan intereses diversos, difusos y contradictorios.

95 Los problemas ambientales que surgen por el modo de producción actual, muestran que las razones de la no sostenibilidad deben buscarse más en los intereses de los sujetos sociales involucrados y la naturaleza de la propia dinámica social, que en el funcionamiento de la propia naturaleza. Estas observaciones plantean la discusión no resuelta del desarrollo sostenible. En este sentido han sido numerosos los intentos por definir más concretamente la sostenibilidad, aunque todos estos debates han demostrado la imposibilidad de dar una definición universal. Políticos, economistas y organismos internacionales han utilizado y utilizan este término con las contradicciones y la imprecisión que el mismo conlleva (Bocero y Natenzon, 2007). “La dimensión ambiental del territorio en América latina: aportes para su discusión”. En Fernández Caso, M. V. y Gurevich, R. (coord) *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas*, Buenos Aires, Biblos, 2007.

En ese marco, el Estado provincial -principal responsable de los recursos naturales⁹⁶- ha exhibido una política del agua con un bajo nivel de efectividad para enfrentar el conjunto de problemas sociales relacionados con ese recurso.

Hasta la década de 1990, el Estado provincial regulaba la disponibilidad, calidad y aprovechamiento del agua con un dispositivo normativo que se presentaba fragmentario, parcial y disperso, con normas muchas veces superpuestas y algunas contradictorias. Además, contaba con un *Dispositivo de Gestión* que se evidenciaba fuertemente fragmentado y atravesado por marcado proceso de insularidad burocrática. Todo ello ayudaba a explicar la debilidad estatal para enfrentar los problemas relacionados con el agua que, lejos de resolverse, profundizaban sus efectos negativos.

Con el objeto de dotar al Estado de un régimen legal unificado para que actúe como marco regulatorio de la política provincial en materia de agua, y oriente los planes de gobierno en la adecuada preservación, conservación y manejo del recurso, el Poder Legislativo provincial sancionó en 1999 un Código de Aguas. Dicha norma promovía un cambio fundamental en el *Dispositivo de Gestión* existente hasta ese momento, promoviendo la creación de una Autoridad del Agua a nivel provincial, destinada a constituirse en un organismo rector con atribuciones para orientar y coordinar la política hídrica en todo el territorio. Asimismo, incluyó la figura de los Comités de cuenca como espacios de participación de los actores locales.

Al ser una de las pocas provincias argentinas que no contaba con una norma de ese tipo, el Código de Aguas representó para Buenos Aires la concreción de una vieja aspiración, cuyo primer intento se remonta al año 1934.

96 En el artículo 124 de la Constitución Nacional incluye a los recursos naturales en el dominio de la provincia.

Sancionar el Código de Aguas generaba una clara oportunidad para que el Estado provincial pudiera ordenar y fortalecer su dispositivo normativo en la materia, y para que el Poder Ejecutivo pudiera disponer de un *Dispositivo de Gestión* con el cual promover una gestión integral del recurso, y generar mayores niveles de articulación y coordinación entre las organizaciones burocráticas involucradas en el tema.

Quedaría atrás la marcada falta de articulación interinstitucional, la deficiencia en el intercambio de comunicación e información, dificultades generadas por la superposición de funciones, e incluso el problema de la dilución de responsabilidades (Pochat, 2006). Con la nueva norma se esperaba superar esta situación, ya que el Estado ganaría en capacidad para formular e implementar una política del agua con la cual enfrentar de manera integral las problemáticas asociadas al recurso.

Sin embargo, pese a que en 1999 se logró la sanción del Código de Aguas y en el año 2000 se creó la Autoridad de Agua provincial, transcurrida una década es posible afirmar que el Estado provincial sigue exhibiendo una política hídrica igualmente fragmentaria y desarticulada, lo que deriva en una baja efectividad a la hora de resolver los problemas asociados con el agua.

La experiencia estudiada que se analiza en este capítulo constituye un caso relevante por diversos motivos. En primer lugar, porque revela cómo fue el proceso de configuración de los instrumentos de política (tanto el Dispositivo Normativo y como el de Gestión) en el campo de los recursos hídricos. También porque permite develar los motivos por los cuales no se lograron fortalecer dichos instrumentos de política hídrica, ni dotarlos de los recursos humanos, financieros, tecnológicos necesarios. Asimismo, porque permite conocer el rol que jugaron en ese proceso tanto las organizaciones de gobierno, como las organizaciones burocráticas involucradas. Además, muestra qué

otros actores y factores incidieron en la configuración de la política hídrica. Finalmente, el caso brinda elementos para comprender por qué se desaprovecharon las oportunidades que permitirían fortalecer las capacidades estatales vía la reconfiguración del *Dispositivo Normativo* y del *Dispositivo de Gestión*; y, por el contrario, el Estado se vio cada vez más limitado en el desarrollo de una política integral del agua que permitiera conservar y aprovechar el recurso para bienestar del conjunto social.

Por lo expuesto, con el estudio de la política del agua en la provincia de Buenos Aires, pretendemos contribuir a la generación de conocimiento sobre *la incidencia del proceso de configuración de instrumentos sobre las capacidades estatales y cuál es el papel que el Estado juega en el mismo.*

En ese sentido, entendemos que la configuración de los instrumentos de política es un proceso que condiciona el fortalecimiento de capacidades estatales, en el que tienen un papel relevante tanto las organizaciones de gobierno, como las burocráticas. De la misma manera, nos importa develar *qué otros actores y factores inciden sobre las capacidades estatales y mediante qué mecanismos lo hacen.*

Para ello avanzamos en un conjunto de preguntas más específicas, a saber: *¿Cómo actuaron las organizaciones de gobierno y las burocráticas frente a la oportunidad de fortalecer las capacidades estatales? ¿Qué intereses los movilizó? ¿Cómo articularon su actuación en el proceso de configuración de los instrumentos de política bajo estudio? ¿Cómo vincularon a esos instrumentos? ¿Qué otros actores y factores incidieron en esta situación y cómo lo hicieron?*

Para dar respuestas a estos interrogantes, a continuación daremos cuenta del proceso de configuración de los instrumentos para la política hídrica realizado en la provincia de Buenos Aires entre 1992 y 2008.

Primera Parte

Sanción del Código de Aguas provincial

El comienzo del proceso legislativo

El 9 de Febrero de 1999 se publicó en el Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires la Ley N° 12257 (Código de Aguas), que estableció el marco jurídico para la protección, manejo y conservación del agua en el territorio de la provincia. De esta manera, Buenos Aires se integraba tardíamente al grupo de provincias que ya contaban con ese instrumento normativo para la regulación del agua en sus territorios⁹⁷.

En la provincia de Buenos Aires hubo varios intentos de lograr una regulación marco para los recursos hídricos, pero ninguno pudo prosperar. El primero de esos intentos, fue el anteproyecto de Ley de Aguas del año 1939⁹⁸, surgido como resultado de la labor desarrollada por una Comisión Especial creada por el Poder Ejecutivo Provincial, en Noviembre de 1936⁹⁹.

Después de 60 años, y a diferencia de esa primera experiencia, el proceso que dio lugar a la sanción del Código de Aguas tuvo una elaboración íntegramente legislativa. La tarea recayó en una Comisión Especial de Agua creada por la

97 Antes, ya lo habían sancionado las siguientes provincias: Mendoza (1884), Salta (1946), Santiago del Estero (1950), Corrientes (1972), Córdoba (1973), entre otras.

98 Hubieron otros intentos legislativos posteriores: Prigetti en 1968; Vivanco en 1984 e Issasi en 1990 (Debate parlamentarios Ley N° 12257).

99 Esa comisión se integró en 1937 por Benjamín Villegas Basavilbaso, Ernesto Pueyrredón, Federico Leloir, Manuel Castello, Félix Nieves y Alberto Spota. El anteproyecto no logró tratamiento legislativo.

Cámara de Diputados de la provincia (Valls, 1999), en noviembre de 1992, bajo la gobernación de Eduardo Duhalde¹⁰⁰.

A poco de su conformación, y como primer tarea, durante el 1993 y gran parte de 1994 la Comisión se abocó a la recopilación de antecedentes legislativos nacionales e internacionales en materia de aguas¹⁰¹. Luego, durante 1994, constituyó en su seno una Comisión Técnica Redactora (CTR)¹⁰² que se abocó a la elaboración del proyecto durante ese año y parte de 1995.

Como punto de partida, la CTR identificó una serie de problemas que fueron tomados como sustento para fundamentar la necesidad de un código de aguas, a saber:

“la **legislación del agua fragmentaria, parcial y dispersa**¹⁰³ que impera en la provincia no responde al desafío de las nuevas realidades como la degradación acelerada del suelo y del agua, la urbanización, la contaminación de origen industrial, el deterioro y el agotamiento de los acuíferos del gran Buenos Aires y otras áreas industriales (...) Esa pluralidad de normas dispersas, muchas veces superpuestas y algunas contradictorias, relativas al uso, preservación y mejoramiento del agua, asignaba la responsabilidad

100 Duhalde gobernó la provincia de Buenos Aires desde el 11 de Diciembre de 1991, hasta el 10 de Diciembre de 1999.

101 En efecto, esta Comisión relevó diversos antecedentes, tanto nacionales como internacionales. Entre los primeros se destaca el proyecto de 1939 y los diversos códigos de aguas provinciales. En cuanto a los antecedentes y fuentes extranjeras, se tuvo muy en cuenta a la Ley de Aguas de España (1987), la Ley Nacional de Aguas de México (1993), el Código de Aguas de Chile (texto ordenado de 1981 y de 1969), el Código de Aguas de Uruguay (1972) y leyes italianas (1933). De estas últimas, se toma la idea de la existencia de una autoridad única que centralice el “gobierno de agua”, noción que ya había sido recogida por el proyecto provincial del año 1939.

102 Presidida por Mario Valls, su relatora fue Misa de Jesús y Roberto Cruz su asesor técnico y coordinador general.

103 Hasta la sanción del código, la provincia administraba el agua mediante un conjunto de leyes especiales destinadas a enfrentar problemas puntuales. Así, la CTR identificó una veintena de leyes de ese tipo (Valls, 1999).

de su aplicación a una **pluralidad de organismos**”¹⁰⁴. (Expediente de la HCD N° 908 del 10/7/95).

Esa complejidad legal y la atomización en la gestión, conformaban un escenario propicio para el incumplimiento de la norma o para su aplicación parcial. El código entonces, procuraba revertir esta situación:

“Eran leyes que no se aplicaban cabalmente (...) a veces una regulación tan tortuosa e inexplicable que en la práctica si alguien quería hacer algo, lo hacía. Simplemente. No tenía mayores inconvenientes para hacerlo. (...) Entonces, frente a esta situación, el Código dice: ‘bueno, tal vez con una regulación centralizada, orgánica, con una filosofía claramente explicitada y con determinados principios, actuaría como la filosofía con la cual aplicar esta regulación. Tal vez haga más fácil interpretar este cuerpo anárquico y escasamente aplicado de regulaciones’”¹⁰⁵.

La situación imperante -sostenía la CTR- no resolvía, sino más bien incrementaba los conflictos de intereses que la circulación permanente del agua por sus cuencas genera, disminuyendo su disponibilidad y calidad, y agravando los efectos de las inundaciones.

104 Solamente a nivel provincial podemos mencionar: Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA), Dirección Provincial de Hidráulica; Servicio Provincial de Agua Potable Rural (SPAR); Dirección de Geodesia de la Provincia de Buenos Aires; Ministerio de Asuntos Agrarios; Ministerio de Salud; Ministerio de la Producción; Corporación de Fomento Río Colorado (CORFO), entre otros.

105 Entrevista N° 2

En su diagnóstico¹⁰⁶, la CTR entendía que la multiplicidad de intereses regionales, sectoriales, y de niveles de gobierno facultados para gestionar distintas actividades en torno al agua, era el factor que presionaba sobre el recurso y determinaba la correlativa pluralidad de fuentes legislativas. Ello promovía que el uso del agua quedara sujeto a la discrecionalidad de cada uno de los actores interesados en detrimento de otros, exacerbando así los conflictos de intereses que afectaban su calidad y disponibilidad¹⁰⁷.

Una de las consecuencias de esta situación fue la proliferación de juicios contra el Estado¹⁰⁸, los municipios y los particulares, como producto de la construcción de desagües destinados a paliar inundaciones que terminaban generando perjuicios a terceros¹⁰⁹. Ello se daba en el marco de una deficiente delimitación legal de las responsabilidades de cada parte, y del dominio público frente al privado. Muchas de esas construcciones, paradójicamente, se originaban en las fuertes presiones que particulares ejercían sobre el Estado para realizar obras cuya construcción supuso aliviar a algunos y perjudicar a otros (Valls, 1999)¹¹⁰.

106 Ver Fundamentos en el Expediente de la HCD N° 908/95-96 del 10/7/95.

107 Valls, M. (op. cit.)

108 Esto juicios terminaron generalmente condenando al Estado provincial. Varios de los fallos condenatorios, tanto de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como la de la Provincia de Buenos Aires, se pueden encontrar en Valls, 1999. Algunas estimaciones privadas señalan que durante los primeros años de 1990, el Estado Bonaerense pagó un promedio de \$100 millones por año por los juicios en su contra.

109 Como señala Herzer et al (2003), a lo largo del siglo XX los distintos gobiernos de la provincia fueron desarrollando diferentes obras para resolver localmente la problemática de las inundaciones. Se ejecutaron obras de canalización, de paso y nivelación, sin un análisis del sistema en su conjunto e ignorando los potenciales conflictos con localidades y sociedades vecinas. La eliminación de áreas anegadas conllevó la transferencia de los excedentes de agua de un área a otra, trasladando el problema de un sector a otro, lo que ha provocado una serie de conflictos entre los actores sociales, económicos y políticos intervinientes. La búsqueda de soluciones sectoriales y fragmentadas a partir de un enfoque hidrológico se tradujo en derivaciones de los excedentes hídricos desde áreas rurales hacia centros urbanos, constituyéndose así en un factor de riesgo de inundación urbana que se conjuga, desde la perspectiva local, con la inexistencia de una visión de la ciudad como parte integral de una cuenca.

110 “Todo sabemos que gran parte de las obras clandestinas fueron autorizadas de palabra y, en algunos casos, se hizo por cuenta de los mismos municipios o de los amigos del poder”.

Otro de los problemas que la CTR tuvo en cuenta para encarar la redacción del código fue la progresiva contaminación de origen industrial que impactaba negativamente sobre los acuíferos del gran Buenos Aires¹¹¹. Además, tomó en consideración que el crecimiento acelerado del sector agrícola promovía una intensificación del uso de agua para riego¹¹², provocando una disminución de los acuíferos y la salinización del suelo en algunas áreas de la provincia. A ello se le sumó el uso industrial del agua, que también se nutre de aguas subterráneas (Paredes et al, 1990 : 119) y genera la sobre-explotación de los acuíferos.

Con el Código de Aguas, la CTR procuraba ordenar y fortalecer el dispositivo normativo para evitar o mitigar la conflictividad en torno al recurso, evitar su sobre-explotación y degradación, y ordenar las responsabilidades. El instrumento sería un organismo rector (la Autoridad del Agua) que pudiera planificar y controlar el recurso, dar unidad al ciclo hidrológico a partir de la integración de sus relaciones físicas, económicas y jurídicas, entre otros.

Para ello, la CTR entendía que no sólo se debía legislar sobre el agua, sino también sobre el terreno por el que escurre. Se tendrían en cuenta los accidentes topográficos, las especies vivas, las construcciones, los bienes muebles y las actividades humanas susceptibles de influir en su calidad, cantidad y movimiento, como así también los bienes que requieren su desarrollo, aprovechamiento y preservación. De esta manera, procuró normar tanto el uso, goce y aprovechamiento, como su preservación y mejoramiento¹¹³.

Declaraciones del Dr. Juan Pedro Merbilhaá, expresidente de CARBAP, al diario La nueva Provincia (Buenos Aires, 10/12/2002).

111 Fundamentos en el Expediente de la HCD N° 908/95-96 del 10/7/95.

112 El sector agrícola utiliza, para el riego, las aguas superficiales en el área de riego Corfo-Río Colorado, pero también utiliza el agua subterránea, por ejemplo, para el cultivo de papa en la región de Balcarce, General Alvarado y Mar del Plata, para la explotación intensiva flori-hortícola en el cinturón que rodea al conurbano y para el riego de maíz y trigo en las regiones de Pergamino, Rojas y Balcarce (Paredes et al, 1990 : 119).

113 Expediente de la HCD N° 908/95-96 del 10/7/95.

Tomando en cuenta la magnitud de los problemas identificados, la CTR entendió que el objetivo primordial del código debía ser:

“asegurar a los habitantes de la provincia el acceso y disfrute al agua a la que tienen derecho, evitando que unos pocos ocupen y dañen indebidamente lo que es de todos” (Anteproyecto, 1995 : 17).

Para su labor, la CTR se inspiró fuertemente en el proyecto de 1939¹¹⁴ y tomó de él, entre otros aspectos, las figuras de Autoridad del Agua (para que actuara como organismo rector de la política hídrica en la provincia), de un Tribunal de Agua¹¹⁵ (como parte de un sistema institucional de garantías) y de consorcios (como espacios a nivel local con un rol de ejecución de obras hidráulica).

En relación a la Autoridad del Agua (ADA), en esta etapa del proyecto la CTR solamente estableció la necesidad de contar con esa instancia, pero no se expidió respecto de si había que poner esa figura al frente de alguno de los organismos ya existentes, o si debía crearse uno nuevo que cumpliera con ese rol¹¹⁶. En este sentido, y por temor a que la discusión en torno al ADA trabara la sanción final del código, la CTR entendió que debía ser el Poder Ejecutivo quien definiera la forma en que dicha autoridad se estructuraría:

“Entendíamos que debía existir una autoridad especial. Cuando elaboramos el código, decidimos no adelantar el tema de quién

114 Los fundamentos del proyecto de código presentado en la HCD en 1995, y las notas explicativas de cada uno de sus artículos que hizo circular la CTR, lo citan 11 veces.

115 Hubieron experiencias de Tribunales de Agua en Rotterdam (1983), Amsterdam (1992) y Brasil (1993). Al respecto, ver HYDRA, Año 3, N° 13, Octubre de 2007. Pero la figura del Tribunal del Agua desaparecería en la versión final, sancionada en 1999.

116 En los fundamentos, el ante-proyecto señala: “Tampoco conviene incluir en un código normas relativas a la creación y organización de autoridades y otras estructura administrativas” (Expediente de la HCD N° 908/95-96 del 10/7/95).

iba a manejar este código. Cuando salga el código, que decidan los políticos quién lo va a manejar. Porque si no viene la repartija pampa, la repartija salvaje de intereses que lo hace imposible. Porque todos hubieran querido poner ‘artículo 1º: este código será manejado por tal o cual...’ Así, la discusión es por quién se queda con el kiosco. Debería haber una autoridad que maneje toda el agua. Ahora había 20 que la estaban manejando, bueno, se crea una que lo maneje y las demás que sigan con sus funciones sectoriales. Esa autoridad puede ser cualquiera de los organismos existentes o crearse uno nuevo. El problema era ése: como le juntan la cabeza a 20 organismos que tienen su clientela, su política detrás”¹¹⁷

No obstante, en el seno de la CTR se avanzó en algunos borradores al respecto¹¹⁸. La comisión barajó diversas alternativas referidas al tipo de organismo que debía constituirse en Autoridad del Agua, y a la ubicación y el nivel que debía tener en el organigrama provincial. Se entendía que, como las decisiones en materia de aguas afectarían a distintas áreas administrativas, resultaría conveniente que ellas fueran tomadas en una esfera jerárquica prominente, como por ejemplo un ministerio (cualquiera de los existentes en ese momento o uno a crearse; si fuera esto último, podría tratarse de un Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente). Una segunda opción era organizar esa autoridad en torno a una Secretaría de la Gobernación creada *ad hoc*¹¹⁹.

117 Entrevista N° 1(ex Integrante de la CTR)

118 Entrevista N° 1(ex integrante de la CTR) y N° 5(ex Diputado Provincial-PJ)

119 Si bien se entendía que su jerarquía formal resulta inferior a la de un ministerio, la intermediación de la Secretaría con el gobernador le podría otorgar una influencia fáctica aún mayor que la formal aludida (Borradores de la CTR respecto de la Autoridad del Agua).

Por su parte, el proyecto de código complementaba la figura de una autoridad responsable de la política del agua a nivel central, con los comités de cuenca en el nivel local. En ese sentido, la CTR establecía que la ADA tendría la potestad de crear comités de cuenca en toda la provincia, integrados por un representante de cada municipio incluido en el área geográfica de su competencia, con un doble rol: (1) de asesoramiento relacionado a la administración y desarrollo de las distintas cuencas y regiones hídricas de la provincia y (2) de coordinación respecto de las actividades relativas al agua que se realizaran en el área de su competencia¹²⁰.

Sin dudas, el *DG* que proponía la CTR implicaba un cambio significativo respecto de la situación existente hasta ese momento. Las modificaciones en este instrumento de política demandarían un no menos significativo esfuerzo para poder concretarlo. En efecto, quedaría por delante la enorme tarea de concretar la existencia de una Autoridad del Agua que, promoviendo una visión integral del recurso, pudiera sobre-imponerse a las diversas instancias públicas involucradas en la gestión del agua. También el enorme desafío de promover y crear comités de cuencas en toda la provincia, superando la diversidad de intereses regionales (en lo político, social, económico) y la ausencia de una cultura de trabajo articulada en torno al recurso.

Primeras resistencias al código

Durante su labor, la CTR promovió la participación de distintas organizaciones burocráticas ¹²¹ en el ámbito legislativo. Desfilaron integrantes de las diversas

120 Art. 84 y 85 del ante proyecto de 1995.

121 Además, aunque de manera muy restringida, la CTR también realizó reuniones a los efectos de contar con alguna información a nivel territorial y recabar la opinión de diversos sectores sociales interesados en el tema. En ese sentido, la CTR promovió la realización de

reparticiones provinciales involucradas en el tema del agua (Dirección Provincial de Hidráulica, Ministerio de la Producción, Ministerio de Salud, entre otros). A poco de iniciar estas consultas, desde algunas de esas reparticiones se presentaron las primeras resistencias a la sanción del código. Éstas particularmente se dirigían hacia la idea de creación de un organismo rector de la política hídrica:

“Concretamente, la Dirección de Hidráulica pateó en todo momento. Sentían que le estaban menoscabando su poder omnímodo. Porque, al no haber código de aguas y haber un organismo (Hidráulica) con suculentos recursos económicos y poder, el poder de hacerte la obra –te saco el agua a vos y se la doy al otro- sin una ley que lo amparase, es decir, algún criterio... De modo que el poder que tuvo la Dirección de Hidráulica fue muy grande...(…) Sentían que le estaban sacando el poder no reglado que tenía. Al no estar reglado, hacía lo que se le cantaba. Ellos eran la verdadera autoridad del agua de hecho, no de derecho¹²².

“...la dirección provincial de hidráulica, no quería mucho este tema (la autoridad del agua), porque tiene una vieja trayectoria, historia de manejo de las aguas superficiales y de las aguas que escurre. Entonces no querían que se creara una nueva autoridad del agua con control y dominio sobre todo el recurso, porque los dejaría relegados. Si bien (hidráulica) no tenían injerencia sobre aguas

cuatro reuniones durante el mes de noviembre de 1994 con fuerzas vivas en cuatro municipios de la provincia. A tales efectos, la CEA dividió a la provincia en cuatro regiones, tomando a un municipio de cada una de ellas (25 de mayo, Pehuajó, Almirante Brown y de la Costa) como lugar de encuentro con los actores convocados por los respectivos intendentes. Se realizó una reunión en cada uno de los municipios mencionados.

122 Entrevista N°1(ex Integrante de la CTR).

subterráneas, sí la tenía sobre todo el tema del escurrimiento, aguas superficiales..., entonces aparecieron y se descolgaron algunos profesionales de la dirección de hidráulica, algunos que estaban vinculados a la universidad de La Plata, y venían a plantear objeciones y cuestiones que a mí me fastidiaban un poco porque decía “esto nos va a demorar una vez más la sanción y nunca la vamos a poder hacer (...) tenían argumentaciones como que un nuevo organismo no tendría historia, que implicaría la disolución de un organismo con mucha historia y trayectoria como es hidráulica, que toda la memoria, trayectoria, experiencia, y toda la cuestión que tenía el organismo se iba a diluir, desaparecer”¹²³

Efectivamente, la Dirección Provincial de Hidráulica¹²⁴ constituía un organismo histórico en la temática, remontándose sus antecedentes al Departamento de Ingenieros creado en 1822. De larga tradición, tuvo como principal tarea la construcción de obras hidráulicas destinadas a conducir de manera artificial las aguas superficiales por el territorio¹²⁵. Era el organismo responsable de evitar inundaciones y, al mismo tiempo, de liberar zonas anegadas para dejarlas aptas para la producción, principalmente agropecuaria¹²⁶. Así, durante muchos años, la política hídrica de la provincia fue sinónimo de “obras hidráulicas”, lo que sesgó claramente el peso de la política a favor de los “hidráulicos”.

“hubo una tecnocratización de la gestión del agua que dejó de lado los estudios integrales, la discusión sobre el vínculo entre clima y agua y el manejo de las aguas y abandonó durante años y años las teorías más genuinas de la hidrología de llanura -que

123 Entrevista N° 4 (ex-Diputado Provincial -UCR)

124 Actualmente, Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas.

125 Banco de la Provincia de Buenos Aires (1995). *Diagnóstico Ambiental de la provincia de Buenos Aires*. Tomo I. Aspectos Básicos.

126 Entrevista N°1 (ex-integrante de la CTR)

fueron las de Florentino Ameghino- dedicándose a hacer ingeniería hidráulica. De manera que lo que se planteó como política hídrica era el manejo de los excedentes. Más que el manejo de los excedentes, el desagüe de los excedentes, es decir, cómo evacuar las aguas excedentes superficiales. Esto fue una política de ingeniería constructiva”¹²⁷

La Dirección de Hidráulica se había transformado en una organización de peso dentro de la burocracia estatal involucrada en la política de agua y para entonces contaba con un alto nivel de profesionalización y había desarrollado de un claro sentido de pertenencia entre sus integrantes:

“Aquí (en Hidráulica) han habido y hay profesionales de gran nivel en relación al tema específico, que es el manejo hidráulico. Aquí, la mayoría de los jefes de departamentos o profesionales eran profesores de la facultad o jefes de cátedra (de Ingeniería de la Universidad de La Plata). Muchos de los libros que leíamos en la universidad eran escritos por profesionales que trabajaban o habían trabajado en la casa (...). La historia está acá. Hidráulica es una familia. Acá nos conocemos todos y somos todos históricamente de la casa. Es nuestra casa. (...) Nacimos acá¹²⁸.”

Al respecto, el Código proponía que fuera la ADA la organización estatal que asumiera la tarea de planificación de las acciones y obras para el uso y manejo del agua, además de la reglamentación, supervisión y vigilancia de todas las actividades y obras relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación del agua. Todo ello en el marco de una óptica conservacionista y

127 Entrevista N° 8 (Representante organizaciones agropecuarias).

128 Entrevista N° 7 (Funcionario de la Dirección Provincial de Obras Hídricas y Saneamiento).

racional para el manejo del agua, excedente o no, y que tuviera presente la totalidad de la región o cuenca en todos sus aspectos¹²⁹.

Eso implicaba que quedarían en manos de la ADA aquellas tareas que históricamente habían pertenecido a la órbita de Hidráulica, promovándose un cambio con el cual el código pretendía superar la impronta “dura” que tenía la política del agua, y pasar a una perspectiva integral en la gestión del recurso:

“El Código del Agua hizo una apuesta que era armar un sistema por afuera de la Dirección Provincial de Hidráulica, partiendo de un diagnóstico que fue compartido por muchos en cuanto a que con un sistema arcaico de regulación de los recursos hídricos, es muy difícil generar un cambio. Entonces, desde ese punto de vista, se pensaba que los equipos de la Dirección Provincial de Hidráulica tenían que ser, de alguna manera, reinsertados dentro de una nueva visión más propicia: la visión del agua como un recurso integrado y no simplemente a los cursos de agua y su mantenimiento, como era un poco el sistema ingenieril que estaba atrás de la Dirección Provincial de Hidráulica. Esta dirección estaba acorde a la visión de principio de siglo donde todos los organismos hídricos de todo el mundo respondían a una visión básicamente ingenieril: es un fluido que corre y hay que conducirlo.”¹³⁰

Pero más allá de las resistencias que el proyecto de código despertaba en la Dirección de Hidráulica, también encontró resistencias desde fuera del Estado. En efecto, los actores sociales ligados a la producción agropecuaria

129 Art. 3 y 4 del ante proyecto de ley de Código de Agua. Expediente de la HCD N° 908/95-96 del 10/7/95.

130 Entrevista N° 2 (Abogado ambientalista)

(principalmente Sociedad Rural y CARBAP) fueron quienes mostraron una clara oposición al proyecto. Así se expresaba un integrante de la CTR:

“Nosotros veíamos que venían corcoveando por todos lados. La Rural Argentina tuvo la franqueza, la honestidad de publicar un libro diciendo que no lo quería (al código de agua). Pero un libro muy sofisticado. (...) Mucha gente, sobre todo el único diputado alsogaraiста que había en ese momento, tiraba con todo por la línea de ribera. Ellos argumentaban que (el código) era expropiatorio y discutían hasta el último detalle. Eso lo discutimos en las comisiones”¹³¹.

Dos cuestiones básicas constituían el centro de las resistencias por parte del sector agropecuario: la delimitación de la línea de ribera¹³² (art. 18) y el cobro del canon por el uso del agua (art. 43). El primero, según su posición, afectaba el derecho de propiedad; el segundo constituía una imposición que no contribuía al tema de la disponibilidad del recurso^{133 , 134}.

131 Entrevista N°1(ex Integrante de la CTR)

132 La línea de ribera marca la frontera entre la propiedad pública y la propiedad privada en torno al territorio que circunda los ríos, mares y lagos. Esta delimitación impone un límite a los intereses productivos e inmobiliarios en las áreas costeras de la provincia, especialmente en zonas turísticas.

133 Entrevista N° 8.

134 La posición del sector agropecuario fue capturada en una nota del diario La Nación del 14/6/04 (“Fuerte controversia por el uso del agua”). Frente a lo que el código propone en su artículo 18, esto es, que el Estado fijará y demarcará la denominada “línea de ribera”, (que separa la propiedad pública de las particulares) los representantes del sector agropecuario expresan que “el agua es de los productores, son sus dueños y la provincia no puede alterar el régimen de propiedad, si puede reglamentar su uso (...)”. Según el criterio de las entidades agropecuarias, destaca la nota, “el Estado sólo es poseedor del agua que corre y responsable del manejo de la derivación de excedentes y el control de la movilización de agua que afecte al interés público (...) el pretendido avance del Estado sobre arroyos y lagunas es ilegítimo y hay gente que va a perder medio campo”. Las quejas del sector con el código queda expresado también en el siguiente extracto de la nota “. Para sacar agua para riego, deberá presentarse un estudio de impacto ambiental y, el colmo, pagar un canon por el agua” .

El sector industrial también se resistió al cobro de canon, ya que el agua constituye una materia prima fundamental o bien uno de los principales componentes de la actividad (art. 67):

“los representantes de la industria estaban temerosos del tema del famoso canon. Sobre todo las grandes empresas de aguas gaseosas, de sodas y todo el uso intensivo de aguas de bebidas gaseosas, que veían en el código la posibilidad de restringir eso. Después también había algunas empresas molineras o fideeras que tampoco les gustaba mucho la idea del canon”¹³⁵.

A pesar de las resistencias, luego de dos años de trabajo (en julio de 1995), el diputado Victorio Migliaro (PJ) presentó en la Cámara de Diputados el anteproyecto elaborado por la CTR. Allí la propuesta comenzó su derrotero por ocho comisiones legislativas¹³⁶ y su debate sufrió sucesivas postergaciones¹³⁷.

“ siempre había un motivo para decir que no. Estaba en el orden del día, en los temas a tratar, y siempre se volvía a comisión, siempre había un problema. El proyecto de ley de código de aguas figuró por años en el orden del día”¹³⁸.

135 Entrevista N° 4 (ex Diputado Provincial-UCR).

136 Comisiones de: Recursos Naturales, Asuntos Agrarios, Industria y Comercio, Asuntos Municipales; Obras y Servicios Públicos; Legislación General II, Presupuesto e Impuestos y Asuntos Constitucionales y Justicia

137 En la legislatura de la provincia de Buenos Aires, tanto en Diputados como en Senadores, no existen registros de lo debatido en cada una de las comisiones por las que atravesó el proyecto. La falta de este tipo de registros (registros que hacen a la memoria de lo actuado en la legislatura en cada una de las leyes tratadas) es un fenómeno que se extiende a todas las comisiones de todas las leyes que han sido allí tratadas. Este tema, que constituye un síntoma sobre el funcionamiento del Estado en la provincia de Buenos Aires, ameritaría un estudio en particular.

138 Entrevista N° 4(ex Diputado provincial-UCR)

Evidentemente, no resultó sencillo lograr avances en el tratamiento legislativo de un código complejo que contaba con 159 artículos¹³⁹, y que incluía una gran variedad de aspectos asociados con el agua (su aprovechamiento, usos y preservación). Estos aspectos afectaban directa e indirectamente a una gran variedad de intereses (industriales, agropecuarios, intraburocráticos, municipales, inmobiliarios, entre otros).

“Íbamos a reuniones en las que nunca se llegaba a nada. Eran reuniones que se discutía siempre sobre lo mismo, las mismas cuestiones, y siempre que había posibilidad de avanzar, había algún argumento de peso, se disolvía, o venía un nuevo actor que se incorporaba, trababa, y había que empezar todo de nuevo... era imposible. Entonces yo lo veía como una especie de frustración constante. Era todo el tiempo volver a explicar, era un tema complejo, de elucidación compleja donde había que tener una base teórica y técnica muy fuerte (...) después había períodos donde no pasaba nada. Es decir, había como una idea de que eso no tenía consenso como para que avance. Todos los esfuerzos no van a valer la pena porque no se va a sancionar nunca, y si se sanciona lo van a vetar... ese era el comentario que se escuchaba, que no valía la pena hacer el esfuerzo”¹⁴⁰.

139 “Los representantes, muchos no son personas calificadas y a veces tampoco tienen por qué serlo. Son producto de la voluntad popular. Es gente que no tiene, por ley, meditar, formación sobre estos temas, las cosas son densas, largas, no tienen formación profesional y de lectura, y además muchos no se ponían a leer una ley kilométrica, los detalles... sí más o menos tenían conciencia de la importancia del tema, en algunos casos y en algunos círculos obviamente como todos los bloques siempre hay grupos más esclarecidos. Pero a veces es difícil, porque vos generas consenso y el más tonto, el último de la fila te lo puede romper como un castillo de naipes”. Entrevista N° 4(ex Diputado provincial-UCR)

140 Entrevista N° 4 (ex diputado provincial-UCR)

Sin contar con el apoyo político suficiente como para superar la diversidad de intereses involucrados y las resistencias explícitas que el mismo despertaba, el proyecto de código quedó empantanado en los laberintos del parlamento.

“Desde la Comisión (la CTR) seguimos impulsándolo para que lo trataran las diversas comisiones de la Legislatura y no pudimos sacarlo al recinto”, se quejaba amargamente un diputado directamente involucrado en aquel proceso, agregando que “a veces en el funcionamiento de la Legislatura esas cosas pasan ... es decir, no se dan explicaciones lógicas o razonables de por qué no hay tratamiento”¹⁴¹.

Finalmente, el proyecto perdió estado parlamentario. Mientras tanto, y con una fuerza difícil de detener, el estilo fragmentario de la política provincial del agua seguía operando. De hecho, entre 1992 y 1997 se sancionaron cinco nuevas leyes especiales¹⁴² destinadas a tratar distintos problemas específicos que el uso y la preservación del agua iban planteando, y que el proyecto de código de agua contemplaba en su contenido. Asimismo, se siguieron creando nuevas organizaciones burocráticas para la gestión del recurso, en una lógica que profundizaba la atomización del dispositivo de gestión, que el código pretendía evitar y ordenar¹⁴³.

141 Entrevista N° 5 (ex diputado provincial-PJ)

142 Ley N° 11459/93 de radicación industrial que impone la evaluación ambiental de cada radicación; Ley N° 11720/95 sobre residuos especiales; Ley N° 11723/95 de protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente, entre ellos el agua. Impone la gestión integrada de cuenca, la unidad de gestión, el tratamiento integral de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico, entre otros; Ley N° 11820/96 que establece el marco regulatorio para la concesión y explotación de los servicios de agua y saneamiento provincial; y la Ley N° 11964/97 que regula lo relativo a la definición y demarcación de los fondos de dominio público, vías de evacuación de inundación, áreas inundables y zonas de riesgo y otorga al Poder Ejecutivo atribuciones para imponer tasas o contribuciones por mejoras para obras de defensa contra inundaciones, entre otros. Valls (1999).

143 Así, por ejemplo, mediante el Decreto N° 554 de 1994, se crea la Unidad de Coordinación del Proyecto Río Reconquista (U.N.I.R.E.C.) como ente autárquico de derecho público, con el objeto de hacerse cargo de la coordinación, supervisión y ejecución de las acciones que demande la implementación del "Proyecto de Saneamiento Ambiental y Control

En síntesis, el proceso narrado hasta el momento revela que el proyecto de código elaborado por la CTR y presentado por Migliaro -a mediados de 1995- no contó con la fuerza política suficiente como para lograr su sanción, al punto de que el proyecto perdió estado parlamentario. Pero esta situación se revertiría a principios de 1997.

Reactivación del proyecto de Código de Aguas

En marzo de 1997, el diputado Migliaro, antes de dejar la cámara de Diputados¹⁴⁴, pidió la reproducción del proyecto de código¹⁴⁵.

De esa manera, el proceso legislativo del Código de Aguas cobró un nuevo impulso¹⁴⁶ logrando un rápido tratamiento y un dictamen positivo de la

de las Inundaciones del Río Reconquista”. Asimismo, el 9 de Octubre de 1997 el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, mediante la **Resolución N° 285**, creó el Comité de Cuenca del Río Lujan, de carácter consultivo, con el objeto de posibilitar el estudio integral de los problemas hidráulicos y de polución ambiental de la zona.

144 Para convertirse luego, por unos meses, en Ministro de la Producción de la provincia.

145 Expediente HCD Número 21/97-98 del 3 de marzo de 1997.

146 Ya con algunas modificaciones respecto del presentado en 1995. Entre las más relevantes podemos mencionar, por ejemplo, la ampliación de las atribuciones del ADA, asignándole una muy importante como es la de coordinar un espacio interinstitucional con los órganos de administración provincial competentes en materia de agua con el objeto de : 1) coordinar y compartir información sobre el estado del recurso agua; 2) informar sobre las prioridades y la compatibilización de los distintos usos del agua; y 3) planificar sus acciones respectivas con relación al agua. Asimismo, se amplían sustantivamente las funciones de los comités de cuenca, asignándole las siguientes: a) fijar las pautas para la preparación y ejecución de un programa de desarrollo integrado de la cuenca o región y atender su marcha, b) considerar y analizar los programas y proyectos a ejecutar por organismos dentro del área; c) evaluar iniciativas de estudio, de preinversión, de inversión y de acción, orientadas al desarrollo del área que plantee cualquier organismo municipal, provincial o nacional, de la cuenca o región; d) aprobar y proponer al Poder Ejecutivo el presupuesto necesario para el cumplimiento de sus funciones; e) analizar y gestionar el financiamiento de las acciones mencionadas en el inciso c), conducentes al desarrollo de la región, sea dicho financiamiento de fuentes municipales, provinciales, nacionales o internacionales; y f) evaluar anualmente la marcha del programa y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y transformación de la región, como así también presentar un informe para el conocimiento y consideración de los Poderes Provinciales. Por otra parte, se quita la figura del Tribunal del Agua

Comisión de Asuntos Municipales de la HCD¹⁴⁷, que recomendó su aprobación en junio de 1998.

¿Pero qué hecho explica que el proyecto de código, que había quedado estancado en la legislatura provincial durante casi dos años, perdido en una gran cantidad de comisiones sin lograr tratamiento en el recinto, de pronto cobre fuerza y logre finalmente ser enviado al recinto con el dictamen positivo de una sola comisión?. ¿Acaso desaparecieron las resistencias planteadas al código, y se armonizaron los intereses diversos y diferentes en torno al mismo?

La fuerza política ausente en la etapa anterior a 1997 se hace presente ahora de la mano de un evento paralelo al del código de agua, pero que incidiría decididamente en su tratamiento y sanción definitiva. Nos referimos a la privatización de la empresa provincial de servicio de agua y saneamiento, Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA).

Privatización de OSBA

El proceso de privatización de OSBA, en el marco de la oleada privatizadora desatada en el país a lo largo de la década de los noventa, había comenzado a concretarse en 1996 con la sanción de la Ley N° 11.820. Esta ley estableció el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales, y las condiciones particulares de regulación para la concesión de los servicios sanitarios en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

147 Foja 93 del Expediente HCD Número 21/97-98, del 3 de marzo de 1997.

OSBA había sido creada en mayo de 1973¹⁴⁸. Esta empresa estatal tuvo como finalidad la prestación del servicio público de agua corriente y desagües cloacales, y a planificación, estudio y construcción de las obras necesarias para tal propósito¹⁴⁹.

Su privatización tuvo algunas resistencias, promovidas principalmente por el sindicato de los empleados de OSBA. La resistencia sindical tenía una razón importante: la previsible pérdida de puestos de trabajo que muchos de los empleados de OSBA sufrirían al privatizarse el servicio:

“Primero, nos oponíamos fuertemente a la privatización. Ya Obras Sanitarias de la Nación en el año `91, `92, había pasado a manos privadas, también todo el tema de gas del estado, YPF que pegó mucho acá en la región, dónde generalmente el 50% de los trabajadores quedaba en ese momento -por todo lo que uno veía- sin trabajo, ya sea por retiros voluntarios, por distintas razones. Entonces nosotros en ese momento éramos 2.600 en Obras Sanitarias (...) vos fijáte que la privatización, o la concesión, se hizo en el `99. Nosotros siempre anteponíamos cualquier tipo de negociación a que nuestros compañeros no quedaran sin el sustento de trabajo¹⁵⁰

148 Por medio de la Ley N° 8.065, que crea la Entidad Autárquica denominada Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos (OSBA), sucesora de la Dirección General de Saneamiento y Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires, creada en 1913.

149 Al momento de su privatización, OSBA prestaba sus servicios en 78 localidades del interior de la provincia y atendía una población de 3,5 millones de habitantes. Con una red de agua potable de 8600 km. y un sistema de desagües cloacales de 5600 km. (Entrevista a José Antonio Romero, responsable del comité privatizador de OSBA. Diario Clarín del 26/12/97. “Lanzan la privatización de Obras Sanitarias Bonaerence”).

150 Entrevista N° 3 (Dirigente SOSBA)

En este escenario, y frente a una privatización que parecía inevitable, el sindicato acordó una estrategia con el Poder Ejecutivo¹⁵¹ destinada a asegurar que los integrantes de OSBA que quedaran fuera de la privatización, tuvieran algún tipo de resguardo laboral¹⁵². Para ello, el Código Aguas ofrecía una salida:

“Entonces, en ese jeroglífico que teníamos en ese momento, nosotros decíamos que una parte iba a ir a la concesión, otra parte tenía que ir al organismo de control, el OCABA¹⁵³, y otra parte a la Autoridad del Agua, al ADA. En esa inteligencia se comenzó a trabajar, pero primero, para que exista la Autoridad del Agua, tenía que existir el Código de Aguas. Así que ahí, por medio del Consejo Profesional (de Ciencias Naturales de la Provincia) y del sindicato trabajamos muy fuertemente para que existiera el Código de Aguas como una razón de ordenar el agua en la provincia de Buenos Aires, pero amén de ordenar el agua de la provincia, a nosotros nos daba la posibilidad de que nuestros compañeros tuvieran un lugar de trabajo (...) Nosotros trabajamos el artículo 3 referido al ADA (...) Teníamos como interés gremial preservar la fuente de trabajo, y para eso teníamos que crear, armar, los organismos. No organismos que no tuvieran sustento técnico, sino uno real, que además era muy necesario para lo que era la provincia de Buenos Aires (...) Lo que nosotros, para ser justos, decíamos desde el

151 “Había conversaciones entre el sindicato y la gente de la subsecretaría de Servicios Públicos (del Ministerio de Infraestructuras de la provincia). Por ahí empezaron a pensar en la alternativa de resolver este problema de AGOSBA Residual. Ellos (el sindicato) estaban muy contentos con el Subsecretario Sícara, con Migliaro, conmigo, porque habíamos sido los que impulsamos esta ley (...) la verdad es que mi intención no estuvo unida con ayudar al sindicato. Mi idea era finalmente que hubiera ley de agua, que me parecía que era valioso para la provincia.” Entrevista N° 4 (ex Diputado Provincial-UCR).

152 “La gente del sindicato trabajó en la formulación de algunos de los artículos (del código). El poder político fue clave, y en la formulación de esto Eduardo Sícara fue fundamental. Eduardo era el subsecretario de Servicios Públicos y luego fue Ministro de Obras Públicas. Es una de las personas intelectualmente más ricas en todo este proceso”. Entrevista N° 9(ex Presidente ADA).

153 Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires

sindicato, es que la Autoridad del Agua sea el organismo regulador, rector, de todas las políticas de agua de la provincia de Buenos Aires, juntando lo que eran en ese momento Obras Sanitarias, que tenía el agua residual -el manejo del agua subterránea- e hidráulica que tenía el agua superficial. Y de ahí armar la Autoridad del Agua para que maneje toda el agua de la provincia”.¹⁵⁴

Al interés del sindicato por lograr una cobertura para sus afiliados, debemos sumar la existencia de otro evento cuya combinación con dicho interés fue funcional al proceso de sanción del código.

“Esta fue una ley que se sancionó en una circunstancial mayoría de la Alianza en la Cámara de Diputados¹⁵⁵. Nosotros teníamos obligación de mostrar que teníamos el poder legislativo para hacer cosas valiosas y que podíamos producir normativa valiosa y empujarla.(...) Logramos la presidencia de la cámara (de Diputados), asumiendo Ferro como presidente de la HCD. Al él también le interesó el tema, entonces planteamos la necesidad de sacar legislación que fuera valiosa como iniciativa propia (de la Alianza) de las cámaras y que no fueran sólo proyectos del ejecutivo. Entonces aproveché la situación, planteé que (el Código de Aguas) era un tema importante y que podíamos anotarnos un poroto, que era tratar de sancionarlo ante la escueta o estrecha mayoría que teníamos, el tema del código de agua (...) Luego de la aprobación, el sindicato me llamó en varias oportunidades, y de hecho después siempre me invitaba para agradecerme el esfuerzo

154 Entrevista N° 3 (Dirigente SOSBA).

155 Debemos recordar que en 1997, la Alianza se impuso en las elecciones legislativas de ese año, logrando la mayoría y el control en la cámara de diputados tras 10 años de hegemonía del PJ.

que habíamos hecho por sancionar esta ley, porque para ellos les había sido proverbial. Yo no estuve muy de acuerdo con que fuera un refugio solo del tema laboral, pero bueno, así terminó”¹⁵⁶.

Ambos eventos conforman un escenario propicio en el que se logra reunir la fuerza política suficiente para dar un impulso definitivo a la sanción del Código.

Aprobación del código de agua

Luego del dictamen favorable de la Comisión de Asuntos Municipales en setiembre de 1998, finalmente la Cámara de Diputados constituida en comisión aprobó el texto el proyecto¹⁵⁷. El mismo fue girado para su tratamiento a la Cámara de Senadores¹⁵⁸, donde fue aprobado en el mes de noviembre, devolviéndolo a la Cámara de Diputados para su sanción definitiva. El 9 de diciembre, Diputados hizo el tratamiento definitivo al proyecto y así la provincia de Buenos Aires logró su código de agua.

156 Entrevista N° 4 (ex Diputado Provincial-UCR)

157 En el debate en Diputados se retomaron muchos de los argumentos esgrimidos en los fundamentos del proyecto presentado en 1995. Así, se hizo explícita la preocupación por las prácticas inadecuadas y crecientes de riego indiscriminado y la falta de registros y mediciones sobre el tema. Además, fue muy ponderada la creación de una Autoridad del Agua (ADA) como figura central de la política hídrica. De hecho, el proyecto promovía que fuera un organismo que dependiera directamente del ejecutivo.

158 En noviembre del 1998, durante el debate en el Senado, se destacaron los problemas derivados del uso industrial del agua por el consumo de grandes volúmenes de agua que éste supone y que, en muchos casos, también contamina los cauces con efluentes sin tratamiento adecuado o directamente sin tratamiento. También se destacó la importancia de la creación de la ADA, asumiendo que con este organismo ya no existiría peligro de decisiones contradictorias que pudieran provenir de diferentes órganos con competencia en materia de aguas, a veces concurrentes y otras exclusivas. También se resaltó la importancia de lograr la integración funcional de todas las normas legales relativas al agua en un solo cuerpo normativo que fuera ordenador de los comportamientos públicos y privados en materia hídrica, como base eficaz de la puesta en práctica de una política en ese sentido (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados del 7/9/98, sobre el debate de la Ley N° 12.257).

El código resultante planteó algunas diferencias respecto del anteproyecto de 1995, dando cuenta de las influencias que finalmente posibilitaron su sanción. Así, por ejemplo, quedaron claramente expresados los intereses del sindicato OSBA, específicamente en el artículo 3 del código, el cual, a diferencia de lo planteado en su origen, ahora establecía la creación de la Autoridad del Agua como ente autárquico de derecho público y naturaleza multidisciplinaria, asignándole las tareas de planificación, registro, constitución y protección de los derechos, la policía y el cumplimiento y ejecución de las demás misiones que el Código le encomienden. Le otorga para ello la descentralización operativa y financiera.

Las resistencias que los sectores del campo y de la industria presentaban, tanto en relación con la demarcación de la línea de ribera como con el tema del pago de un canon por el uso del agua, no tuvieron mayores influencias al momento de la sanción de la norma. De hecho, los artículos que regulaban tales aspectos se mantuvieron en la norma sancionada¹⁵⁹.

Pero la flamante norma sí se vio impactada por otros intereses, cuya ambición principal pasaba por preservar los ámbitos de incumbencias y discrecionalidad que venían manteniendo¹⁶⁰ hasta la discusión del Código de Aguas.

“Vinieron los técnicos del CORFO (Corporación de Riego y Fomento del Valle del Río Colorado). Son gente muy valiosa, que tienen años en el tema de registros, mediciones, observación del recurso y una serie de cosas (...) vinieron a plantear que en un

159 Art. 18, sobre la fijación de la línea de ribera; art. 43, sobre el pago de canon para concesionarios o permisionarios de derecho de uso de aguas pública; y art. 67, que establece el canon para el uso de agua como materia prima única o principal.

160 También quedo fuera de la órbita del ADA, la Unidad Proyecto del Río Salado y la Unidad Ejecutora de coordinación del Proyecto Río Reconquista, ambas dependientes de la DiPSOH, Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio. El CORFO, a su vez, se mantuvo bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Producción.

punto el código chocaba contra las facultades preexistentes de ellos¹⁶¹. Entonces trabajé para compatibilizar unos artículos al final. Le querían meter una baza, nosotros dijimos, “Bueno, estos también tienen una historia de 30, 40 años, vamos a dejarles que ellos tengan ciertas facultades preexistentes, que las conserven de manera concomitante con la ADA, para que no compitan”.

En esa misma línea, otros intereses corporativos también dejaron sus huellas en el Código, lo que fue minando el espíritu organizador y racionalizador con el que se lo había impulsado en un comienzo.

“El código está muy deformado por esas cosas raras que hubo que meterle. Por ejemplo, la preocupación de los hidrogeólogos, o de los geólogos concretamente. Querían largar sus ideítas, sus intereses... en todas partes se dice: ‘se necesita la firma de un técnico...’ ¡Pobres muchachos! Sí, había que ponerlo, ¿cómo no se lo vas a poner?”¹⁶²

Al mismo tiempo, el Código de Agua, en su artículo 186, dejaba fuera de su esfera el control de las concesiones y permisos de los servicios de agua y saneamiento. De esta manera, se profundizaba la atomización en el Dispositivo de Gestión al recaer sobre el OCABA la tarea de controlar dichos servicios¹⁶³.

Sancionado el Código con las características mencionadas, quedaba por delante la necesidad de enfrentar dos momentos decisivos que terminarían de sellar la suerte de las ideas inspiradoras del código y de la política hídrica en sí misma:

161 Se refiere a inc. “C” y al artículo 35.

162 Entrevista 1(ex integrante de la CTR)

163 Dado que el Decreto 878/03, en su art. 6, inc. f) establece como uno de los objetivos del OCABA el “Proteger la salud pública, **los recursos hídricos** y el medio ambiente”, implica además una clara superposición de tareas con el ADA.

la reglamentación del corpus normativo y la concreción de los cambios que él impulsaba en el Dispositivo de Gestión existente.

Segunda Parte

Autoridad del Agua y reglamentación del Código

Hacia la concreción de la ADA

En diciembre 1999 se aprobó la Ley N° 12.257 (Código de Aguas). A partir de este momento, quedaba en manos del Poder Ejecutivo (PE) provincial la tarea de materializar los cambios que el código establecía, que entre otros aspectos suponía una redefinición del *Dispositivo de Gestión* con el cual el PE provincial se encargaría de llevar adelante la política del agua en la jurisdicción.

El código contenía una serie de mandatos destinados a reconfigurar el DG vigente hasta ese momento, con los cuales buscaba revertir, entre otros aspectos, los problemas de fragmentación, desarticulación y falta de visión integral. En efecto, ante esos problemas de gestión -los que habían sido oportunamente identificados por la CTR-, el código introducía una serie de cambios que constituían toda una innovación en el DG: un organismo rector de la política del agua (la Autoridad del Agua) e instancias de participación a nivel territorial, más precisamente, a nivel de cuenca (los Comités de Cuenca Hídrica)¹⁶⁴.

Los aspectos fundamentales sobre los que actuaría la Autoridad del Agua (ADA) serían la planificación; el uso y aprovechamiento de los recursos,

164 Arts. 3, 121, 122 y 124 de la Ley N° 12.257

debiendo establecer la Red Hidrométrica Provincial; llevar un catastro que registre la ubicación, cantidad y calidad de las aguas; y otorgar los permisos para la ocupación, el uso y los aprovechamientos del agua. Además, debería regular y establecer las prioridades para el otorgamiento de los diferentes usos del agua pública, crear Comités de Cuenca y consorcios para realizar, administrar, conservar, mantener y operar obras hidráulicas de beneficio común.

En relación con los Comités de Cuenca Hídrica (CCH), además de crearlos, la ADA debía promoverlos y gestionar el apoyo operativo y técnico para su desarrollo y funcionamiento. Estos CCH tendrían, entre otras tareas, la de preparar y ejecutar un programa de desarrollo integrado a nivel de cuenca, y de evaluar iniciativas de estudio que, planteadas por cualquier órgano municipal, provincial o nacional, se orientarían al desarrollo del área¹⁶⁵. Se integrarían con un representante de cada municipio comprendido por la cuenca, y contarían con una Comisión Asesora integrada por representantes de los organismos locales, públicos o privados y nacionales o interjurisdiccionales, con funciones relativas al agua en el área y, también con representantes de los sectores económicos y sociales que desarrollaran actividades dentro del área¹⁶⁶.

Pero las acciones tendientes a concretar esos mandatos del Código comenzarían a mostrar algunas contradicciones, principalmente con respecto a la creación de la ADA en tanto organismo rector de la política del agua provincial. En enero del 1999, a un mes de sancionado el Código de Aguas, el PE estableció un veto parcial a la Ley N° 12.257¹⁶⁷, quitándole al ADA su dependencia directa del Poder Ejecutivo provincial. Se abrió así la incógnita respecto del lugar que el PE le asignaría dentro del organigrama provincial, y si

165 Art. 121 de la Ley 12257

166 Art. 123 de la Ley 12257

167 Decreto 95 del 26 de enero de 1999

el mismo le otorgaría el rango y nivel suficiente como para ejercer un rol central en aquella política.

Esa incógnita no tardo en develarse. Ese mismo año el PE decidió¹⁶⁸ que la ADA se relacionaría con él a través del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y funcionaría en el ámbito de la Subsecretaría de Obras Públicas, la misma dependencia que tenía la Dirección de Hidráulica. De esa manera, quedaba claro que el PE no tenía la intención de darle al ADA ni la jerarquía ni el lugar preponderante, dentro del organigrama provincial, que habían imaginado en su momento los integrantes de la CTR.

Por otra parte, el PE también decidió¹⁶⁹ que en el proceso de estructuración de la ADA deberían transferirse a este organismo el total de los recursos humanos de la Dirección Provincial de Hidráulica. Eso implicaría la disolución de un organismo histórico y protagónico dentro de la política del agua, y un paso muy importante hacia la resolución de los problemas de fragmentación y falta de coordinación en el DG, privilegiando al ADA como organismos rector. Pero esta decisión, como veremos más adelante, se vería marcadamente limitada unos meses más tarde.

Mientras ello ocurría, avanzaba el proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento provinciales y, con él, crecía la preocupación del sindicato de OSBA por el “costo social” que tal proceso tendría para sus trabajadores.

Esa preocupación, pese al acuerdo realizado entre el Sindicato de OSBA y el PE para incorporar al personal no absorbido por la futura concesionaria -tanto en el ORBAS¹⁷⁰ y como en la ADA-, obedecía al hecho de que la privatización

168 Mediante el art. 4 del Decreto 2307/99

169 Mediante el art. 17 del Decreto 2307/99

170 Recordemos que el ORBAS era el organismo regulador de los servicios de agua y saneamiento concesionados, creado por la ley 11820/96, que establece el marco de regulación

seguía adelante pero ninguno de esos dos organismos había sido creado aún. Mientras ello no ocurriera, el sindicato entendía que aumentaba considerablemente el riesgo de pérdida de unas 1.400 fuentes de trabajo del personal de OSBA. Una nota periodística de la época lo reflejaba de la siguiente manera:

“La preocupación de los trabajadores de Obras Sanitarias por su futuro en algunas de las empresas (concesionarias) y los dos organismos creado por Ley (ADA y ORBAS), dio lugar a una reunión con el diputado Adolfo Aguirre, quien reclamó al Ejecutivo provincial -a través de un proyecto de declaración- la rápida integración del directorio del ente regulador de OSBA, dispuesto en 1996, y cuya función es garantizar transparencia en la licitación”(Diario Hoy del 20/3/99. La Plata, provincia de Buenos Aires, pág. 10).

En respuesta a esta preocupación sindical, en abril del 1999, aún antes de dotarla de estructura y a sólo dos meses de haber sido creada por el Código, el PE provincial decidió fusionar la ADA con el Organismo Regulador Bonaerense de Agua y Saneamiento (ORBAS)¹⁷¹. El argumento formal fue que las competencias legales asignadas a ambos organismos estaban parcialmente imbricadas y que, frente a ello, debía tenerse en cuenta el principio de unidad de acción.

De tal fusión surgió el Organismo Regulador de Aguas Bonaerense (ORAB), organismo que entonces garantizaría al sindicato la cobertura buscada para los trabajadores de OSBA. A tal punto fue pensado para esos fines que de los

para dicha concesión. Luego fue reemplazado por el ORAB (Organismo Regulador de Aguas Bonaerense) y, finalmente, por el OCABA.

171 Mediante el Decreto 743/99

cuatro integrantes que conformarían su Directorio, uno de ellos sería elegido por el sindicato. Además, su personal se regiría por el mismo escalafón que regulaba la carrera del personal de OSBA (Ley N° 10.384) y una de sus fuentes de financiamiento provendría del cobro de la tasa por inspección y control de calidad de efluentes que, hasta ese momento, cobraba OSBA. Pero en setiembre de 1999, cinco meses después, esa fusión quedó sin efecto¹⁷².

Finalmente, en junio del 1999, comenzó a concretarse el proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento provincial. La empresa Azurix se quedó con la concesión de dos de las tres zonas en las que se dividió el territorio, la zona A y la C¹⁷³. El proceso se completaría en enero del 2000 con la entrega de la concesión de la zona B a la empresa privada Aguas del Gran Buenos Aires.

Con ello, las previsiones del sindicato comenzarían a hacerse realidad: de los 2.600 trabajadores que tenía OSBA, 1.400 quedaron fuera de las concesiones. Todos ellos, en una primera etapa, pasaron a integrar el denominado “OSBA residual”.

Impulsando la Autoridad del Agua: sus desafíos

Finalizado el proceso de privatización de OSBA, y a un año y siete meses de haber sido sancionado el Código de Aguas, el 11 de agosto del 2000 el PE de la

172 Mediante el Decreto 2307/99

173 Para la concesión de OSBA, el territorio fue dividido en tres zonas o unidades de negocio: la A (González Chavez, Bahía Blanca, Rosales, Lamadrid, Guaminí, Salliqueló, San Cayetano, Tornquist, Tres Arroyos y Villarino), la B (Escobar, General Rodríguez, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Miguel y José C. Paz) y la C, que fue dividida en cuatro zonas: la C1 (La Plata, Berisso, Ensenada, Magdalena y Punta Indio), la C2 (Florencio Varela, Presidente Perón y San Vicente), C3 (Bragado, Carlos Casares, Tejedor, Chivilcoy, Arenales, Villegas, Alem, Lincoln, Navarro, Nueve de Julio, Pehuajó, Ramallo y Suipacha) y la C4 (Ayacucho, Dolores, General paz, General Alvear, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Maradiaga, Las Flores, Maipú, Mar Chiquita, Monte, Pila, Roque Pérez, Tapalqué y Villa Gessell).

provincia -en ese momento ocupado por Ruckauf- designó al contador Hugo Domínguez como presidente de la ADA¹⁷⁴. De esta manera, comenzaba a materializarse lo establecido por el Código de Aguas al respecto.

Proveniente de la ex Obras Sanitaria de la Buenos Aires (OSBA), y hasta ese momento ocupando el cargo de Administrador General OSBA residual, Domínguez asumió con la finalidad de poner en marcha los cambios en el DG introducidos por el código:

“el ministro (del entonces Ministerio de Obras y Servicios Públicos) en ese momento era Julián Domínguez; me pide que empecemos a armar la Autoridad del Agua como organismo de aplicación y de manejo del recurso en la provincia. Ello implicó una serie de desafíos muy concretos, dado que se trataba de un modelo absolutamente distinto. Eso tiene que ver con que hubo un cambio conceptual muy importante respecto de lo planteado hasta ese momento. Esto lo podemos definir en dos puntos que son básicos. El primer punto, crear un único organismo rector. Esto tiene un concepto esencial que es definir que el recurso es uno solo. Sea superficial, subterráneo o venga por la lluvia, acá el recurso es uno solo que es el agua. Ese concepto tan simple de por sí trae como consecuencia que toda una serie de organismos que estaban abocados al manejo del recurso en sus distintas cuestiones, ya sea hidráulica en su parte superficial, Obras Sanitarias en su parte subterránea, la parte de Asuntos Agrarios en lo que tenía que ver con uno de los usos del río, tenían que estar todos en un único organismo. Por el otro lado, una descentralización de funciones

174 Mediante el Decreto 2814/00. La figura de Domínguez, como Presidente del flamante organismo fue acompañada con la designación del resto del directorio conformado por cuatro integrantes más, dos de los cuales provenían de OSBA, y un tercero a propuesta del sindicato de la ex OSBA.

muy importante en cada uno de los comités de cuenca. Esto suponía dos cosas: cómo y de qué forma vos dentro del marco de la fijación de esa política lograbas que hubiese un organismo o ente descentralizado (los comités de cuenca), que a su vez también fijara políticas dentro de un marco global.¹⁷⁵.

A partir de su designación, el primer Directorio de la ADA¹⁷⁶ enfrentó dos desafíos muy claros: por un lado elaborar la estructura interna que tendría el organismo¹⁷⁷, debiendo procurar que la misma capturara las funciones que el Código de Aguas le fijaba al ADA. Ello suponía, además, la redefinición de funciones de organismos preexistentes -lo que involucró particularmente a la entonces Dirección de Hidráulica de la provincia- y la absorción del personal del OSBA residual por parte de ADA.

Por otra parte, el Directorio debía elaborar en un plazo no mayor de 60 días un proyecto de reglamentación del Código de Aguas (ley N° 12257)¹⁷⁸. Esta tarea no resultaría menor, toda vez que ese proyecto suponía terminar de completar los cambios que el nuevo ordenamiento introducía en el dispositivo normativo que regularía la política del agua, jugándose allí la profundidad, alcance y viabilidad de esos cambios.

Pero ambas cuestiones (la estructuración de la ADA y la reglamentación del código) activaban aquellas resistencias intraburocráticas que se habían puesto

175 Entrevista 9 (Ex Presidente ADA)

176 Debemos señalar que entre el 2000 y el año 2008, el ADA cambió de Presidente en cinco oportunidades y que cada nueva presidencia vino acompañada de cambios en la composición del Directorio del organismo. De tal manera, en ningún caso se logro cumplir con lo establecido por el Decreto 2814/00, el que señala en su artículo 1 que tanto el Presidente como el resto de los integrantes del Directorio, gozan de estabilidad por un período de cuatro años.

177 Art. 2 del Decreto 2814/00

178 Ello lo establecía el Art. 2 del Decreto 2814/00

de manifiesto en la etapa del tratamiento legislativo del código de agua. Así lo dejaba traslucir una nota periodística de la época:

“Ayer mismo fuentes oficiales aseguraron que el Decreto ha generado roces en el propio seno del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP). En efecto, dada la polémica creada por los rumores que daban cuenta de la existencia de diferencias en torno a la autoridad del agua, Rafael Ruffo, vocero del ministro Julián Domínguez, salió ayer a desmentir de plano esas versiones. ‘No existe ningún tipo de fricción o roce entre los hombres de este Ministerio. Estamos trabajando en un clima de marcada cooperación y optimismo bajo la conducción de Julián Domínguez’, expresó el vocero. Sin embargo, una fuente cercana a la cartera de Obras y Servicios Públicos de la provincia indicó que la polémica está instalada y que ahora, con la determinación del Gobernador, se acrecentará. De ese modo, y tal como venía adelantando este medio, la autoridad del agua bonaerense quedará radicada bajo la órbita de la subsecretaría de Servicios Públicos, que conduce Sícario”. (Nota del “Diario Hoy“. La Plata, 20 de agosto de 2000).

Estructurando la ADA

Con un conjunto de tensiones intraburocráticas no resueltas, a partir de agosto del 2000 Domínguez comenzó con el proceso de estructuración de la ADA, la redefinición de funciones entre este organismo e Hidráulica, y la absorción del personal de OSBA residual.

Para ello, el PE ya había tomado algunas decisiones en línea con el acuerdo previo alcanzado con el sindicato de OSBA. Por ejemplo: que el personal que se integrara al ADA tendría como escalafón el mismo que tenía el personal de la ex-OSBA¹⁷⁹. Ello dejaba libre el camino para el traspaso del personal de OSBA residual hacia la ADA, una vez aprobadas la estructura y las plantas de personal de este último.

Por otra parte, respecto de la absorción de personal de la Dirección de Hidráulica, el PE lo limitó¹⁸⁰ al personal que estuviera cumpliendo misiones y funciones que el código atribuía al ADA. De esta manera, la ya entonces Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hídricas (DiPSOH)¹⁸¹ no corría el riesgo de quedar totalmente subsumida dentro de la estructura de la ADA¹⁸², sino que ello solamente ocurriría con algunas de sus oficinas¹⁸³, logrando así mantenerse como un organismo independiente de la ADA.

El clima de tensiones intraburocráticas que se vivía por el proceso de estructuración del ADA quedó capturado en la siguiente nota periodística del momento:

“Un total de 1.400 empleados que aún permanecen en la estructura de OSBA residual pasarán gradualmente a lo largo de este año a la nueva estructura que se transformará en Autoridad del Agua en la provincia. Será un ente autárquico (...) Así lo estipula el decreto

179 Lo hizo a través del art. 18 del Decreto 2307/99. El mismo establece que el personal del ADA se regirá por el escalafón sancionado con la Ley N°10.384, esto es, el escalafón vigente de los agentes de la planta permanente de Obras Sanitarias de la Provincia.

180 Lo hizo mediante el art. 7 del Decreto 2814/00.

181 Creada con la nueva estructura propuesta por Ruckauf apenas asumió la Gobernación, mediante el Decreto 35/99, reemplazando a la Dirección Provincial de Hidráulica.

182 Recordemos que el Decreto 2307/99 había establecido la transferencia de bienes de la Dirección Provincial de Hidráulica, y de la totalidad de su personal, al ADA.

183 Pasaron al ADA dos Departamentos de la DiPSOH: el Departamento de Hidrología, encargado de las mediciones y recopilación de datos de todas las estaciones en las que se medían el caudal de agua en los ríos, y el Departamento de Fraccionamiento, encargado de la delimitación de línea de ribera. (Entrevista N° 7).

que aprobará y pondrá en vigencia el organigrama de la nueva estructura.

De ese modo, en pocos días más, el personal que alguna vez perteneció a OSBA comenzará a cumplir funciones a la nueva Autoridad del Agua. Así lo adelantó el ministro de Obras Públicas, Julián Domínguez, a *Hoy*, al sostener: "Estamos llevando adelante un proceso nuevo que concentra en la Autoridad del Agua las funciones que históricamente estaban dispersas. Es una visión revolucionaria porque traslada el manejo de este recurso a un solo ente. Este será un proceso gradual de aplicación del Código de Aguas", adelantó.

El funcionario aseguró, además, que la reglamentación de ese código saldrá en breve. El traspaso del personal de OSBA residual generó interrogantes e inquietud en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos(MOSP). Es por ello que Domínguez se encargó de llevar tranquilidad a los trabajadores de su cartera al sostener que "la reforma beneficiará a la gente que está trabajando, reasignándole misiones y funciones hacia arriba. Con el SOSBA (Sindicato de Obras Sanitarias de Buenos Aires) creamos un mecanismo consensuado de transferencia gradual a esta unidad de gestión y en el transcurso de este año va a quedar consolidada la nueva estructura", comentó.

(...) Se trata, ni más ni menos, que de un esfuerzo simultáneo en dos sentidos: por un lado destinado a armar a la nueva estructura dentro de la cual estará Hidráulica, aunque también constituye un claro intento oficial por ponerle punto final a la indefinición en la que quedaron sumidos los ex empleados de OSBA que no fueron tomados por la empresa Azurix Buenos Aires. El Gobierno

provincial asegura que estas aproximadamente 1.400 personas mantendrán de ahora en más su escala salarial, junto a las responsabilidades y cargos que poseían antes de la privatización. Sin embargo, principalmente en Hidráulica (el organismo que hasta hace poco era la autoridad del agua y que perdió esa potestad a manos del nuevo ente autárquico del cual ahora forma parte) muchos desconfían del modo en que se concretará el tan temido traspaso.

Ante una consulta de *Hoy*, el ministro Domínguez se esforzó por alejar cualquier especulación en torno a la existencia de alguna disconformidad del personal, y aclaró que "las obras (hidráulicas) quedaron en el ámbito de la nueva Dirección de Saneamiento y otras funciones que eran de Hidráulica pasaron a la Autoridad del Agua representada en el flamante ente autárquico. Esta es la nueva estructura que está naciendo y estará definitivamente en marcha a fin de este año", sostuvo confiado Domínguez. Y reiteró que se espera que Carlos Ruckauf firme el decreto mediante el cual se aprobará el organigrama de la nueva autoridad del agua, para iniciar el traspaso del personal. Este no es un tema menor en el ámbito de la Provincia, ya que no sólo está en juego el presente y el futuro de los 1.400 ex empleados de OSBA, del personal de Hidráulica y del ente autárquico, sino también el cuidado y la administración del agua, un recurso natural limitado que le viene provocando más de un dolor de cabeza a los bonaerenses." (Diario Hoy, La Plata, lunes 12 de febrero de 2001. Pág. 10)

Pero tal como parecen sugerir las declaraciones del Ministro, la estructuración del ADA estaba lejos de ser clara y definida. Al punto de que, cuando en

agosto del 2001 se planteó la eliminación de OSBA residual¹⁸⁴ en el marco de la emergencia administrativa, económica, financiera del Estado provincial¹⁸⁵, el PE estableció de manera muy ambigua que las funciones y planta de personal de ese organismo residual pasarían a depender de la DiPSOH o de la Autoridad de Aguas. De esta manera, quedaba nuevamente abierta la incertidumbre acerca del destino del personal de OSBA y la conformación de la Autoridad del Agua.

Detrás de esta indefinición en torno al *Dispositivo de Gestión* propuesto por el Código, se encontraba la tensión entre las principales organizaciones burocráticas involucradas:

“Se desató la lucha interna muy encarnizada entre la ex OSBA y la Dirección de Hidráulica. El primer manotazo lo pegó OSBA, con aquel decreto que dictó Duhalde y que después él mismo derogó. La segunda etapa vino con una mayor influencia de Hidráulica, que es quien realmente congrega a los técnicos con más conocimientos, más allá de las críticas que se le puedan hacer. OSBA no lo tenía en absoluto”¹⁸⁶.

Incluso, en esos meses del 2001, y ante el fracaso de la privatización de los servicios de agua y saneamiento en manos de Azurix, se especuló con la posibilidad de pasar, de manera interina, la concesión de esos servicios al Sindicato de OSBA¹⁸⁷.

184 Mediante el decreto 2082/01.

185 Declarada por la Ley N° 12.727 en julio de ese año.

186 Entrevista N°8 (Representante CARBAP ante el CCM).

187 Diario Hoy, La Plata, 10 de Octubre de 2001, pág. 4.

La indefinición respecto del destino de los trabajadores de OSBA residual, no así la tensión entre los organismos, se terminaría de resolver seis meses después. En efecto, en febrero de 2002, el flamante gobernador de la provincia Felipe Solá aprobó¹⁸⁸ la estructura organizativa del ADA, estableciendo que se integraría con los recursos humanos provenientes del OSBA residual y con aquellos que en la DiPSOH estaban cumpliendo funciones que el Código asigna al ADA¹⁸⁹. Esta definición aseguraba a cada uno de los actores intraburocráticos en pugna, un lugar propio e independiente dentro de la política del agua.

Así, a más de dos años de sancionado el Código de Aguas, el proceso para materializar la ADA comenzó a encaminarse, pero consolidando un Dispositivo de Gestión que lejos estaba de unificar la gestión del recurso en torno a un único organismo rector, como había propuesto el Código. En los hechos, se terminó profundizando la atomización en la gestión del agua.

“Básicamente, hasta la sanción del Código de Aguas, el que oficiaba de controlador, regulador y manejo de la política hídrica ha sido la DiPSOH. Hoy en día, sigue siendo la DiPSOH. Si bien el Código pone las misiones de planeamiento en manos del ADA, hoy por hoy las estamos haciendo en la DiPSOH. Nosotros seguimos planificando la política hídrica de la Provincia”¹⁹⁰.

Las disputas intraburocráticas y las indefiniciones del PE en torno a las mismas, promovieron una dilación en la configuración del DG y en la aplicación del Código que despertó las críticas de actores externos al Estado

188 A través del Decreto 266/02.

189 Al año 2008, pasaron al ADA 50 trabajadores de la DiPSOH.

190 Entrevista N° 7 (Funcionario DiPSOH).

(particularmente, de sectores de la producción agropecuaria). Esta situación se exponía en la siguiente nota periodística:

“Durante largo tiempo se vino reclamando, en la provincia de Buenos Aires, el dictado del Código de Aguas, con el objeto de disponer de un instrumento que permitiera ordenar todas las situaciones concernientes al empleo de aquellos recursos, en torno de los cuales suelen verificarse conflictos de compleja dilucidación. Se suponía que, al contarse con aquel instrumento, podría allanarse el camino hacia las soluciones más adecuadas. Sin embargo, de recientes manifestaciones de un entendido en la cuestión -abogado, productor agropecuario y ex dirigente gremial del sector- surge que el panorama dista de ser el pretendido, por cuanto el referido código está vigente, pero no rige, por el simple motivo de no haber sido reglamentado. En consecuencia, "es imposible hacerlo operativo en forma inmediata", de acuerdo con las expresiones del doctor Juan Pedro Merbilhaá, ex presidente de la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP). Al disertar en una reunión organizada por la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), señaló que cuando se habla de la autoridad del agua, "en realidad, se hace referencia al uso político de algunos institutos que figuran en el Código de Aguas y no de una verdadera reglamentación del uso del recurso", con lo cual se habría frustrado, en su etapa ejecutora, la iniciativa de poner en marcha una serie de normas tan esperadas como importantes. (...) Las tajantes declaraciones que nos ocupan ponen sobre el tapete una clara irregularidad en torno del manejo de las aguas en el territorio bonaerense -justamente en un período donde el problema de las inundaciones es acuciante-, que exigen una perentoria respuesta de las autoridades

correspondientes (...) y justificar, si cabe, la demora en poner efectivamente en vigencia el referido código” (“Un Código en agua de borrajas”. En: La Nueva Provincia Buenos Aires. 10/12/02).

Dos cuestiones merecen ser destacadas: por un lado, la preocupación por la falta de reglamentación del Código hacía explícita la inquietud del sector agropecuario, y podríamos agregar al industrial también, por un proceso destinado a establecer aquellas precisiones que incidirían sobre la profundidad y el alcance de sus lineamientos, y que tendría un impacto concreto sobre sus intereses sectoriales.

Por otro lado, la creencia –bastante generalizada, por cierto- de que la ADA era un organismo fruto del acuerdo político entre el PE y el Sindicato de OSBA, en el marco del proceso privatización de los servicios de agua y saneamiento, cuestión que le asignaba al flamante organismo una etiqueta negativa que ponía en cuestión su legitimidad:

“Creo que se apresuró el tema de la creación de la Autoridad del Agua. Eso fue una salida política a la privatización de Obras Sanitarias de la Provincia. Entonces había mucha gente que tenía que tener algún lugar de pertenencia. Y bueno, ahí es donde aparece la Autoridad del Agua”.¹⁹¹

“La parte negativa es que, bueno, con ese nivel de llegada el sindicato manejaba muchos de los escritorios clave para las aprobaciones y para las no aprobaciones de gestiones dentro de la Autoridad del Agua”¹⁹²

191 Entrevista N° 7 (Funcionario DiPSOH).

192 Entrevista N° 2 (Experto en temas ambientales).

“El sindicato se sube a la cuestión del Código, crean esta autoridad del agua y arman todo como para mantener su cuota de poder en la provincia. Y de hecho, el sindicato sigue manejando la ADA. En toda la cuestión del agua (el sindicato) tiene mucho peso”¹⁹³.

Reglamentando el código de aguas

Además de haber encarado la tarea de estructurar al ADA, Domínguez inició el proceso de reglamentación del Código de Aguas, el que terminaría de definir su profundidad, alcance y viabilidad.

Una de las instancias en las que se desarrolló ese proceso fue el Consejo Consultivo Multisectorial (CCM), creado a finales del 2000¹⁹⁴. El CCM fue un espacio que el PE concibió como un mecanismo de participación al más alto nivel decisorio en materia de administración del recurso hídrico superficial y subterráneo, constituyéndolo como un ámbito consultivo en directa vinculación con el propio Directorio de la Autoridad del Agua¹⁹⁵.

Para la integración del CCM¹⁹⁶, el PE dispuso las siguientes representaciones: 2 consejeros por las entidades del Sector Agropecuario; 2 consejeros por el Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires; 2 consejeros por las

193 Entrevista N° 6 (Experto en temas ambientales).

194 Mediante el Decreto 3734, de noviembre del 2000. Entre sus considerandos señala: Que la participación resulta una herramienta fundamental en las reformas de segunda generación, para que los organismos reguladores puedan articular con Entidades intermedias representativas y generar un ámbito serio y responsable, donde se asegure que la consulta y la opinión lleguen a las máximas autoridades en tiempo y forma y permitan enriquecer la toma de decisiones y que resulta claramente aconsejable constituir un eficaz mecanismo de participación al más alto nivel decisorio en materia de administración del recurso hídrico superficial y subterráneo, dando la posibilidad y la oportunidad a los sectores involucrados, constituyendo un ámbito consultivo, con directa vinculación con el propio Directorio de la Autoridad del Agua

195 Considerandos del Decreto 3734/00

196 Art. 2 del Dto. 3834/00

entidades del Sector Industrial; y 2 consejeros por el Consejo Profesional de Ciencias Naturales de la Provincia de Buenos Aires. A ellos se agregaría un consejero por el Ministerio de Asuntos Agrarios.

Desde el sector agropecuario, quienes tuvieron mayor presencia y protagonismo en el seno del Consejo fueron los representantes de Confederaciones de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP), Sociedad Rural (SR) y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (Coninagro). Por su parte, la representación del sector industrial fue asumida por la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires (UIPBA)¹⁹⁷. El CCM completó su integración con la participación del Presidente del ADA y sus colaboradores.

Los actores con representación en el CCM tuvieron el privilegio de participar en un espacio desde el cual les resultaba posible seguir e incidir sobre las decisiones y acciones vinculadas con la protección, conservación y manejo de los recursos hídricos que el Estado provincial encaraba.

Uno de los primeros temas que consideró el CCM fue la definición de la modalidad de trabajo que adoptaría. En este sentido, y más allá de las discusiones en las sesiones plenarias¹⁹⁸, se decidió trabajar con un esquema de comisiones que se abocarían al tratamiento de aquellas cuestiones que fueran integrando la agenda del CCM. En su primera reunión formal¹⁹⁹, Domínguez señaló como prioritario la creación de una comisión que se abocara a la redacción de un proyecto de reglamentación de la Ley N° 12.257. Si bien el CCM se ocupó de temas importantes, la tarea de encarar en su seno el armado

197 Actas del CCM entre el 21/1/03 al 20/12/07.

198 El tema de las obras clandestinas, la necesidad de fusionar la DiPSOH con el ADA, la importancia de activar los Comités de cuenca, la superposición entre organismos provinciales y nacionales, la regulación sobre vuelcos industriales, entre otros temas, fueron recurrentes en el plenario del CCM durante el período bajo estudio (Actas del CCM).

199 En enero del 2003.

de tal proyecto fue sin dudas de máxima importancia, ya que determinaría la magnitud de los cambios que la aplicación del Código traería aparejado.

En marzo del 2003, finalmente se acordó la conformación de la comisión encargada de la reglamentación del Código, integrándose con un representante de cada uno de los sectores que formaban parte del CCM.

Durante ese año hubo sólo dos reuniones de la comisión, en las que se acordó que cada sector representado en el CCM, según su conocimiento y respectivo interés sectorial, se comprometía a redactar los artículos de su competencia y luego enviarlos al Directorio de la Autoridad del Agua.

A finales del 2003, Domínguez dejó su cargo. En ese momento se instaló en el seno del CCM cierto nivel de incertidumbre sobre la continuidad de la comisión de reglamentación. Cuando en diciembre de ese año asumió el nuevo presidente del ADA, el ingeniero Julián Palacios²⁰⁰, éste aseguró que la comisión seguiría funcionando y nombró a un abogado ambientalista, externo al ADA, para que condujera el trabajo de esa comisión.

De todas formas, durante los primeros meses del 2004 no logró tener continuidad. En mayo del 2004 la comisión aún procuraba estructurar su funcionamiento y, en junio de ese año, solo se había avanzado en el tratamiento de los primeros cuatro artículos del Código.

Durante el funcionamiento de la comisión, poco a poco, fueron apareciendo temas muy ríspidos²⁰¹, que en su momento despertaron las resistencias al

200 “Palacios venía de la Dirección Provincial de Hidráulica. Él tenía esa clásica visión ingenieril pero tomaba a la Autoridad del Agua como un hecho consumado”. Entrevista N° 2.

201 El diario *La Nación*, el 14 de Julio de 2004, tituló una nota de la siguiente manera: “Fuerte controversia por el uso del agua”, aludiendo al proceso de reglamentación del Código de Aguas de la provincia de Buenos Aires.

proyecto de código por parte de los sectores representantes de la producción. Esas discusiones insumieron buena parte del tiempo y del trabajo del CCM. Uno de los temas que más debate provocó fue aquel que giraba en torno al artículo 18 del Código, que establecía la fijación de la línea de ribera²⁰².

Los representantes del campo tenían una posición de rechazo, dado que entendían que ello hacía del código una norma confiscatoria de la propiedad privada. Desde la ADA, por el contrario, se entendía que el Código de Aguas no avanzaba sobre lo expresado en el Código Civil en materia de propiedad privada, por lo que el dominio del agua no estaba en tela de juicio, sino que se limitaba a definir las pautas para su utilización como bien social, económico y estratégico para el desarrollo²⁰³.

Por su parte, la UIPBA discutía los artículos 43 (referido al pago de canon por parte de concesionarios o permisionarios de derechos de uso del agua) y 67 (referido al pago de canon por el uso del agua como única materia prima o como componente principal). Los representantes de la industria presentaron notas al Gobernador Solá, al ministro Sícario y al presidente del ADA transmitiendo su preocupación por el canon. Según los industriales, no se ponía en discusión el cobro del mismo, sino la necesidad de adoptar algunos estudios necesarios para definirlo. Para ello, se propuso formar una comisión técnica que permitiera definir la fórmula para la aplicación del canon. Con relación al artículo 67, su posición era que el uso gravado no podía tener discriminación respecto del uso final que se haga del agua²⁰⁴. Más allá de esos planteos, tiempo más tarde la UIPBA pediría directamente la derogación de este artículo²⁰⁵.

202 El art. 18 establece que el ADA fijará y demarcará la línea de ribera (que divide la propiedad pública de la privada) en el terreno, de oficio o a instancias de cualquier propietario de inmueble amparado en el código de aguas.

203 Acta 14 del CCM.

204 Acta 22 del CCM.

205 Acta 25 del CCM.

Por su parte, el papel del sindicato en el proceso de reglamentación no tuvo mayor trascendencia:

“El sindicato, en este punto, eran los funcionarios internos de la Autoridad del Agua, funcionarios técnicos... optaron por dos actitudes. La primera parte de la codificación, durante el primer año de la reglamentación, la posición fue participar y seguir las discusiones. En el segundo y último año optaron por no participar activamente –venían cada tanto como para saber qué se estaba haciendo-, pero creo que estratégicamente buscaron contar con la libertad de despegarse del producto de la reglamentación”²⁰⁶.

“La gente del Ada tenía la oportunidad de participar en la reglamentación. De última, ellos iban a participar, iban a armar algo vinculado con su lugar de trabajo. Y no participaron (...) Fueron a algunas reuniones, tuvieron discusiones internas, que sí, que el gremio, pin, pam... terminaron no participando. Cosa que yo les pedía ‘por favor, vayan porque esto tiene que ver con el trabajo de ustedes y con lo que hacen todos los días. Vuelquen las experiencias’. No, no, no fueron. O fueron pocos, muchos menos de los que tendrían que haber ido”²⁰⁷.

Mientras la discusión sobre la reglamentación seguía, la ADA evidenciaba una clara dificultad para lograr continuidad en su directorio. En efecto, a poco más de dos años de la designación del primer presidente del ADA, en octubre del 2004 asumió su tercer presidente. Así, el ingeniero Palacios fue remplazado

206 Entrevista N° 2 (Integrante de la comisión de reglamentación del CCM)

207 Entrevista N° 17 (Integrante del CCM)

por su colega Indalecio Oroquieta²⁰⁸, consolidando un hecho que sí tuvo continuidad en el tiempo: todos los presidentes del ADA eran ingenieros con un pasado más o menos inmediato en DiPSOH.

El nuevo presidente del ADA llevó al CCM el pedido que le hiciera el gobernador Solá respecto de la necesidad de finalizar el borrador de reglamentación para finales de ese año. La idea era cerrar un documento y entregarlo al entonces ministro Sícario y a sus asesores, transfiriéndoles los elementos substanciales del proceso de elaboración del mismo. Ello finalmente ocurrió en agosto de 2005, cuando se elevó a Sícario un documento de reglamentación consensuado por los distintos integrantes de la CCM.

En noviembre de ese año se realizó una reunión entre el Ministro y los representantes de la Comisión de Reglamentación del Código de Aguas. En ella, el ministro hizo entrega del proyecto de reglamentación con las modificaciones introducidas desde su cartera. La CCM realizó diversas observaciones de forma, que -junto a una serie de presentaciones propias de los representantes del campo²⁰⁹ y de la UIPBA- fueron devueltas al ministro en febrero del 2006. Así, la reglamentación del Código ahora era un proceso que quedaba fuera del ámbito del CCM.

“Ahí viene el sobre lobby, ¿no? Porque, de alguna manera, hasta ese momento había un lobby transparentado que se daba en esa mesa de discusión (la comisión de reglamentación dentro del CCM) abogando por distintas posiciones (...) Un lobby natural. Cuando se entrega la revisión, y una vez adentro del Ministerio de Infraestructura, comienzan distintos tipos de trabajo sobre ese

208 También con historia en la DiPSOH, Oroquieta tuvo como vicepresidente en el ADA al ingeniero. Daniel Coroli, Director de la DiPSOH en aquel momento (Acta 17 del CCM).

209 Donde los artículos observados más importantes son el art. 16, el art.18, el art.34 y el art. 174, todos ellos vinculados con atribuciones del Estado que entendían, afectaban los derechos sobre la propiedad priva (Acta 28 del CCM).

documento, algunos hechos por los cuerpos de asesores jurídicos, otros hechos a instancias de los distintos grupos de presión. (...) hubieron algunas reuniones sectoriales en el Ministerio de Infraestructura, pero ya no como comisión de reglamentación”²¹⁰.

Mientras el proceso de reglamentación se desarrollaba dentro del PE, en diciembre de 2006 Oroquieta se alejó de la presidencia del ADA. En su lugar asumió Hugo Amicarelli²¹¹, cuarto presidente del organismo desde su creación.

En noviembre del 2007, a casi ocho años de la sanción del Código de Aguas, finalmente se aprobó la reglamentación, que no alcanzó a los artículos 43 y 67, vinculados con el pago de canon por el uso del agua. En esta situación fue determinante el peso de los sectores productivos representados en el CCM, que lograron limitar los lineamientos que el Código establecía con relación al tema. En cambio, en relación con la línea de ribera, la forma en que se reglamentó el tema satisfizo tanto a los representantes del campo como al PE.

Un mes más tarde, luego de las elecciones provinciales y ya con Daniel Scioli como nuevo gobernador de la provincia, Amicarelli se alejaría de la presidencia del ADA.

210 Entrevista N° 2 (Miembro de la CTR).

211 Ex Director de la DiPSOH.

A modo de resumen

A lo largo del presente capítulo hemos presentado un conjunto de evidencias a través de las cuales hemos analizado el desarrollo de tres eventos centrales en la política del agua de la provincia de Buenos Aires, ocurridos entre 1992 y 2007: la sanción del Código de Aguas, su reglamentación, y la estructuración de la Autoridad del Agua.

De acuerdo con el recorrido realizado en este capítulo, se advierte que el proceso legislativo del Código de Aguas, al menos en su primera etapa²¹², pretendió reconfigurar el Dispositivo Normativo y de Gestión, dotando al Estado de los instrumentos de política necesarios para alcanzar una visión y manejo integral del recurso hídrico para poder resolver el conjunto de problemas asociados con el agua: inundaciones, contaminación y degradación del recurso, la sobre explotación de acuíferos, entre otros.

Pero en esa primera etapa, el proyecto de código enfrentó una serie de resistencias internas y externas al Estado que lo hicieron navegar impotente dentro del parlamento. Sin una fuerza política capaz de imponerlo, finalmente cayó.

En 1997, luego de dos años de haber sido presentado en el recinto por primera vez, el Código logró volver a escena, esta vez impulsado por dos eventos concurrentes: la privatización de los servicios de agua y saneamiento provincial, y el cambio de mayorías en el parlamento provincial. La privatización de OSBA promovió un acuerdo entre el PE y el sindicato de OSBA a los efectos de utilizar la figura de la ADA como espacio de cobertura para los trabajadores que quedarían fuera del proceso de privatización. En este

212 Nos referimos al trabajo de la CTR que dio como fruto la presentación del anteproyecto de código en 1995

caso, el Poder Legislativo se limitó a impulsar la iniciativa y a consagrar tal acuerdo.

La combinación de ambos factores (la política del agua y la política de privatización de servicios públicos) generó las condiciones para el surgimiento de una coalición política intraestatal (PE y Sindicato de OSBA) que permitió sortear las resistencias que el código despertaba en diversos sectores productivos y habilitó su sanción definitiva.

Con dicho procedimiento, el sindicato de OSBA logró satisfacer su interés sectorial y el PE allanó el camino para la privatización de la institución. Por su parte, aquellos actores que con la sanción del Código se sintieron afectados en sus intereses sectoriales, tendrían una segunda chance para procurar limitar esa situación. Ello ocurrió durante el proceso de reglamentación del Código y el proceso de estructuración de la ADA.

En el capítulo siguiente nos centraremos en la descripción de la puesta en funcionamiento de la ADA a partir del análisis de la dotación de recursos humanos, financieros y tecnológicos que le fueron asignados al organismo. De esta manera, podremos tener una imagen clara sobre el potencial del flamante organismo para cumplir con las tareas que le fueran encomendadas por el Código de Aguas.

Capítulo IV

Recursos y límites de la Política del Agua

Introducción

Con la sanción del Código de Aguas en 1999, Buenos Aires se integraba al conjunto de provincias argentinas que ya contaban con un marco normativo de ese tipo. Impulsado originalmente con la pretensión de organizar un dispositivo normativo que se presentaba parcial y disperso, y dotar al Estado de una visión integral del recurso, la norma también contempló la existencia de un organismo para orientar una política del agua que evidenciaba una fuerte fragmentación y desarticulación en su gestión.

A la figura de la Autoridad del Agua, sin dudas la mayor innovación dentro de la política del agua, se le asignó como una de sus principales funciones el realizar una planificación hidrológica destinada a satisfacer las demandas de agua, procurando equilibrar el desarrollo regional y sectorial teniendo en cuenta los distintos usos a los cuales es sometido el recurso. Al mismo tiempo, quedaba a su cargo la protección de la calidad del agua, incrementando su disponibilidad y optimizando su aprovechamiento. Esa planificación debería procurar también el mejoramiento de zonas anegables y la defensa contra las inundaciones y sequías²¹³.

Ese organismo sería además, el encargado de impulsar y apoyar la creación de los comités de cuenca²¹⁴, figuras que vendrían a materializar el principio de descentralización, en tanto constituirían instancias de participación social a nivel local.

Pero con la sanción del Código, alejado ya de aquel espíritu original, y la posterior decisión del PE de asignarle al ADA un lugar subordinado dentro del organigrama provincial -a la par de otros organismos con competencias en la

213 Art. 5 Ley N° 12257.

214 Art. 121 Ley N° 12257.

materia-, quedó debilitada la posibilidad concreta de transformar al ADA en un espacio estatal con capacidad de incidir de manera decisiva en los alcances y resultados de la intervención estatal sobre la problemática del agua.

Habría un aspecto adicional en el cual también se jugarían, y de manera decisiva, la posibilidad concreta de que Estado provincial pudiera contar con un organismo rector para orientar la política del agua en todo su territorio. Nos referimos a la cantidad y calidad de los recursos con los que dispondría la ADA para llevar adelante las diversas funciones que el Código le había asignado.

Para dar cuenta de la cantidad y calidad de los recursos con los que el organismo fue dotado, en este capítulo analizaremos aquellos que resultan críticos para desempeño de la ADA. Nos referimos a los recursos humanos, los financieros y los tecnológicos.

El análisis de los recursos, en tanto instrumentos de política, constituye un insumo crítico para examinar el potencial de acción con el que cuenta el Estado para alcanzar los objetivos oficiales establecidos, ya que ellos condicionan el desempeño estatal y su capacidad para incidir en un determinado campo de problemas.

Primera Parte

Autoridad del Agua y sus recursos

Sobre los recursos humanos

Con la designación del primer directorio del ADA en el año 2000, y la aprobación de su estructura organizativa en el 2002, estaban dadas las condiciones para iniciar el proceso que dotaría de personal al organismo. El mismo comenzó a producirse en marzo de 2003 con el traspaso²¹⁵ de 1.151 cargos provenientes de AGOSBA²¹⁶, de los cuales 933 eran los que se encontraban efectivamente ocupados²¹⁷.

Ese momento fue reflejado en una nota periodística en los siguientes términos:

“Los trabajadores de Obras Sanitarias (OSBA) Residual pasarán a revestir funciones operativas en la flamante Autoridad del Agua (ADA), a partir de un decreto que firmó ayer tanto el gobernador Felipe Solá como el resto de su gabinete de ministros. Desde una óptica política, la decisión del Gobierno provincial de reincorporar a este personal a la administración (...) no sólo permitirá cerrar

215 Mediante el Decreto 349.

216 Vale recordar que AGOSBA era la figura legal en la que se ubicó a los trabajadores de OSBA que no fueron absorbidos por las empresas concesionarias al momento de su privatización. Unos meses más tarde, y luego del traslado de esos cargos al ADA, el resto del personal que quedó en AGOSBA (unos 200 cargos) fue asignado al Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA), creado en junio del 2003 mediante el Decreto 878. El 31 Diciembre de ese año, AGOSBA fue finalmente disuelta por medio del Decreto 190/04.

217 Dato obtenido en <http://www.ada.gba.gov.ar/>, el 3/8/09

una situación por demás objetable (que el Estado bonaerense gaste cifras abultadas en mantener a semejante cantidad de estatales inactivos), sino también dar una vuelta de página olvidando las innumerables sospechas que rodearon al todo el proceso licitatorio que derivó en que Azurix Buenos Aires tomara el servicio (...) Un último punto queda aún sin resolución: el resquemor del personal de la Dirección de Saneamiento y Obras Hidráulicas, que teme que dicha repartición desaparezca ante la megaestructura de la que dispondrá ahora la ADA. (...) Consultado sobre el traspaso del personal, Rivara negó que se trate de un blanqueo de la dudosa maniobra realizada por el duhaldismo al privatizar OSBA, y señaló que “no hemos tirado ni empleados públicos ni recursos oficiales por la ventana”. “En estos momentos nuestra prioridad es defender esos puestos de trabajo y no dejar a nadie en la calle”, añadió. ” (Diario Hoy, La Plata, 6 de marzo de 2003, pág. 7).

Además del ingreso masivo de los ex-empleados de OSBA, ingresaron al ADA alrededor de 50 empleados más provenientes de la DiPSOH. Para ello debió construirse una tabla de equivalencia de cargos que permitiera a los empleados provenientes de la DiPSOH, quienes se regían por el escalafón general de la Administración Pública Provincial (Ley N° 10430), integrarse al escalafón que regiría en los trabajadores de la ADA (Ley N° 10384), procurando no afectarlos en su rango y salarios.

De esta forma, el proceso de reclutamiento de recursos humanos que experimentó la ADA no apeló a mecanismos de selección con los cuales asegurarle el ingreso de la cantidad más adecuada de personal, dotado del potencial, las habilidades y los conocimientos más apropiados para el cumplimiento de las nuevas funciones y atribuciones que el Código de Aguas

le había asignado²¹⁸. Algunos datos ilustrativos en este sentido señalan que, siendo la ADA un organismo concebido originalmente para la realización de actividades con altos niveles de especialización (planificación, generación y mantenimiento de sistemas de información; elaboración de estudios sobre el estado y uso del recurso, entre otros), casi el 45 % del personal incorporado tenía estudios secundarios incompletos²¹⁹, sólo un 20% era profesional²²⁰ y la edad promedio rondaba los 52 años²²¹.

Diversos funcionarios de la ADA se expresaban sobre el tema en los siguientes términos:

“Los recursos humanos no fueron elegidos de acuerdo a la misión y función de cada división sino que fueron llegando... y bueno, nos encontramos con gente con mucha buena voluntad, pero que no tenían una formación específica para algunas tareas en las que se necesita un conocimiento específico, digamos detallado (...) Es uno de los principales problemas que tenemos. Cuando decimos que nos faltan recursos humanos, estamos tratando de decir que nos faltan determinados profesionales con determinada formación para trabajos específicos que se nos hace muy difícil realizar sin ellos” (Entrevista N° 12 : Funcionario de la ADA).

“Es personal que correspondía a un tipo de actividad que desarrollaba el organismo anterior [OSBA] que tenía que ver con todo lo que era el mantenimiento y explotación de las redes de agua

218 Con el proceso de privatización, pasó a las empresas concesionarias el personal más joven y calificado con el que contaba OSBA en su momento (Entrevista 19: Funcionario del Área de Recursos Humanos del ADA).

219 Anuario Informativo 2007-2008. División de Capacitación del Departamento de Recursos Humanos. Dirección de Administración, Finanzas y Recursos Humanos. Autoridad de Agua.

220 Entrevista N°19 (Funcionario Área Recursos Humanos del ADA).

221 Dato obtenido en <http://www.ada.gba.gov.ar/>, el 3/9/09

y cloacas, plantas de tratamiento y demás. Y hoy no se hace nada de eso. Este organismo [la ADA] tiene un perfil totalmente distinto. Es un organismo de control, de ejercicio de poder de policía (...) Nosotros tenemos déficit de personal en todos los departamentos. Técnicos sobretodo, y hemos preparado un plan director –que lo comenzamos a trabajar en febrero [2008] prácticamente-, en el que hemos propuesto que, para poder cumplir con todas las misiones y funciones que tenemos asignadas, planteamos la incorporación de profesionales en los distintos departamentos. Básicamente, profesionales de distintas gamas: ingenieros, geólogos, agrimensores, algún abogado pero el problema es ése: el déficit de personal que está en esas áreas (Entrevista N° 15: Funcionario de la ADA).

“Teníamos, por ejemplo, una persona que en OSBA había sido jefe de división de cloacas y ahora, de pronto, tenía que comenzar a realizar tareas de planificación” (Entrevista N° 19 : Funcionario Recursos Humanos del ADA).

Según la lógica que guió el ingreso de recursos humanos, en la ADA convergieron dos tradiciones con mucha historia dentro del campo de la política del agua. En efecto, como señala Pochat (2005), la gestión del agua en Argentina ha evidenciado históricamente una clara división entre organismos “sanitaristas” (aquellos dedicados a la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento) y organismos “hídricos” (dedicados a la construcción de obras hidráulicas, mediciones hidrológicas, protección contra las inundaciones, etc.).

Esa convergencia demandó cierto tiempo hasta lograr algún nivel de integración al interior del organismo, ya que en diversos sectores había personal proveniente de la DiPSOH, junto con aquel de cuyo origen era la ex OSBA.

“Veníamos de dos culturas distintas. Un organismo de prestación de servicios, con un personal formado para eso; e Hidráulica por otro lado, que no tenía nada que ver con la prestación de servicios. Ahora, cuando tienen que convivir estas dos culturas humanas... Hubo todo un tiempo de acomodamiento (...) para poder lograr la integración de los equipos de trabajo. Porque este es otro problema que se tiene cuando vos fusionas organismos, esto es, el sentido de pertenencia al organismo de origen es muy difícil tocarlo”.
(Entrevista N° 9. Ex- Presidente del ADA).

Esta situación dificultó además el desarrollo de un sentido de pertenencia hacia el nuevo organismo, debido a que algunos de los grupos transferidos lo hicieron para seguir con las funciones que desempeñaban en su organismo de origen. Por su parte, otros enfrentaron el desafío de encontrar una tarea nueva:

“Los de hidráulica venían al ADA a continuar haciendo las tareas que ya desempeñaban en la DiPSOH. En el caso de la gente que venían de OSBA, excepcionalmente siguieron cumpliendo con sus antiguas tareas en la ADA (las administrativas principalmente y algunas de laboratorios). Para el resto, había que generarlas.
(Entrevista N° 19. Funcionario Recursos Humanos del ADA).

“Que la gente dijera Autoridad del Agua, nos costó años”

(Entrevista N° 9. Ex Presidente del ADA).

En este contexto y con el apoyo del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), durante el 2004 se llevaron a cabo una serie de Seminarios-Taller²²² que tuvieron como destinatarios a los cargos jerárquicos del ADA (Directores, Jefes de Departamento y de División). Estas actividades tuvieron como objetivo “fortalecer las capacidades de planeamiento y gestión de los niveles de conducción de la Autoridad del Agua para el logro adecuado de su misión y, también, para favorecer la reflexión conjunta acerca del sentido trascendente de la tarea”²²³.

Esos encuentros permitieron, entre otros aspectos, que los asistentes trazaran un cuadro de situación de los principales problemas que estaban afectando al personal del organismo. En este sentido, se mencionaron los siguientes puntos:

- solo un porcentaje de entre el 30% y el 50% del personal trabajaba y cumplía responsabilidades;
- existencia de personal que no sabía a qué departamento reportaba²²⁴;
- dificultades para cumplir las tareas por falta de recursos necesarios para cumplir las tareas o falta de información;
- existencia de áreas inactivas;
- personal con falta de experiencia o desconocimiento de temas específicos;

222 Se desarrolló bajo el título “Aportes para la planificación y gestión institucional de la Autoridad del Agua” en el marco del PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, Subprograma de Apoyo a la Gestión Pública Provincial.

223 Del PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, Subprograma de Apoyo a la Gestión Pública Provincial.

224 “Hubo hace un tiempo un memo interno en que se pedía información acerca de qué gente es la que trabajaba y cuál no, para así poder acomodar al personal. Yo tuve que poner ‘situación desconocida’. Y a mí nunca me preguntaron que es eso de ‘situación desconocida’. Todo quedó ahí”. De las notas del Segundo Plenario del Seminario Taller, 29/8/04.

- aumento del ausentismo real.

Caracterizando a la situación del organismo como de “crisis interna”, los asistentes a los seminarios describieron un escenario de parálisis organizacional. En efecto, destacaron que la falta la voluntad para trabajar se relacionaba con una muy baja motivación del personal debido a que no existían directivas claras respecto de qué era la ADA y hacia dónde iba el organismo. Asimismo, refirieron la pérdida de la cultura del trabajo debido a que la mayoría de los ex-empleados de OSBA estuvo cerca de cinco años sin actividad. También señalaron que el proceso de privatización de OSBA se había vivido como una lenta agonía y que la incorporación de ese personal al ADA había sido un proceso traumático, en virtud de una única consigna: de mantener los puestos de trabajos²²⁵.

Ante la ausencia de criterios meritocráticos para la selección de recursos humanos que integraran la ADA, en el organismo se intentó producir un proceso de adaptación del personal incorporado mediante actividades de actualización y formación permanente. Así, desde el área de Recursos Humanos del ADA, que contaba con poco personal y presupuesto, se impulsaron algunas capacitaciones apelando también al apoyo del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP). De hecho, entre 2004 y 2008, se realizaron aproximadamente 10 cursos sobre temáticas y procedimientos muy diversos: Autocad Básico, Manejo de sistema provincial de seguimiento de expediente, Diseño de Bases de Datos y Gestión de la Comunicación escrita en la Administración Pública, Gestión de equipos para laboratorios²²⁶.

Pese a contar con un número importante de empleados, la falta de personal especializado afectó el desempeño de áreas estratégicas, lo que dificultó el

225 Notas del Segundo Plenario. Seminario Taller del 29 de Agosto de 2004.

226 La cantidad de asistentes a esos encuentros, entre 2004 y 2007, fue de entre 15 y 40 empleados según el curso. Fuente Instituto Provincial de la Administración Pública.

cumplimiento acabado de funciones centrales que el organismo debía realizar. Un claro ejemplo de esta situación lo grafica el hecho de que el organismo disponía de sólo once inspectores para controlar las industrias en toda la provincia²²⁷.

“Es importante realiza las visitas a las industrias para ver qué tipo de vertidos ella realizan, si tienen plantas de tratamiento, si están inscriptas, etc. Hay muchas industrias que no están todavía habilitadas por la ADA (...) Hay un importante número de empresas que no tienen su tramitación realizada ante la ADA” (Entrevista N° 16. Integrante del CCM).

Otro ejemplo lo constituye, según fuentes del organismo, lo que ocurre en la división de Riego y Uso Agropecuario. En ella trabajan dos personas que se ocupan de la operatoria de otorgar permisos para la explotación del agua para uso agropecuario, pero no se cuenta con ningún ingeniero agrónomo que pueda hacer una evaluación sobre la sustentabilidad de esa explotación.

“Normalmente este tipo de permisos para riego los pasamos al Ministerio de Asuntos Agrarios para que ellos evalúen si eso es sustentable o no en el tiempo, pero más allá de la opinión de este Ministerio, en la ADA no tenemos personal que pueda dar alguna idea sobre la sustentabilidad” (Entrevista N° 15. Representante del CCM).

La ausencia de ciertos perfiles especializados también impactó negativamente en el desempeño del ADA, provocando demoras en la conformación de áreas

227 Acta 52 (CCM) del 12/6/2008.

críticas. Así, por ejemplo, el Departamento de Gestión de Comités de Cuenca del ADA (área dedicada al desarrollo y apoyo de los Comités) permaneció muchos años en una situación de acefalia y con una dotación de tan solo tres empleados²²⁸.

Financiamiento del organismo

A los efectos de poder llevar a cabo las funciones que el Código de Aguas le había fijado, el PE estableció para la ADA un esquema presupuestario que combinó diversas fuentes y tipos de financiamiento²²⁹.

Pero ese esquema de financiamiento del ADA se produjo en forma gradual, acompañando de esa manera el proceso de su estructuración. En efecto, a partir del primer directorio designado en el año 2000, el organismo contó solamente con una partida presupuestaria para el rubro “Gastos en Personal”. Con esa partida se cubrirían los sueldos de los integrantes de aquel directorio, situación que se extendió hasta el 2003.

Como se muestra en el Cuadro 1, recién a partir del año 2004 el organismo comienza a contar con crédito suficiente para todos los rubros del presupuesto.

228 En el Acta 36 (CCM) del 10/8/06, el presidente del ADA de ese momento mencionó que no había encontrado personal dispuesto a trabajar en el tema. No obstante, se puede hipotetizar que la demora en poner en marcha el desarrollo de los Comités de cuenca escondía una baja voluntad política de la conducción del ADA, ligada a la DiPSOH, para crear espacios de participación a nivel territorial que podrían tensionar a la esfera de decisiones y acciones sobre la política del agua localizada en La Plata.

229 El Dto. 2307/99, en su art. 13, estableció que los recursos de la Autoridad del Agua destinados al financiamiento de su presupuesto son los siguientes: a) El canon establecido por el artículo 43 de la Ley N°12.257 y, en general, las tasas y contribuciones y todo otro recurso derivado del ejercicio de sus atribuciones; b) Los aportes que realice el Tesoro provincial; c) Las sumas que con carácter de aportes o subsidios a la Provincia otorguen el Gobierno Nacional u otros organismos internacionales; d) Los aranceles, derechos o tasas establecidos o que en el futuro se establezcan por aprobaciones o inspecciones o cualquier otro servicio que preste el ente; e) Los frutos civiles de los bienes que integren su patrimonio y f) Donaciones o legados.

Cuadro 1

Presupuesto ADA* 2004-2008 (en pesos)

Año	Total	Gastos en Personal	Bienes de Consumo	Servicios no Personales	Bienes de Uso	Serv. Deuda y Ots. Pasivos
2004	31.409.000	22.037.000	432.000	3.120.000	10.000	5.810.000
2005	31.394.810	28.130.800	730.130	2.017.490	516.390	5.710.000
2006	38.465.730	29.710.500	776.230	2.165.000	174.000	5.640.000
2007	57.240.798	45.214.518	796.200	2.954.080	576.000	7.700.000
2008	60.676.800	48.359.800	857.500	3.395.500	174.000	7.890.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Presupuesto. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. * Nota: crédito inicial

Del análisis de la estructura presupuestaria, se destacan las partidas destinadas a cubrir los gastos de la masa salarial y, al mismo tiempo, quedan expuestos los pequeños montos asignados a rubros igualmente importantes para el funcionamiento del organismo, como por ejemplo Bienes de Consumo, Servicios no personales y Bienes de Uso. Esta situación, constituye un punto de partida que puso límites severos al potencial del organismo para cumplir con sus funciones. Un funcionario del ADA da cuenta de ello en los siguientes términos:

“En Bienes de uso tenés un caso concreto: el de los vehículos. Actualmente tenemos once vehículos para recorrer toda la provincia. Es un organismo que tiene que tener una incidencia, una presencia fundamentalmente en la calle, pero se ve limitado sustancialmente cuando tiene un presupuesto de \$174.000 en bienes de uso. Pero con este rubro tenés que financiar también, por ejemplo, ciertos instrumentos e insumos para el laboratorio. En ese sentido es muy limitado. Después tenés otras partidas que son para el funcionamiento del organismo y que también son pequeñas. Por

ejemplo, con el rubro Servicios no Personales pagás todos aquellos que el organismo gasta en contrataciones recurrentes, por ejemplo, limpieza, policía adicional, etc. También los gastos del funcionamiento edilicio, en cuanto a lo que es la energía eléctrica, por ejemplo. Pero con ella atendés también el pago de los viáticos destinados a solventar las comisiones de servicios. Siendo que este organismo tiene que tener presencia permanente en la calle, se puede ver que la asignación presupuestaria (en ese rubro) pasa a ser una restricción. Un organismo descentralizado y autárquico debería generar los recursos suficientes como para poder autofinanciarse sus necesidades” (Entrevista N° 14. Funcionario del ADA).

Por su parte, el Cuadro 2 nos permite apreciar que en el año 2003 el organismo comenzó a ejecutar partidas en todos los rubros, aunque de una manera muy tibia. Cabe destacar que para entonces su estructura había sido aprobada, al igual que sus plantas de personal, y también se había dado inicio al proceso de incorporación de personal proveniente de AGOSBA y la DiPSOH. Como ha sido mencionado, este proceso terminaría de completarse durante el 2004.

Cuadro 2
Ejecución presupuestaria ADA
2002-2008 (en pesos)

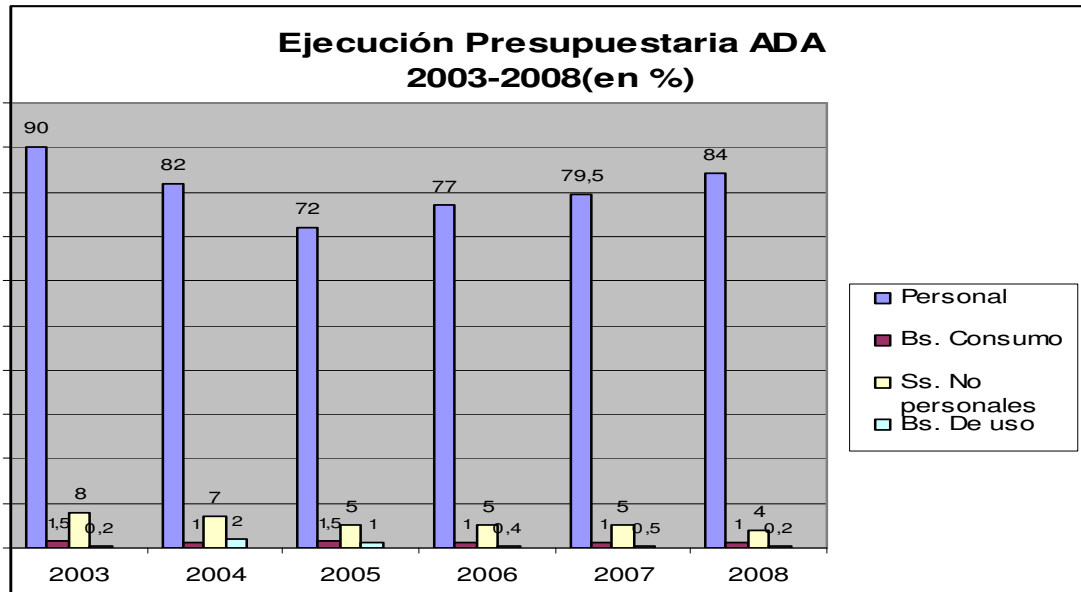
Año	Total	Gasto en personal	Bienes de Consumo	Servicios no personales	Bienes de uso	Serv. Deuda y otros pasivos	Otros gastos
2002	284.192,93	284.192,93	-	-	-	-	-
2003	8.889.978,71	8.028.283,09	134.067,26	714.397,21	3.466,15	9.765,00	-
2004	26.171.663,50	21.519.750,49	359.290,03	1.866.632,31	535.244,96	1.502.860,00	387.885,71
2005	39.501.520,91	28.754.868,10	631.364,15	2.115.459,82	482.740,42	7.410.567,22	106.521,20
2006	46.885,866,07	36,145,822.13	452,316.34	2,498,032.19	195,999.22	7,593,696.19	-
2007	56.596.217,83	45.091.240,29	699.966,31	2.842.587,19	311.577,06	7.650.846,98	-
2008	73.130.933,13	61.076.001,46	763.522,94	3.259.780,19	142.439,78	7.889.188,76	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Contaduría General de la Provincia. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

También en ese cuadro se aprecia que la estructura de la ejecución no muestra mayores sorpresas respecto de la presupuestaria. En ese sentido, el rubro Gasto en personal sigue siendo el de mayor peso en el período analizado.

En términos porcentuales, como lo muestra el Gráfico 1, la participación diferencial de los distintos rubros en la composición de la ejecución presupuestaria es elocuente.

Gráfico 1

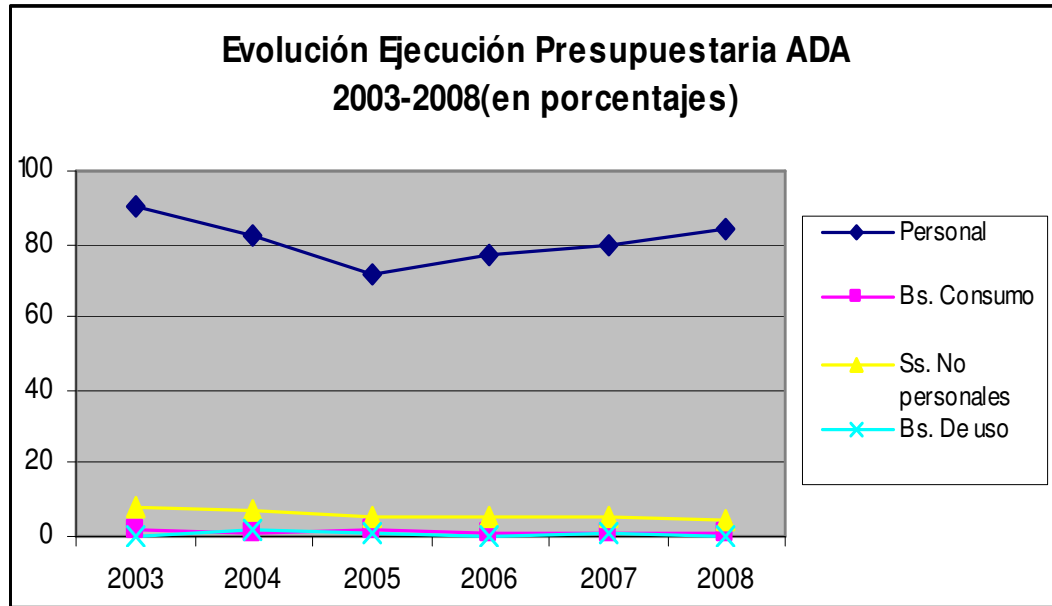


Fuente: Elaboración propia

Nota: El gráfico muestra a partir del 2003, debido a que es el primer año en el que se ejecutan partidas en todos los rubros del organismo. Asimismo, se ha dejado fuera los rubros Servicios de Deuda y Otros gastos.

Por su parte, la evolución de la ejecución presupuestaria de cada una de las partidas presupuestaria muestra recorridos diferentes. Así, el Gráfico 2 nos permite apreciar que, por una parte, el gasto en personal ha mostrado una participación tendiente a la baja hasta el 2005, y luego comenzó a subir. Por otra parte, se percibe que otros rubros han tendido a una participación más bien estable, como es el caso de Bienes de Consumo, en tanto que otros han experimentado un leve descenso: Servicios no personales y Bienes de Uso.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia

Fuentes de Financiamiento

Las fuentes de financiamiento con las que cuenta la ADA son de dos tipos: Rentas Generales y Recursos Propios.

Al respecto, el cuadro 3 muestra que entre 2003 y 2008, los recursos provenientes de rentas generales constituyen la principal fuente de ingresos con los que cuenta el organismo. Con ellos se financian los gastos del personal y los servicios de deudas junto a otros pasivos. Pero esa fuente no alcanza a cubrir todo el gasto en personal, por lo que se utiliza para tal fin parte de los recursos propios que genera el organismo. En consecuencia, el resto de los ingresos generados por el organismo financian los demás gastos operativos.

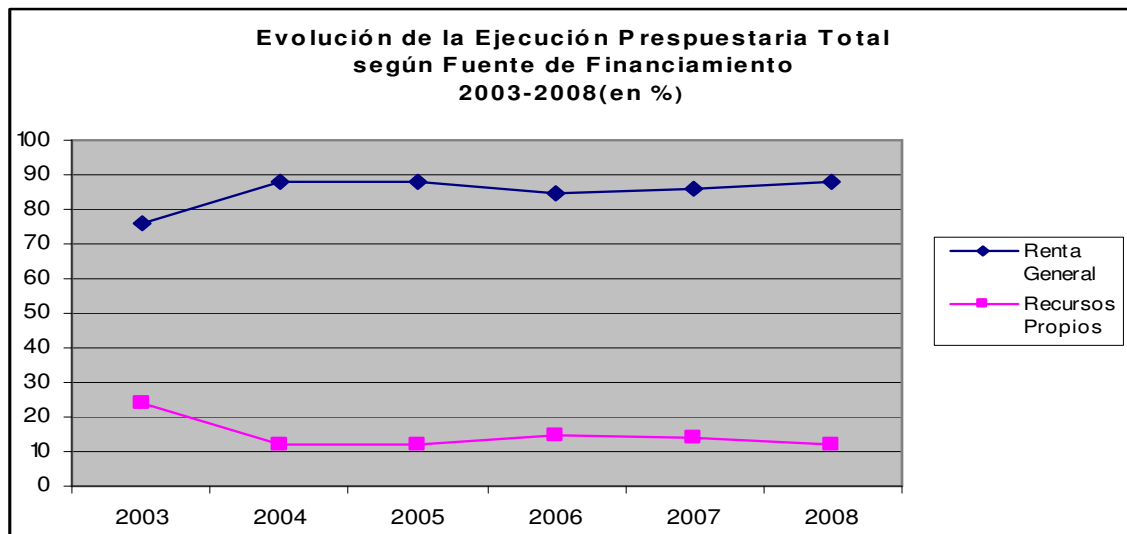
Cuadro 3
Ejecución Presupuestaria ADA
Según Fuente de Financiamiento
2003-2008 (en pesos)

Fuente de Financiamiento	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rentas Generales	6.733.853,65	23.042.057,44	34.524.837,35	39.599.841,55	48.549.717,02	63.965.454,04
Recursos Propios	2.156.125,06	3.129.606,06	4.976.683,56	7.286.024,52	8.046.500,81	9.165.479,09
Total general	8.889.978,71	26.171.663,50	39.501.520,91	46.885,866,07	56.596.217,83	73.130.933,13

Fuente: Contaduría General de la Provincia. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

El Gráfico 3 nos muestra la evolución de la participación de cada una de las fuentes de financiamiento con las que cuenta el organismo. Al respecto, los recursos provenientes de rentas generales constituyen en promedio el 85% de los recursos totales del ADA. En los dos últimos años de la serie se muestran porcentajes que superan ese promedio.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a los recursos propios del ADA, provienen del cobro de multas, tasas por inspección y control de vuelcos industriales²³⁰; del otorgamiento de permisos para el uso del agua y de la aprobación de documentación técnica (por ejemplo, para realizar una obra hidráulica, una planta de tratamiento cloacales, red de agua, etc.).

A veces la imposición de este tipo de tasas constituye una acción que encuentra resistencias en aquellos actores sujetos a su pago:

“Se estuvo trabajando en la idea de cobrar una tasa para la inspección de pozos de uso agropecuario. Interesaba ver cómo iba variando la calidad del agua en función del tiempo y cuáles eran los caudales que realmente se estaban explotando. Y, bueno, hubo un proyecto de resolución que finalmente, en varias discusiones del Consejo Consultivo Multisectorial, fue imposible lograr que CARBAP y la Sociedad Rural lo aceptaran” (Entrevista 15. Funcionario del ADA).

Un aspecto que merece ser destacado se relaciona con el cobro del canon por el uso del recurso agua, aspecto previsto en el Código. Como ha sido señalado en el capítulo anterior, al momento de discutir su reglamentación, el cobro de este canon constituyó uno de los temas de mayor conflictividad entre los representantes de los sectores de la producción, representados en el CCM, y el Estado.

230 “Es una tasa que se fija en función del tipo de industria y se la cobra mensualmente para ejercer el poder de policía sobre el vuelco. Se hacen la toma de muestras de los vertidos y el análisis correspondientes” (Entrevista N°15. Funcionario del ADA).

Ante el rechazo manifestado por los productores agropecuarios, ese cobro se constituyó en uno de uno de los puntos del Código sin reglamentación, razón por la cual el uso del agua hoy no tiene costo para esos sectores y, por lo tanto, tampoco constituye una fuente de ingresos para la ADA.

Si bien no se conocen estimaciones respecto de cuánto podría reportar para el organismo su cobro, se entiende que podría resultar un monto significativo.

“No sé cuánto dinero podría representar el cobro de canon, pero seguramente el día que se pueda cobrar tendrá un rol protagónico dentro de la estructura de los recursos. (...) Son pujas de poder, digamos. El Estado debiera, de algún modo, por lo menos imponerse para su cobro, pero bueno...” (Entrevista N° 14. Funcionario del ADA).

Dado el bajo porcentaje de ingresos que logra generar como recursos propios el organismo (estabilizado en los últimos años entre el 12 y el 15% del total), para la realización de acciones que pueden ser consideradas como relevantes para su funcionamiento y que potenciarían su capacidad operativa, la ADA depende del apoyo que el Ministerio de Infraestructura quiera y pueda brindarle. Ello le demanda al ADA negociaciones con esa cartera a los efectos de conseguir el apoyo y los fondos necesarios para poder llevarlas adelante.

“Actualmente se está realizando la obra del laboratorio, por la que se hizo una licitación a favor del Ministerio de Infraestructura, que terminará pagando el propio Ministerio. Con el equipamiento para el laboratorio ocurre algo similar. Ya lo estamos trabajando, pidiéndole al propio Ministerio, en este armado de rompecabezas, el uso de partidas no ejecutadas por otras áreas del Ministerio a ver si

las podemos utilizar en la Autoridad del Agua. Ello, requiere también, el aval del Ministerio de Economía” (Entrevista N° 14. Funcionario del ADA).

Equipamiento y tecnología

La ADA es un organismo que no sólo heredó los recursos humanos provenientes de diversas reparticiones (en su gran mayoría de la ex OSBA), sino que de ésta última heredó también un conjunto de bienes materiales con los cuales comenzó a realizar las tareas a su cargo. Entre esos bienes, dos laboratorios (uno en La Plata y otro en Bahía Blanca) en los que la ex OSBA realizaba los controles de calidad de agua y de vertidos industriales.

Con esos dos laboratorios, y el equipamiento que los mismos disponían, la ADA encaró las tareas de análisis y monitoreo sobre el agua. Básicamente son utilizados para realizar estudios bacteriológicos y químicos relacionados con la calidad del agua superficial y subterránea, ambos necesarios para el otorgamiento de permisos para la explotación del recurso, para los vertidos de tipo industrial y para los vuelcos cloacales.

Pero las condiciones de estos laboratorios distan de ser las más adecuadas para el desarrollo de las tareas mencionadas. Así se expresaron algunos entrevistados

“El problema fundamental es la falta de equipamiento en los laboratorios. Está en marcha la ampliación del que está en La Plata, pero desde que se creó la ADA se viene peleando por la reconstrucción de ese laboratorio y llevamos 9 años de su creación y todavía no se ha hecho. El laboratorio de Bahía Blanca también necesita ser reequipado. Cuando pertenecían a OSBA eran

adecuados, pero ahora se está necesitando actualizar un equipamiento que data de la década del `80” (Entrevista N° 20 Funcionario del ADA).

La preocupación por la deficiencia en las tareas de los laboratorios fue un tema planteado y discutido en las reuniones del Consejo Consultivo Multisectorial. Por ejemplo, frente a los planteos allí presentados por los representantes de la UIPBA respecto de los resultados controvertidos que arrojaban ciertos análisis, desde la ADA atribuían esta situación a la degradación del equipamiento y del espacio físico de los laboratorios, y a la no renovación del personal técnico, o a la insuficiente capacitación que le fuera brindada al personal encargado del tema²³¹.

Otro punto en el que los recursos tecnológicos son relevantes se relaciona con el sostenimiento de una red hidrométrica en toda la provincia. Desde el organismo se señala que la red existente adolece de un mantenimiento mínimo, y que cuenta con una reducida capacidad operativa: del 25% o 30%, aproximadamente²³². Al mismo tiempo, la tecnología utilizada para capturar la información proveniente de esa red está lejos de ser la más actualizada. Pese a que existe tecnología satelital que podría proveer información en tiempo real respecto de los caudales en cada río de la provincia, actualmente los datos se capturan de forma manual a partir de salidas que se hacen al terreno, levantando la información en los puntos de medición existente en ciertos ríos de la provincia. En el organismo se estima que el rezago tecnológico en este aspecto es de entre 10 y 15 años²³³.

231 Del Acta N° 48 del CCM, del 26 / 10 / 2007.

232 Entrevista N° 15 (Funcionario del ADA).

233 Entrevista N° 12 (Funcionario del ADA).

A ello debe sumarse que los recursos financieros con los que contaba la ADA para rubros tales como Bienes de Uso o Bienes de Consumo, limitan considerablemente las oportunidades del organismo para contar con los bienes necesarios para desarrollar sus funciones de manera satisfactoria. Como hemos señalado, a fines del 2008 contaba con un parque automotor de once camionetas para salidas al terreno y realizar inspecciones de monitoreo y de prevención, relacionados con los vertidos industriales sobre cursos de agua en toda la provincia²³⁴. Esa cantidad de vehículos constituye alrededor de un tercio de lo que requeriría el organismo como para poder cumplir esa tarea con pretendida eficacia²³⁵.

Las restricciones de movilidad y de recursos financieros para viáticos dificulta la recolección de esos datos, y hace que se carezca de una base de información confiable sobre el estado del recurso, apta para la toma de decisiones y la elaboración de planes hídricos:

“En realidad en toda la provincia los datos se capturan en la medida de sus posibilidades, y eso depende de si hay viáticos para salir, para ir al campo y medir. Recuerdo recibir de este río, que abastece a Bahía Blanca, el estudio hidrológico del caudal aportado por el río durante todo el año. Me guiaba por esos datos que venían tres veces al año, con los que se hacían estimación sobre cuáles eran los caudales del río. Y eso no tiene nada que ver con la realidad. A veces el río, en dos días de una lluvia importante, en esta zona te trae mucha agua, o ocurre como ahora que llevamos cuatro años de sequía. Si no hay una continuidad en ese registro, las bases de datos no son confiables. Si no son confiables, los permisos que uno está dando son endeble. En todo

234 Entrevista N° 14 (Funcionario del ADA).

235 Entrevista N° 20 (Funcionario del ADA).

lo que es el manejo de recursos hídricos uno necesita tener el antecedente más hacia atrás del tiempo y lo más continuo posible, y eso no se tiene. Entonces, en la tecnología, lo que está faltando es tener toda la instrumentación en toda la provincia” (Entrevista N° 20. Funcionario del ADA).

La ausencia de bases de datos confiables repercute sobre la calidad de agua y la calidad de vertidos, ya que no favorece el desarrollo de tareas preventivas, en las cuales el organismo también ha mostrado dificultades:

“El déficit más grande que hoy tiene el organismo, después de nueve años de creación, es que no ha podido implementar un plan preventivo de actuación en la provincia. Y el recurso hídrico, que cada vez tiene más importancia, ha quedado relegado en su seguimiento, en un organismo que se quedó en el tiempo” (Entrevista N° 20. Funcionario del ADA).

Segunda Parte

Los recursos del ADA y el impacto en su desempeño

La calidad y cantidad de los recursos humanos, financieros y tecnológicos con los que fue dotada la ADA, compuso un marco de restricciones dentro de las cuales el organismo se ha desenvuelto desde su creación. Ello no sólo ayuda a entender el por qué del lento proceso de puesta en funcionamiento del organismo, sino también, las razones de su precaria capacidad operativa.

De hecho, hacia finales del año 2003, al dejar la presidencia del ADA, quien fuera su primer presidente destacaba la necesidad de producir una renovación en el mismo de manera que “de una vez por todas” pudiera comenzar a funcionar²³⁶. Con el transcurso de los años, a esa expresión de deseo le siguió una dinámica de funcionamiento que se mostró débil y que dificultó el cumplimiento de las funciones esenciales que el Código de Aguas le habían asignado.

A principios del año 2008, al asumir, el quinto presidente del organismo²³⁷ manifestó que lo hacía con el propósito de modificar la mala imagen del ADA en cuanto a velocidad de respuesta y presencia en la vía pública. En este sentido, señalaba la existencia de varios temas que el organismo no había podido resolver, como el deterioro en la calidad de agua por problemas de

236 Acta N° 9 del CCM, del 26/9/03.

237 Recordemos que entre el 2000 y el 2008 el ADA cambio cinco presidentes: Primer presidente: 8/2000-9/2003; Segundo presidente: 11/2003-8/2004. Tercer presidente: 9/2004-12/2006; Cuarto presidente: 1/2007-12/2007 y, Quinto presidente a partir del 3/2008.

salinidad o de arsénico o la mala calidad de las perforaciones para la extracción de agua, entre otros.²³⁸

También se vio debilitado el ejercicio del poder de policía por parte del organismo. Entre otras razones, como hemos señalado, por la precariedad de sus registros y sistemas de información. Desde la propia presidencia del ADA se ha reconocido que, sobre la presencia de casi 60.000 industrias estimadas en la provincia, existen 6.000 incorporadas en los registros del organismo y solamente 500 pagan la tasa de fiscalización²³⁹. Esta situación impacta de manera negativa sobre la capacidad del ADA para generar sus propios recursos financieros.

Los problemas vinculados con los recursos humanos que fueron señalados en la primera parte de este capítulo, impactaron sobre los procesos internos desarrollados en la ADA, que sufrieron dificultades, tal como lo destaca el siguiente testimonio:

“Las demoras para permisos de explotación o perforación están en el orden del año, año y medio, lo que resulta un tiempo excesivo. El inconveniente que tienen en este momento (setiembre del 2008) es que hay una sola persona, que es un técnico, para tomar muestras de agua en toda la provincia de Buenos Aires. O sea, cuando uno solicita un permiso se toman muestras de agua en el lugar de donde se supone se va extraer el agua para uso. Sobre esa muestra, la ADA determina su calidad química. Hay una sola persona para tomar las muestras para cada permiso, en toda la provincia. Después hay un jefe de división que es el encargado de la parte de evaluar esos proyectos, y una profesional que es la

238 Del acta N° 52 del CCM del 8/5/08.

239 Del acta N° 54 del CCM del 28/8/08.

encargada de mirar todos los expedientes, es decir, tres personas para la evaluación de los informes técnicos”(Entrevista N° 16. Integrante del CCM).

Por otra parte, los problemas vinculados con los recursos humanos y los recursos financieros ayudan a explicar la ausencia de un trabajo sistemático y efectivo en la puesta en marcha de los Comités de cuenca en la provincia²⁴⁰. Cabe recordar que el área dedicada a trabajar el tema de los comités en la ADA permaneció sin una conducción clara durante mucho tiempo, y con una dotación de personal mínima. Esa tarea, que requería de la ADA el desarrollo de un proceso de difusión, concientización y apoyo sostenido a lo largo del tiempo, en todo el territorio provincial, se vio dilatada y dificultada pese a ser una cuestión planteada de manera recurrente en el seno del CCM²⁴¹:

“Había muy poca actividad dedicada a los Comités de cuenca. Se los creaba, se les daba un apoyo inicial, se les daba las primeras herramientas pero después quedaban al libre albedrío en cuanto al funcionamiento. Y cuando nos planteaban algún problema, por falta de recursos u otro elemento, se demoraban las respuestas desde la ADA. Eso hacía que los pocos (comités) que habían empezado a moverse, se desalentaran en ese crecimiento progresivo que tendrían que haber tenido en el tiempo” (Entrevista 20. Funcionario de la ADA).

240 Ver actas N° 31 del 3/06 y 41 del 2/07.

241 A lo largo del período bajo estudio fueron muchas las sesiones del Consejo Consultivo Multisectorial en las que se planteó la necesidad de trabajar en el fomento y desarrollo de los Comités de cuenca, y de poner en marcha el área del organismo encargada de esa tarea. (Acta del CCM N° 3, N° 5, N° 7; N° 8, N° 13, N° 17, N° 18, N° 19, N° 29, N° 32, N° 41 y N° 45).

“Hay un desconcierto total sobre el tema, al no existir una política clara de trabajo para los Comités de Cuencas. En el interior (de la provincia) no saben a dónde tienen que recurrir, los intendentes no muestran interés y no se entiende todavía cómo se coordinarán” (Acta N° 41 del 2/07).

Como resultado de ello, la creación y puesta en funcionamiento de los comités constituyó una tarea que tuvo mayor desarrollo en el plano discursivo que práctico. En las entrevistas realizadas a funcionarios de la ADA se reconoce que, frente a la existencia de 24 Comités de Cuenca en la provincia, son muy pocos a los que se les reconoce un funcionamiento considerado real y aceptable.

Un caso paradigmático lo constituye el Comité de Cuenca del Río Luján (CCL)²⁴², que data de la década de los ochenta²⁴³ y fue creado por la Autoridad del Agua, mediante Resolución N° 003/01244.

Integrado por funcionarios de las áreas medioambientales de los diversos municipios que lo integran, el CCL dedicó sus mayores esfuerzos a consolidar

242 El río Luján constituye una de las tres cuencas principales que surcan la Región Metropolitana de Buenos Aires, junto a la del Río Reconquista y la del Matanza-Riachuelo. Sus nacientes surgen en la pampa ondulada, en el partido de Suipacha (noroeste de la provincia de Buenos Aires), recorriendo en la alta cuenca áreas de uso agrícola y ganadero extensivo, con fuentes de contaminación difusa, así como tres ciudades intermedias (Mercedes, Suipacha y Luján). Bordea el periurbano bonaerense y el Área Metropolitana de Buenos Aires (con importante contaminación domiciliar e industrial). Recorre así 128 km., se une al delta del río Paraná y desemboca en el estuario del Río de la Plata. El área de la cuenca abarca los partidos de Suipacha, Mercedes, Luján, Gral. M. Rodríguez, Exaltación de la Cruz, San Andrés de Giles, Campana, Pilar, Escobar, Moreno, Tigre, Malvinas Argentinas, José C. Paz y San Fernando; un conjunto de aproximadamente 1.100.000 habitantes.

243 En el año 1986, medios locales daban cuenta de reuniones de funcionarios provinciales con integrantes del Comité de Cuenca del Luján. En 1997, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires crea formalmente el Comité de Cuencas Hídricas del Río Lujan, con carácter consultivo, mediante la **Resolución N° 285**. Su acción poco sistemática no genera acciones de relevancia en torno a la cuenca

244 Estrictamente, esta Resolución crea el Comité “A” (integrado por los municipios de la cuenca alta y media del río lujan) y deja pendiente la creación del Comité “B” (cuyos integrantes son los municipios ubicados en la cuenca baja del río).

la situación financiera del Comité y la de su planta de recursos humanos²⁴⁵. Los problemas de financiamiento y de capacidad técnica para la actuación del Comité constituyeron una constante en su desempeño.

Con esa debilidad interna, la capacidad de generación de acciones en función del aprovechamiento y conservación del agua en la cuenca del Luján constituyó apenas una intención, un gesto del CCL²⁴⁶. En todo caso, la concreción de algunos estudios o diagnósticos realizados en el área de la cuenca estuvo ligada a las articulaciones institucionales logradas con diversos organismos nacionales²⁴⁷ o provinciales²⁴⁸, sea por convenio o por la gestión de cada uno de los municipios.

Como aspecto positivo, la conformación del organismo de cuenca facilitó el intercambio de información entre los municipios, e incluso entre éstos y algunos particulares involucrados (limitados en número), permitiendo abarcar

245 Entre el año de su creación (2001) y el 2008, el Comité no había logrado que la Autoridad del Agua le asignara un presupuesto para realizar las actividades que le fueran asignadas en el marco de lo establecido por el Código de Aguas de la Provincia: fijar pautas para la preparación y ejecución de un programa de desarrollo integrado de la cuenca o región y atender su marcha; considerar y analizar los programas y proyectos a ejecutar por organismos dentro del área; evaluar iniciativas de estudios de preinversión, de inversión y de acción orientadas al desarrollo del área que plantee cualquier organismo municipal, provincial o nacional, de la cuenca o región; analizar y gestionar el financiamiento de las acciones orientadas al desarrollo del área; y evaluar anualmente la marcha del programa y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y transformación de la región. Por otra parte, no contaba con recursos para contratar recursos humanos que se abocaran de manera exclusiva a la gestión del CCL, por lo que el recurso humano del que disponía eran los propios funcionarios que lo integraban.

246 En ese sentido, resulta claro el contraste entre las atribuciones que le otorga el Código de Aguas y las acciones concretas que el CCL ha podido realizar actuando en el marco de debilidad operativa indicada. Estas últimas acciones pueden resumirse de la siguiente manera: suele pedir información a diversos organismos nacionales y provinciales acerca del estado del recurso en la cuenca; ha solicitado la sanción de cierta normativa; busca financiamiento para hacer estudios sobre el estado del recurso y para el propio funcionamiento del comité; elaboró estudios asistemáticos sobre el estado del recurso asociado con organismos provinciales o nacionales; y ha realizado algunas alertas a organismos provinciales y nacionales sobre problemas vinculados con el estado del recurso, entre otras.

247 Por ejemplo con el Instituto Nacional del Agua o la Universidad Nacional de Luján.

248 La ex Secretaría de Política Ambiental (SPA).

distintas interrelaciones –hídricas, ambientales, económicas y sociales– a ser tenidas en cuenta para evaluar diversos problemas asociados con el recurso.

Desempeño y legitimidad cuestionada

La precariedad en la dotación de los recursos con los que cuenta la ADA y los problemas en el desempeño de sus funciones constituyen características visualizadas desde el exterior del organismo, que le han forjado una imagen devaluada. Así, por ejemplo, en relación con la responsabilidad de la ADA en la preservación del agua ante situaciones de sobreexplotación del recurso, las siguientes notas periodísticas reflejan la imagen que desde algunos medios se tiene sobre el organismo en diversas zonas de la provincia:

“En la localidad bonaerense de Rojas preocupa la “desaparición” de la Autoridad del Agua (ADA) ante lo que anuncian como una “hiperexplotación” del acuífero local, motivado por el significativo aumento del consumo domiciliario y el uso del recurso por parte de empresas productoras de semilla, que según informaron autoridades municipales, “han cuadruplicado las perforaciones para riego artificial de forma ilegal” (...) Desde la municipalidad rojense afirman que el organismo provincial que regula esta actividad, la Autoridad del Agua, se encuentra “incapacitado para hacer cumplir con la Ley N° 12.257 (Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires)”²⁴⁹.

249 Información obtenida en : http://www.agencianova.com/nota.asp?n=2007_1_29&id=37220&id_tiponota025, 7/5/2008.

“Hace algunos días que los productores del Cuartel V y de Castilla (Chacabuco) se encuentran reclamando por los perjuicios que están sufriendo en sus campos, a raíz de la falta de humedad que producen los equipos de riego, ubicados en los campos linderos, alquilados por empresas semilleras.(...) Se acordó insistir ante la Autoridad del Agua de la Provincia, y de no haber respuesta, a la vía judicial. (...) Se aclaró que en la provincia de Buenos Aires, todo lo relacionado con el riego artificial está regulado por el Código de Aguas, que es una legislación muy buena. El problema es que no se la hace cumplir. Se expresó que la autoridad no está a la altura de lo que dice la ley, por lo que hay problemas de aplicación en este tema como en otros, por ejemplo, lo que pasa con los comités de cuenca, con la contaminación de cursos de agua y con la calidad de abastecimiento de agua domiciliario”²⁵⁰.

Aquellos problemas no sólo le dieron al organismo una imagen negativa por parte de distintos sectores productivos, sino que además, sirvieron de argumento para poner límites a la posibilidad de constituirlo en el organismo rector encargado de llevar adelante una política integral del agua. En este sentido, resultan cuestionadas sus capacidades para el desarrollo de una planificación integral del recurso:

“Básicamente, hasta la sanción del Código de Aguas el que fijaba la política hídrica obviamente era este Ministerio, y el ente que oficiaba de controlador, regulador y manejo de la política hídrica ha sido la DiPSOH. Hoy en día, sigue siendo la DiPSOH. Si bien las misiones de planeamiento el Código las deja en manos de la ADA,

250 Información obtenida en http://www.vivechacabuco.com/seccion_notas.asp?ID=12285, 3/8/09.

hoy por hoy nosotros seguimos planificando la política hídrica de la Provincia. Acá lo que ha pasado es que la Autoridad del Agua -que es un ente que tiene gran parte de las misiones y funciones que podríamos hacer nosotros- en realidad se ha conformado con profesionales y técnicos que venían de prestar una actividad a nivel servicios, digamos. Entonces, por ahí, es muy distinta la función que estaba haciendo la gente que hoy está en la Autoridad del Agua o que estaba en ese momento en la Autoridad del Agua. Es por eso que se ha seguido planificando desde acá (...) La planificación la hemos seguido haciendo nosotros, la verdad, sin considerar a la Autoridad. Yo creo que ellos tienen, hoy por hoy, un montón de cosas para hacer a las que tienen que abocarse, digamos, y en realidad a veces no les da la capacidad, o el tiempo, para poder cubrir todo lo que sí deberían hacer. Entonces, no han incursionado en esta línea de planificación hídrica, que la seguimos haciendo nosotros” (Entrevista N° 7).

Esta situación, que mantiene la fragmentación y desarticulación en el *Dispositivo de Gestión* de la política del agua, hace que la ADA no tenga mayor injerencia sobre una parte importante de la política hídrica, como es la definición de las obras hidráulicas que se proyectan o realizan en la provincia:

“Las obras que se están construyendo, hoy por hoy, las está definiendo la DiPSOH. Básicamente, las grandes obras salen de ahí. Obras menores –alcantarillas, algún canal chico, ése tipo de cosas- también. La mayoría de las definiciones de obra están saliendo desde la DiPSOH. Cosa que no debería ser tan así en función de que nosotros (la ADA) deberíamos tener una planificación general para toda la provincia, a partir de la cual se establezcan algún tipo de prioridades” (Entrevista N° 15).

Lejos de cumplir con el rol imaginado por el Código de Aguas, la escasa dotación de recursos con los que cuenta la ADA terminó de asegurarle apenas un lugar más en la compleja trama de la política hídrica de la provincia de Buenos Aires. De esta forma, el Estado provincial mantiene un pobre nivel de incidencia en los importantes desafíos que le plantea la problemática del agua en todo su territorio.

A modo de resumen

La capacidad de intervención del Estado en un determinado campo de problemas, como es el del manejo del agua, requiere disponer de un *Dispositivo Normativo* que estructure y oriente sus intervenciones, y de un *Dispositivo de Gestión* que las sostenga y materialice. Para ello resulta indispensable contar con un repertorio de *Recursos* críticos que, en cantidad y calidad, permitan desarrollar las actividades requeridas para el logro de los objetivos oficiales de política pública.

Sin la posibilidad de contar con esos recursos humanos, financieros y tecnológicos, la política hídrica se verá amenazada seriamente en sus posibilidades de alcanzar los objetivos que se propone, y quedará cercana a convertirse en apenas un conjunto de iniciativas meramente discursivas. En ese marco, el Estado queda impotente para concretar sus iniciativas en materia de políticas públicas.

A lo largo de este capítulo hemos dado cuenta de la asignación de recursos humanos, financieros y tecnológicos con los que fue dotado la principal innovación que el código de agua introdujo en el dispositivo de gestión de la política: la Autoridad del Agua.

Tanto la forma en que tal asignación se llevó adelante, como la calidad y cantidad de los recursos con los que contó, dejaron establecido el potencial con el cual la Autoridad del Agua haría frente a las funciones que el Código de Aguas le había fijado.

Las marcadas dificultades que evidenció la ADA para cumplir con pretendida eficacia los mandatos establecidos por aquel código le permitieron ocupar, en el mejor de los casos, el lugar de tan solo un organismo más dentro del ya

fragmentado, desarticulado y débil dispositivo de gestión con el que contaba el Estado provincial para prevenir, morigerar o resolver los problemas asociados con el aprovechamiento, conservación y gestión del agua en el territorio de la provincia.

El proceso de configuración de instrumentos de política descrito en los capítulos II y III ha permitido apreciar la diversidad de actores que estuvieron involucrados en el mismo, los intereses que cada uno de ellos movilizó, el nivel de participación que tuvieron, y el papel crítico que jugaron las organizaciones del Estado.

Al mismo tiempo, se pudieron apreciar las diversas articulaciones que se dieron entre los diversos actores involucrados, y la dinámica que ellos le imprimieron al propio proceso de configuración de instrumentos.

Todos estos elementos hicieron que los diversos instrumentos de política se vieran fuertemente limitados en su potencial para permitir una intervención estatal más efectiva a la hora de enfrentar los problemas que afectan a la sociedad, en este asociados con el aprovechamiento, conservación y gestión del agua.

En el próximo capítulo nos focalizaremos en los resultados del proceso bajo estudio, y en los factores que nos permiten explicar los mismos.

Capítulo V

Del fortalecimiento estatal a la reproducción de su debilidad

Introducción

A partir de los testimonios obtenidos y demás información colectada durante nuestro trabajo de campo, en los Capítulos III y IV hemos podido narrar los principales eventos ocurridos en torno al proceso de configuración de instrumentos en la política del agua de la provincia de Buenos Aires entre 1992 y 2008.

Dicha narración nos señala que ese proceso se inició como un intento por mejorar los instrumentos de política, para superar los problemas de fragmentación y desarticulación que caracterizaban a la política del agua provincial. Para ello se propusieron una serie de cambios sustantivos en su *Dispositivo Normativo y de Gestión (DN y DG)*, a partir de los cuales el Estado provincial podría llevar adelante una intervención más efectiva frente a los problemas sociales, políticos, económicos y ecológicos asociados con el agua (degradación del suelo, inundaciones, sobreexplotación del recurso, contaminación de origen industrial, multiplicidad de usos, entre otros).

Pero a pesar de las innovaciones realizadas en el plano normativo, de las modificaciones introducidas en el esquema de gestión y de la reasignación de recursos decidida, el caso estudiado muestra que el proceso vivido, antes que servir para dotar al Estado con mejores instrumentos de política, contribuyó a la reproducción de aquellos rasgos negativos que caracterizaban a la política del agua y debilitaban la intervención estatal en el aprovechamiento, preservación y gestión del recurso.

En este sentido cabe preguntarnos: ¿por qué se perdió la oportunidad de fortalecer la capacidad de intervención estatal frente a los problemas del agua en la provincia? O, puesto en otros términos, ¿qué factores contribuyeron a reproducir las condiciones de debilidad estatal en ese campo de política?

Este capítulo procura dar respuesta a las preguntas planteadas. Para ello ha sido estructurado en dos partes: en la primera se presentan los principales resultados generados por el proceso de configuración de instrumentos en la política del agua entre 1992 y 2008, que surgen del caso narrado en los Capítulos III y IV; en la segunda, se identifican y analizan los factores críticos que permiten comprender aquellos resultados y, en términos más generales, la reproducción de la debilidad estatal en la política del agua provincial.

Primera Parte

Proceso de configuración de instrumentos

Principales resultados

Código de Aguas: al servicio de los intereses sectoriales

El caso estudiado señala que, con la intención de dar una nueva orientación y estructura a la política provincial del agua, en el año 1992 se comenzó un proceso legislativo a los efectos de reconfigurar los aspectos sustantivos de su dispositivo normativo y de gestión. Para tal propósito, en el Poder Legislativo (PL) provincial se emprendió la tarea de elaborar un código de aguas para la provincia de Buenos Aires.

La evidencia nos permite apreciar que ese proceso se desarrolló en dos etapas claramente reconocibles. La primera se inició hacia finales de 1992 con la

conformación de la Comisión Especial del Agua (CEA), instancia creada en el ámbito de la Cámara de Diputados y encargada de elaborar el proyecto de Código. Continuó en 1995 con su presentación en la Cámara de Diputados, a los efectos de lograr su tratamiento parlamentario. Y finalizó en 1996, cuando el proyecto perdió estado parlamentario por no haber logrado tratamiento en el recinto.

Durante esta etapa, la elaboración del Código fue encarada teniendo en claro que los principales problemas a superar eran, por un lado, la fragmentación y dispersión de normas provinciales que hasta ese momento se encontraban vigentes y regulaban los diversos aspectos de la política del agua²⁵¹. Por el otro, la marcada desarticulación existente entre una gran diversidad de organismos provinciales de diferente rango, con incidencia en la gestión estatal del agua.

De esa manera, la CEA pretendió dotar al Estado de un instrumento normativo que fuera el eje de la política del agua y le permitiera ganar coherencia para alcanzar una perspectiva amplia e integral sobre recurso. Así podría intervenir con mayor eficacia en la gestión, aprovechamiento y conservación del recurso (tanto superficial como subterráneo), y también en la defensa contra los daños perjudiciales que el agua podría provocar sobre personas y bienes.

Lo anterior convertía al Código en una pieza estratégica que permitiría resolver problemas estructurales de la política del agua, a fin de “asegurar a los habitantes de la provincia el acceso y disfrute del agua al que tienen derecho y como contrapartida, evitar que unos pocos ocupen y dañen indebidamente lo que

251 Entre otras tantas, la Ley N° 7948/72 sobre funciones del CORFO, Ley N° 5.376 que regula la provisión de agua potable en áreas sin instalaciones del organismos estatal proveedor, Ley N° 9.297 sobre uso de fondeaderos, Ley N° 11.459 de radicación industrial -que impulsó la evaluación ambiental- y la Ley de riego N° 5.262 (Valls, 1999).

es de todos”²⁵². Ello develaba que detrás de la norma se encontraba la intención de promover la satisfacción del interés general.

En ese marco, la CEA asignaba un rol central a la Autoridad del Agua (ADA) y sugería que tuviera una ubicación jerárquica dominante para ostentar un lugar clave dentro del esquema de gestión en la política. Propuso, al mismo tiempo, la creación de comités de cuenca como instancias de participación y deliberación social a nivel territorial.

Pero la elaboración del Código no tardó en despertar la manifestación contraria por parte de un conjunto de actores que, preocupados por los impactos negativos que la sanción de esa norma podría tener sobre sus intereses sectoriales, objetaron diversos aspectos de su contenido.

En efecto, al proponer la figura de la ADA y la creación de comités de cuenca en toda la provincia, el Código ponía límites a la autonomía de diversos actores intraburocráticos (principalmente a la Dirección de Hidráulica, que ocupaba un lugar central en la política del agua provincial) y a un estilo de gestión que podríamos denominar de “fragmentación centralizada” en la capital de la provincia²⁵³. De esa manera, estos actores verían reducir su nivel de incidencia sobre una porción no menor de las decisiones y los recursos asignados a la política del agua. Estos temores eran preanuncios de las dificultades futuras para lograr el acatamiento de la norma.

Por otra parte, con la sanción del Código también se veían afectados un conjunto de actores externos al Estado (principalmente aquellos ligados a la producción agropecuaria y a la industrial), quienes deberían comenzar a pagar por el uso del

252 Fundamentos del proyecto de Código de Aguas presentado en 1995. Expediente de la HCD N° 908/95-96 del 10/7/95.

253 Esto es, múltiples organismos con incidencia en la gestión del agua, todos ellos ubicados en la ciudad de La Plata.

agua, hecho que ponía algún tipo de límites a las prácticas discrecionales que venían realizando en relación al uso del recurso.

Aunque el proyecto fue finalmente presentado en la Cámara de Diputados, la complejidad de la norma y los vetos que ésta despertó se sumaron para que su tratamiento sufriera sucesivas postergaciones entre 1995 y 1996. Esta situación dejó en evidencia la ausencia de actores con voluntad y capacidad política para sortear esas resistencias y lograr los acuerdos parlamentarios necesarios para su tratamiento y posterior aprobación. Sin ello, el proyecto se tornó inviable y, finalmente, perdió estado parlamentario.

La segunda etapa del proceso legislativo se inició en 1997 con el pedido de reproducción del proyecto, continuó en 1999 con la sanción definitiva del Código, y culminó en el 2007 con su reglamentación.

Si bien el proyecto fue reflatado en 1997, los actores que entonces lo impulsaron, aunque respetando en gran medida la letra del proyecto de 1995, le imprimieron un cambio de sentido a partir de los objetivos que los movilizaron: por un lado, buscaron convertir al Código en una pieza al servicio de asegurar el proceso de privatización de la empresa estatal OSBA. Por el otro, y al margen de su contenido, convertirlo en un producto legislativo que sirviera para legitimar la función parlamentaria.

De esta manera, ya no era importante si el Código encerraba o no una hipótesis causal válida (Sabatier y Mazmanian, 1996) o si ayudaría a resolver los problemas estructurales de la política del agua. No era eso lo que se comenzaba a poner en juego.

Pero además del cambio de sentido, luego de su sanción en 1999, el Código sufrió limitaciones en sus alcances con la aprobación de su reglamentación.

Durante ese proceso, los sectores de la producción agropecuaria e industrial incidieron con éxito para que quedaran sin reglamentar algunos aspectos que eran importantes para la política del agua, pero afectaban sus intereses sectoriales. Nos referimos a aquellos artículos que establecen el pago de canon por el uso del agua.

A partir del rechazo explícito que esos sectores plantearon, aquellos artículos del código quedaron sin reglamentación, lo que en la actualidad permite que el uso del agua, tanto para riego como para uso industrial, resulte gratuito en la provincia de Buenos Aires.

Con todo ello, la norma fue perdiendo fuerza y no logró establecer aquel “imperativo legal” del que nos hablan Rein y Rabinovitz (1996), necesario para asegurar su cumplimiento. Ello quedó reflejado, por ejemplo, en el hecho de que diversos actores burocráticos que resistieron la sanción del Código por incorporación de la figura de la ADA, no se sometieron a la misma y siguieron manteniendo sus márgenes de autonomía.

Orientado a satisfacer intereses sectoriales, el proceso de cambios en el *DN* de la política de la agua no logró conformar aquella “infraestructura jurídica apta para afrontar los problemas hídricos de la provincia y someter el agua a un manejo racional y justo”²⁵⁴, a la que aspiraron los redactores del código en 1992.

Con ello se frustró la oportunidad de estructurar un modo de intervención pública apto para desarrollar una visión integral del recurso y asegurar los derechos ciudadanos en relación al mismo.

254 Fundamentos del anteproyecto de Código de Aguas de 1995.

Autoridad del Agua: algo nuevo para que nada cambie

Si se toma en cuenta el estado de situación del *DG* a principio de los '90 (caracterizado por la CEA como atomizado y desarticulado), podemos señalar que esta comisión propugnó por la realización de cambios estructurales que permitieran alcanzar mayores niveles de coordinación en el nivel central de la gestión estatal, y de participación social a nivel territorial.

Una vez sancionado el Código de Aguas, la materialización de los cambios en el *DG* quedó en manos exclusiva del Poder Ejecutivo (PE), que puso en ellos energías diversas, con resultados dispares.

En relación al ADA, como las evidencias indican, el PE se preocupó por crearla, pero en el marco del acuerdo realizado con el sindicato de OSBA. En este sentido, adoptó un conjunto de decisiones que vendrían a cambiar sustancialmente el sentido original de la existencia de la ADA y echaría por tierra la posibilidad concreta de que ella pudiera cumplir el rol de organismo rector para la política del agua.

En efecto, la decisión táctica de crear la ADA estuvo acompañada por otra decisión estratégica: la Autoridad del Agua no vendría a cumplir ningún papel rector en la política del agua provincial, ya que ello alteraría las relaciones de poder con el otro protagonista principal: la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas (DiPSOH).

Esa última decisión se hizo explícita a través de diversas señales. Por un lado, negándole al ADA un lugar jerárquico dentro del organigrama provincial y

ubicándola en el mismo nivel jerárquico de la Dirección de Hidráulica²⁵⁵. Por otro, y eso lo veremos con más detalle en el próximo punto, al promover la conformación de la ADA sobre la base de una marcada debilidad en su estructura de recursos.

En esas condiciones, la ADA terminó ocupando sólo un lugar más dentro de un esquema de gestión ya fragmentado, cuyos protagonistas principales, aunque no únicos, seguirían siendo el sindicato de OSBA y la DiPSOH. Con ello no sólo no se potenció el *DG* a nivel central, sino que además se consolidaba el carácter policéntrico del mismo.

Con respecto a la creación de los comités de cuenca en toda la provincia, el PE demostraría una actitud pasiva, dejando en claro que tampoco alentaría cambios en los niveles de centralización y de participación que mostraba el *DG*. En ese sentido, la ausencia de un trabajo sostenido y consistente de la promoción y apoyo a la conformación y funcionamiento de los comités de cuenca, constituía una forma de evitar que surjan nuevos actores, en este caso a nivel territorial, que pudieran comenzar a incidir en las decisiones del nivel central y multiplicar las demandas sobre él.

Deslegitimada por el objetivo no explícito de su creación, la ADA no pudo ejercer el rol central de coordinación²⁵⁶ que le asignaba el Código²⁵⁷, ni llevar adelante una planificación integral del recurso. Debilitada por los recursos con los que fue dotada, tampoco logró contar con el potencial suficiente como para desarrollar con eficacia gran parte de las actividades de gestión operativa y

255 Recordemos que durante la primera etapa legislativa del proyecto de Código, la CEA pensaba que las decisiones del ADA afectarían a diversas áreas administrativas, y sería apropiado que ella ocupara un lugar jerárquico prominente: Ministerio o Secretaría de Estado.

256 En el sentido que Mintzberg (1993) lo plantea, el ADA no tiene la capacidad de actuar como aglutinador del conjunto de los organismos involucrados en la gestión del agua y dar coherencia y orientación a la política del agua

257 Recordemos que el art. 4, inc. "e" del Código le asigna la función de coordinar un espacio interinstitucional con los diversos organismos con incidencia en la gestión del agua.

control de gestión que le fueron asignadas a aquella norma. Así, en el conjunto del *DG*, su contribución terminó siendo marginal y su gravitación en la política del agua, mínima.

Con ello se consolidó un *DG* cuyos rasgos particulares continuaron siendo la desarticulación de los organismos que lo componen dentro de un estilo marcadamente estado-céntrico. Yendo contra la experiencia internacional que promueve la descentralización a nivel local y la deliberación amplia en torno a la política del agua (entre otros, Brugué, 2008; Johnsson y Kemper, 2005; Gutiérrez, 2006; Dourojeanni y Jouravlev, 2002; Abbers y Jorge, 2005; Imperiali, 2004), el *DG* se mantuvo cerrado sobre el Estado y sin intenciones claras y consistentes de promover la participación social en las decisiones y acciones asociadas con el agua.

Como hemos señalado, Tripie (1999) nos indica que los *DG* tienen un carácter utópico debido a que se tiende a esperar demasiado de ellos, y a proyectarles una serie de virtudes cuya concreción está sujeta a una serie de condicionantes. En este sentido, el caso nos revela que las utopías iniciales que impulsaron los cambios en el dispositivo de gestión, encontraron sus principales límites en las decisiones posteriormente adoptadas por el PE.

Haciendo gala de una “preferencia por el presente”²⁵⁸, el PE provincial utilizó el dispositivo de gestión imaginado por la CEA para subordinarlo a sus necesidades del corto plazo. De esa manera, la desarticulación entre los organismos públicos, la ausencia de una visión integral para el manejo de los recursos y la falta de eficacia en las intervenciones sobre el campo de política del agua, se mantuvieron como patrimonio inalterable del Estado provincial.

258 Esta expresión fue utilizada por Pierre Rosanvallon, en “Las democracias miopes no salen del corto plazo”. Nota publicada en diario Clarín, 31/1/10.

Recursos: una apuesta a la debilidad operativa

Con la designación del primer directorio de la ADA en el año 2000, el PE inició el proceso para poner en funcionamiento al flamante organismo. Pero como señalamos en el punto anterior, la decisión del PE fue la de crear la ADA, aunque no para que cumpliera un rol central dentro del *DG* de la política del agua.

A tal propósito no sólo sirvió ubicar a la ADA en un lugar menor dentro del organigrama provincial, sino que además contribuyó de manera decisiva la estructura de recursos humanos, financieros y tecnológicos con la que le fue dotado.

Producto del acuerdo realizado entre el PE y el sindicato de OSBA, el traspaso de personal desde la ex OSBA al ADA fue automático y sólo requirió un acto administrativo²⁵⁹. De esta manera se dejó de lado el uso de cualquier mecanismo de reclutamiento meritocrático, una de las condiciones centrales que hacen al desarrollo de burocracias modernas (Evans, 1999 y 2003, Prats i Catalá, J., 2003b; Echebarría, 2005; Iacoviello et al, 2003).

Ese traspaso automático, más ligado a una política de empleo antes que al mejoramiento de la eficacia estatal en la política del agua, tuvo un triple efecto: en primer lugar, brindó a los trabajadores de la ex OSBA la tranquilidad de preservar un lugar de trabajo; en segundo lugar, y al mismo tiempo, generó entre ellos una situación de desajuste²⁶⁰ entre su historia laboral en una empresa de

259 Nos referimos al Decreto 349/03.

260 Nos referimos en particular a los provenientes de la ex OSBA, quienes masivamente habían ingresado al ADA. No fue el caso de los pocos trabajadores provenientes de la DiPSOH, que continuaron realizando en el ADA las tareas que desempeñaban en su anterior dependencia.

servicios²⁶¹ y las nuevas demandas que les planteaba un organismo pensado para cumplir funciones de regulación y control. Esto último fue más descarnando en la medida que esos recursos humanos no contaron con un proceso de reconversión estratégica que les permitiera adaptarse al nuevo escenario organizacional y despegarse de la cultura organizacional que portaban. Por último, la forma bajo la cual se dotó al ADA de sus recursos humanos supuso imponerle a un organismo nuevo uno de los problemas históricos de las administraciones públicas provinciales. En este sentido, el caso nos brinda evidencias de que la ADA nació con el síndrome "sobra-falta" por el cual la distribución de los diversos perfiles del personal generaron excesos en ciertas categorías (por lo general de baja calificación) y déficit en otras de mayor exigencia técnica (Oszlak, 1999).

Este tipo de procesos son los que han contribuido a que, como señala Prats (2003a), no se llegue a institucionalizar sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional legal encarnado en la burocracia²⁶². De ésta, señala el autor, se toman las apariencias formales, pero que en el mejor de los casos se aproximan al sistema mixto que Weber llamó burocracias patrimoniales.

Pero si la decisión tomada en torno a la integración de recursos humanos en la ADA constituyó un factor limitante de su potencial para cumplir con las funciones que le fueron asignadas, la estructura y las fuentes de financiamiento de las que dispuso no hicieron más que profundizar y consolidar dicha limitación.

261 Recordemos que OSBA era un empresa estatal encargada de brindar el servicio de agua potable y saneamiento

262 Evans y Rauch (1999) llevaron adelante un estudio en el que se procuró establecer el grado de "weberianismo" presente en las burocracias de 35 países en vía de desarrollo. Argentina ocupa el lugar 29 de ese ranking.

En efecto, el financiamiento disponible por parte de la ADA no hizo más que minar su “capacidad de fuego” (Fernández et al, 2006) para llevar adelante sus actividades. Durante el período estudiado tuvo un promedio del 80% en gasto de personal y del 11% en servicios de deuda, con lo que fueron mínimos los recursos disponibles para aquellos gastos operativos relacionados con las funciones centrales del organismo: control de vertidos industriales, identificación y erradicación de obras clandestinas, realización de inventario del recurso, estudios de riesgo hídrico, entre otros.

Pero la precariedad presupuestaria originada en la estructura del gasto, ha sido acompañada por la debilidad en el origen del financiamiento. En este sentido, la generación de un promedio del 15% de recursos propios explica en gran medida su debilidad operativa, toda vez que ésta es la fuente que financia los gastos operativos de la ADA²⁶³.

Con relación a lo arriba mencionado, debemos considerar que la capacidad extractiva del organismo es baja y que ello obedece, por una parte, a sus dificultades para ejercer la función de control²⁶⁴ y a sus precarios sistemas de información²⁶⁵, pero también debido a que no fueron reglamentados aquellos artículos del código que habilitan al cobro de canon por el uso del agua. Recordemos que en este punto, la incidencia de los actores económicos (los representantes de la producción industrial y agropecuaria) fue clave.

263 Debe señalarse que los recursos que transfiere el tesoro financian la totalidad del gasto en personal.

264 Recordemos que los recursos propios se originan en tasas por inspección, multas y control de vuelcos industriales y la capacidad de fiscalización es baja producto de la insuficiente cantidad de inspectores con los que cuenta el organismo, y los escasos recursos disponibles para realizar esa tarea.

265 No dispone de un registro fehaciente, por ejemplo, de la cantidad de industrias existentes en la provincia de Buenos Aires. Ello impacta negativamente en la recaudación de la tasa por inspección y control de vertidos industriales.

Por último, si consideramos que la disponibilidad y el uso de tecnologías constituyen un recurso crítico para las organizaciones, se debe destacar la obsolescencia tecnológica que afecta a procesos críticos de la ADA (laboratorios, equipamiento para la medición del agua, tareas de prevención y control sobre el uso del recurso, etc.). En este sentido, la herencia del paquete tecnológico y de equipamiento recibida por la ADA se ha caracterizado por una marcada falta de actualización y/o de retraso respecto de aquel que hoy se encuentra disponible en el mercado.

No cabe duda de que el problema arriba señalado tiene una íntima vinculación con la falta de recursos financieros antes mencionada, y que sin ellos la posibilidad de iniciar un proceso de actualización tecnológica, o de embarcarse en procesos de innovación que reviertan el estado de cosa, se convierten en impensables. Pero también es claro que el problema de carencialidad tecnológica se relaciona con el hecho de haber creado al ADA al margen de cualquier pretensión de convertirla en una pieza clave y central para una más efectiva intervención estatal en la problemática del agua.

De esta manera, la dotación de recursos humanos, financieros y tecnológicos con los que cuenta la ADA ha resultado funcional a los objetivos perseguido por el PE en este proceso de configuración de instrumentos; esto es, sostener al conjunto de los trabajadores de la ex OSBA, pero manteniendo inalterable la debilidad existente dentro del dispositivo de gestión.

En síntesis, y luego de repasar los resultados del proceso de configuración de instrumentos para la política del agua que vivió la provincia de Buenos Aires entre 1992 y 2008, podríamos señalar que implicó una serie de modificaciones en el dispositivo normativo, en el de gestión y en la asignación de recursos. Ello tuvo como principal resultado sostener los problemas que limitan el potencial de intervención estatal frente a los problemas asociados con la problemática del

agua en el territorio de la provincia de Buenos Aires. En otros términos, se produjeron algunos cambios para que nada cambie.

En el próximo apartado concentramos nuestra labor en el análisis de los principales factores que ayudan a comprender aquellos resultados.

Segunda Parte

Claves para la reproducción de la incapacidad estatal

Luego de haber identificado los principales resultados a los que dio lugar el proceso de configuración de instrumentos para la política del agua en la provincia de Buenos Aires, surge ahora el desafío de responder a las preguntas de cómo y por qué ese proceso condujo a tales resultados. En última instancia, se trata de establecer aquellos factores que contribuyeron a la reproducción y persistencia de la debilidad en la capacidad de intervención del Estado frente a la problemática que plantea el recurso agua.

En ese sentido, y a partir del caso analizado, en este trabajo identificamos tres factores que resultaron relevantes para comprender los resultados alcanzados en el proceso vivido en la provincia de Buenos Aires entre 1992 y 2008. Nos referimos a:

- *el papel cumplido por los actores involucrados*: esto es, el conjunto de decisiones, prácticas y articulaciones que desarrollaron los actores que fueron claves en el proceso,

- la *dinámica del proceso*: refiere a los distintos momentos y al particular recorrido que configuraron los hechos,

- el *alcance y nivel de participación social en el proceso estudiado*: se relaciona con la diversidad de voces no estatales que fueron parte del proceso, las instancias en las cuales participaron y la incidencia que tuvieron sobre aquel.

Todos esos factores tuvieron un particular nivel de incidencia en los resultados alcanzados por el proceso bajo estudio. A partir de su análisis podremos lograr una mejor comprensión sobre las condiciones que han operado para la reproducción de la incapacidad estatal en el campo de la política del agua en la provincia de Buenos Aires.

1 – El papel de los actores involucrados

En el proceso analizado en los Capítulos III y IV, se ha evidenciado la presencia de un conjunto de actores estatales y no estatales, que con sus decisiones, prácticas y articulaciones han tenido una incidencia central en los resultados alcanzados. En este sentido, resulta relevante identificar a aquellos actores que resultaron claves en el mencionado proceso, y analizar el rol que cada uno de ellos jugó en los resultados del mismo.

Al respecto, entre los actores estatales se destacan las organizaciones de gobierno (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) y diversas organizaciones de la burocracia, especialmente el sindicato de OSBA y la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulica (DIPSOH).

Por su parte, y con relación a los actores no estatales, el caso estudiado nos ha revelado la participación de dos actores destacados: las organizaciones representantes de la producción agropecuaria e industrial.

A continuación, analizamos los rasgos centrales que permiten caracterizar el papel cumplido por cada uno de estos actores.

- El Poder Legislativo

Las evidencias colectadas en el trabajo de campo develan que en un primer momento (a comienzos de la década del `90), el protagonismo principal en el proceso bajo estudio se dio en el ámbito del Poder Legislativo de la provincia²⁶⁶, particularmente en la CEA.

Esa comisión, que contaba con reconocidos especialistas en la materia, identificó una serie de problemas relevantes asociados con la problemática del agua²⁶⁷ frente a los cuales, y pese a constituir una amenaza que constituía una clara fuente de vulnerabilidad social²⁶⁸ para amplios sectores sociales, el Estado provincial demostraba tener una baja capacidad de respuestas.

266 Durante el trabajo de campo, no fue posible establecer con precisión el punto de origen de la decisión de crear la Comisión Especial de Aguas. En ese sentido, no hemos podido dilucidar si fue a instancias de algún legislador en particular, si fue una iniciativa que el Poder Ejecutivo depositó sobre el Poder Legislativo o si fue algún otro actor estatal o social el que promovió la idea de iniciar el proceso de redacción del Código de Aguas. En cualquier caso, sí es claro que fue en el seno del Poder Legislativo que se tomó y desarrolló el tema, generando un resultado concreto como fue el proyecto de código presentado en 1995.

267 El surgimiento descontrolado de obras hidráulicas clandestinas, el vuelco de residuos industriales y la contaminación de los cursos de aguas provinciales e interjurisdiccionales, constituyen ejemplos muy concretos del tipo de problemas que constituían una preocupación en aquel momento.

268 A partir de lo planteado por Francisco Suárez (1989), en este trabajo asumimos que vulnerabilidad social son aquellas situaciones de riesgo potencial al que puede verse expuesta un número significativo de personas, y que pueden cambiar sus condiciones de vida tornándolas más desfavorables.

La redacción del código, y su posterior presentación para el tratamiento parlamentario, constituyó un hecho importante no sólo porque reflejó la capacidad del parlamento para desarrollar en su seno un instrumento normativo destinado a velar por el interés general, sino porque además, y desde el punto de vista institucional, mostraba al Poder Legislativo procurando incidir claramente en la formulación e implementación de las políticas públicas provinciales.

En este sentido, la labor de la CEA venía a poner en discusión el rol negativo u obstruccionista que diversos autores establecen como dominantes en los parlamentos de países latinoamericanos. Como señala Ferraro (2006), existen coincidencias en que esos parlamentos²⁶⁹ tienen un escaso o nulo grado de iniciativa en el desarrollo de nuevas leyes y políticas públicas, ya que su poder se ejerce en el veto o la modificación de las iniciativas que desarrolla el Poder Ejecutivo. Ello, advierte el autor, no implica que las legislaturas carezcan de poder político, pero como señala la literatura, continúa, ese poder se ejerce de manera predominantemente reactiva o negativa.

Si bien la CEA dio muestras de su capacidad para generar una propuesta que podía fortalecer la intervención estatal en un campo de política pública muy complejo, al mismo tiempo también dejó en evidencia su debilidad política para instalarlo en la Legislatura y, finalmente, lograr que el proyecto se materializara.

A esa debilidad política se le sumaron algunos factores que limitan la propia labor parlamentaria. En efecto, la baja dedicación y escaso conocimiento sobre el tema por parte de muchos de los legisladores, constituyeron algunos de los

269 Si bien el autor se refiere a los parlamentos nacionales, tenemos pocos elementos para pensar que el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires no se ajusta a los patrones que el autor señala

aspectos surgidos del trabajo de campo que ayudan a comprender el devenir del tratamiento parlamentario del proyecto²⁷⁰.

Por otra parte, la aparición de actores estatales y no estatales que mostraron su oposición a muchos de los puntos que contenía el código, constituyeron otro de los factores claves que contribuyeron a evitar que el proyecto elaborado por la comisión, pese a su ingreso en la Cámara de Diputados, terminara perdiendo su estado parlamentario.

Como la narración del caso ha señalado, en 1997 el proyecto de código se reactivó²⁷¹, pero ahora gracias a un cambio de escenario en el que el centro de gravedad se traslada del Poder Legislativo a la dupla por Poder Ejecutivo – Sindicato. En esta nueva etapa, el Poder Legislativo tuvo un comportamiento que fue claramente funcional al acuerdo sellado entre estos dos actores y se dispuso a dar el tratamiento parlamentario que antes no había logrado.

De todas maneras hubo algunas otras razones que convergieron para que el proyecto fluyera dentro del Poder Legislativo sin mayores sobresaltos. En ese sentido, se destaca lo ocurrido en la Cámara de Diputados, donde el bloque de la oposición, en manos de la Alianza, impulsó el proyecto buscando legitimidad en su labor parlamentaria, fundamentalmente a partir de su nuevo rol de mayoría alcanzado en las elecciones de 1997. De hecho, ese triunfo le había permitido lograr la presidencia de esa cámara luego de diez años de predominio del PJ.

270 Al respecto, debemos señalar la existencia de diversos trabajos que analizan la labor parlamentaria en nuestro país y, aunque generalmente toman como unidad de observación al Congreso Nacional, entendemos que son aplicables al caso de la Legislatura de la Provincia. En particular, el trabajo de (Jones, M. et al, 2000) identifica en al Congreso como el eslabón más débil en el proceso de creación de políticas públicas. Entre otros factores, que explican esta situación, destacan la ausencia de una carrera legislativa que dé permanencia a los legisladores e incentive, al mismo tiempo, la especialización de los mismos en temas o áreas específicas de políticas públicas. Sugerimos además Stein, E. y Tommasi, M. (2007), Ferraro, A. (2006) y Gastron, A. (2001).

271 Ya con las modificaciones señaladas en el capítulo anterior respecto del presentado en 1995.

Con algún tema controvertido²⁷² y ciertos agregados²⁷³ respecto del proyecto de código presentado por la CEA, la Legislatura terminó aprobando el Código en diciembre de 1998. A partir de entonces, el proceso quedó en manos del Poder Ejecutivo y de los organismos de la burocracia involucrados en la política del agua.

Cabe resaltar la ausencia del Poder Legislativo en todo el proceso posterior a la sanción del Código, lo que limitó decididamente su capacidad de influencia en el proceso de implementación de los mandatos establecidos por la norma y, por lo tanto, del ejercicio de control horizontal²⁷⁴. En este punto es interesante destacar que en el proyecto elaborado en 1939, al menos se previó una estrategia para realizar un monitoreo para controlar y evaluar los progresos en la puesta en práctica de los mandatos del código²⁷⁵.

- El Poder Ejecutivo

A lo largo del proceso analizado, las evidencias permiten apreciar dos hechos importantes: por un lado, que la suerte del Código de Aguas estuvo

272 El bloque de la Alianza en la Cámara de Diputados pretendía que el organismo regulador de las concesiones del servicio de saneamiento y agua potable quedara bajo la órbita del ADA. Esta pretensión fue descartada en la Cámara de Senadores. Pese al rechazo, cuando el proyecto volvió a la Cámara de Diputados, ésta lo aprobó con el argumento de no demorar más el trámite parlamentario del Código (Ver Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados del 7 de setiembre de 1998, de la Cámara de Senadores del 5 de Noviembre de 1998 y de la Cámara de Diputados del 9 de diciembre de 1998).

273 Por ejemplo, se ampliaron las funciones del ADA y de los Comités de Cuenca.

274 En este sentido, seguimos el concepto de “accountability horizontal” que plantea O’Donnell. Ver Capítulo I de este trabajo.

275 En efecto, en el mensaje a la Legislatura provincial remitiendo el proyecto de código de agua (en Agosto de 1939), el Poder Ejecutivo señaló que “con el objeto de subsanar los inconvenientes que la aplicación de la nueva ley puede ofrecer, este proyecto de ley prescribe la obligación inexcusable para los organismos administrativos encargados de ejecutar o interpretar las normas del código de aguas, de elevar, después de los dos años de su vigor, un informe sobre los resultados que la experiencia les haya merecido, conjuntamente con las reformas y adiciones que se estimen necesarias” (pag. 16).

determinada por el papel que jugó el Poder Ejecutivo provincial y, por el otro, que ese papel no estuvo fundado en la preocupación por mejorar la efectividad de la intervención estatal en la problemática del agua. Más bien, dando muestra de un estilo decisorio de *garbage can*²⁷⁶, el PE vio en el Código de Aguas que estaba en la Legislatura una solución útil al servicio de un problema que necesitaba resolver en ese momento: facilitar el proceso de privatización de la empresa estatal OSBA.

En ese sentido, el Código contemplaba algunas figuras que podrían ser ofrecidas como beneficios institucionales para lograr un acuerdo con el sindicato de OSBA, y así sumar a éste a una coalición que diera fluidez al proceso de privatización y evitara cualquier obstaculización del mismo.

Particularmente, importó la figura de la ADA, instancia originalmente pensada para cumplir con un rol central en la política del agua, coordinando al resto de los actores burocráticos involucrados y planificando en el marco de una visión integral del recurso. Pero ahora, la ADA sería el organismo cuya creación permitiría dar cobertura a los trabajadores de OSBA que quedarían fuera del proceso de privatización.

Como las evidencias lo muestran, ello constituyó un cambio de sentido profundo en el espíritu original del Código de Aguas, y un golpe fundamental que terminó con las chances de fortalecer el dispositivo normativo y de gestión estatal, para potenciar la eficacia de la intervención -por parte del Estado- en la problemática del agua.

276 Teoría desarrollada por Cohen, M, March, J. y Olsen, J. Este modelo plantea la existencia “de soluciones que están vagando por ahí a la búsqueda de un tema al cual adherirse” Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso, Miño y Dávila, Argentina, pp. 329

En este punto debemos destacar que la asignación de beneficios institucionales a sindicatos del sector público no constituyó un hecho novedoso en el contexto de las privatizaciones vividas en Argentina en la década del `90. Al respecto, Etchemendy sostiene que la reforma de mercado que se vivió en el país en la última década del siglo XX estuvo fundada en coaliciones forjadas en negociaciones más o menos formales con una variedad de intereses, entre ellos, los sindicatos públicos²⁷⁷. En este sentido, señala que la experiencia Argentina durante los noventa “revela la importancia de las retribuciones dirigidas a los actores colectivos poderosos arraigados en el viejo sistema socio-céntrico” (2001 : 5). Con ello se pretendía compensar las previsibles pérdidas que estos actores sufrirían como consecuencia del proceso de liberalización de la economía.

Luego de la sanción del Código en 1999, el Poder Ejecutivo provincial encaró dos tareas principales: por un lado, la creación de la ADA; por el otro, la definición sobre los alcances que tendría el mediante el impulso de su reglamentación.

En relación a la primera tarea, las decisiones que adoptó el PE fueron congruentes con el acuerdo establecido con el sindicato. Ello puede apreciarse a partir de una serie de evidencias claras y contundentes: luego de crear la Autoridad del Agua en el 2000, traspasó a la misma al conjunto de los empleados de la ex OSBA que quedaron fuera del proceso que la privatizó, decidió que el flamante organismo contara con el mismo régimen laboral que regía a los trabajadores de la ex OSBA y designó como primer presidente de la

277 Si bien Etchemendy focaliza su estudio en los casos de la reforma administrativa, la desregulación laboral y el ajuste en el sector petrolero, del acero y el automotriz, entendemos que el caso bajo análisis en nuestro estudio se enmarca claramente en la misma lógica señalada por el autor.

ADA a un hombre proveniente de aquella empresa y, hasta ese momento, Administrador General de OSBA residual²⁷⁸.

Pero si la creación de la ADA fue una medida que le había asegurado al Poder Ejecutivo el apoyo del sindicato para la privatización de OSBA, esa misma medida despertaba una fuerte oposición por parte de un organismo burocrático con una importante historia y fuerte protagonismo dentro de la política del agua en la provincia: la DIPSOH.

Frente a ello, y para reducir la resistencia de “los hidráulicos”, el PE adoptó una serie de decisiones que limitaron el rol y la capacidad de maniobra que la ADA tendría dentro del dispositivo de gestión, desde ya muy diferente al que había imaginado la CEA cuando introdujo su figura dentro del proyecto de código.

Además de limitar al ADA en el plano jerárquico y en el operativo²⁷⁹, un dato que no puede pasar desapercibido es que a partir de 2002, año en el que se terminó de conformar el organismo, los presidentes que el PE designó para conducirlo fueron profesionales con un pasado en la DIPSOH. A nuestro entender, esto significó habilitarle a la DIPSOH el ejercicio de una suerte de tutela sobre la ADA²⁸⁰.

Al estar la ADA tutelada desde la presidencia de su directorio, debilitada jerárquica y operativamente, se hizo mucho más sencillo para la DIPSOH mantener inalterable su lugar dentro de la política del agua provincial, incluso seguir ejerciendo tareas que el Código reservaba para la ADA (particularmente, aquellas asociadas con la planificación de obras hídricas).

278 Recordemos que OSBA residual es el organismo que quedaron aquellos empleados de OSBA que no fueron absorbidos por la nueva concesionaria luego de la privatización de OSBA.

279 Sobre las que ya hemos hecho mención en la Parte Primera de este capítulo.

280 Incluso, durante la presidencia del ingeniero Oroquieta (entre octubre del 2004 y diciembre del 2003), el Director de la DIPSOH ocupó la vicepresidencia del ADA.

Por su parte, debemos señalar que el rol jugado por el PE no sólo supuso la satisfacción de intereses de actores burocráticos, sino también de aquellos actores económicos ligados a las explotaciones agropecuarias y a la industria. Estos se vieron beneficiados por una doble vía: indirectamente, porque la existencia de un ADA claramente debilitada desde el punto de vista operativo les aseguraba un escenario en el que podrían seguir aprovechando el recurso agua de manera discrecional. Pero por otra parte, el PE benefició a estos actores de manera directa al darles un lugar en la integración del Consejo Consultivo Multisectorial, creado en el ámbito de la ADA. Recordemos que entre las actividades de este consejo estuvo la tarea de redactar una propuesta de reglamentación del Código de Aguas. Aprovechando dicha oportunidad, estos sectores pudieron resistir aquellos mandatos del Código que afectaban sus intereses.

La fuerte propensión del PE a actuar en favor de la satisfacción de intereses sectoriales en detrimento de los intereses generales, no constituye una novedad. Como señala Zurbriggen, “el Estado latinoamericano históricamente estuvo articulado a redes complejas de relaciones de intereses particularistas y corporativos, agregando que, en un sistema político de estas características, se fueron consolidando formas de procesar las demandas, de resolver los conflictos, de distribuir los recursos públicos y el poder, orientadas a satisfacer los intereses particulares de personas o grupos, y no el bien público” (2007 : 168).

- La burocracia estatal

El caso narrado en el capítulo anterior deja en claro que la burocracia estatal involucrada en la gestión del agua no constituye un instrumento pasivo de las organizaciones de gobierno y que, por el contrario, ha mostrado una muy fuerte capacidad de influencia sobre éstas, particularmente, sobre el Poder Ejecutivo.

La evidencia recogida en el trabajo de campo nos ha permitido apreciar la existencia de diversos actores burocráticos con una clara incidencia en el proceso bajo estudio, aunque cada uno de ellos tuvo distintos niveles de intervención y participó en diferentes aspectos y momentos de ese proceso.

En particular se destaca el sindicato de OSBA, que en tanto representación de un grupo burocrático importante, actuó en el seno del Estado dando muestra de una clara coherencia interna y espíritu de cuerpo fuertemente desarrollado.

Con evidente capacidad organizativa y un claro pensamiento estratégico, el sindicato logró una serie de beneficios institucionales que incluyeron, además de la ADA, la figura del Organismo de Control del Agua de Buenos Aires (OCABA), encargado de controlar las obligaciones legales y contractuales de los prestadores del servicio de agua potable y saneamiento²⁸¹.

Es importante mencionar que la presencia del sindicato no se limitó solamente a los organismos arriba mencionados. En el año 2002 logró volver a la prestación del servicio de agua y saneamiento como socio minoritario de la empresa Aguas de Buenos Aires Sociedad Anónima (ABSA)²⁸². Esta situación le valió el calificativo de “sindicato empresario”²⁸³.

281 A dicho organismo, el PE también lo integro con personal de la ex OSBA, fijándole el régimen laboral que había regido en ella.

282 Efectivamente, el sindicato controla el 10% de la empresa Aguas de Buenos Aires Sociedad Anónima (ABSA) a través de la Cooperativa 5 de Setiembre. ABSA, quien se hizo

Puesto en perspectiva contextual, el comportamiento del sindicato de OSBA demostró una fuerte orientación hacia la protección y ampliación de sus intereses dentro del Estado y hacia la nueva estructura de mercado impulsada en la década del noventa. Así, debemos considerar, como señala Oszlak, que cuando se piensa en la productividad o improductividad de la burocracia, el análisis suele centrarse en el desempeño de tareas o funciones que caen dentro de lo que denomina como su rol infraestructural²⁸⁴, agregando luego que el desempeño de los otros roles (el mediador y el sectorial) “tienden a ser o bien ignorados o bien considerados como manifestaciones de comportamientos desviados” (1984 : 287).

cargo del servicio luego de la salida de Azurix, es una empresa en la que el Estado tiene el 90% de su paquete accionario. Asumió la concesión del servicio de agua y saneamiento en el año 2002 y en el 2006 amplió la zona de la cobertura del servicio, tomando a su cargo la concesión de Aguas del Gran Buenos Aires (AGBA), encargada de la prestación del servicio a 1.703.080 usuarios, luego de que se le quitara la concesión. Los distritos involucrados en esta zona de cobertura son: Malvinas Argentinas, General Rodríguez, Merlo, Moreno, San Miguel, José C. Paz y Escobar (Datos obtenidos en

<http://www.oceba.gba.gov.ar/prensa/modules.php?name=News&file=article&sid=823> 6, el 5/2/10). Por otra parte, el sindicato es el dueño del 90% de GRAL Saneamiento SA, empresa que tiene contratos con ABSA para la reparación de averías en la vía pública y para nuevas conexiones. En este punto, es importante mencionar que, según algunas entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, el sindicato tiene una fuerte influencia en la Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloaca (DiPSPAC), organismo creado en el 2005, dependiente de la Subsecretaría de Servicios Públicos del Ministerio de Infraestructura de la provincia. Dicha Dirección, tiene entre sus funciones la de planificar, ejecutar y supervisar los programas de obras destinadas al mantenimiento, mejora y ampliación de los servicios de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y distribución de agua potable y recepción, tratamiento y disposición de desagües cloacales. Tomando en cuenta estas múltiples pertenencias y articulaciones que tienen como eje al sindicato, se puede tener una real dimensión del peso y grado de penetración del mismo dentro del Dispositivo de gestión de la política del agua, y del Estado provincial.

283 Así es calificado el sindicato en una nota periodística aparecida en el diario El Día, bajo el título: “Investiga la justicia penal una presunta estafa en ABSA”. Nota obtenida en: <http://www.eldia.com.ar/catalogo/20081006/laprovincia0.htm>, 13/11/0.

284 Como vimos en el Capítulo II, la burocracia cumple un rol infraestructural cuando actúa representando el interés general.

Siguiendo esa línea, el caso nos revela que el comportamiento de OSBA en el proceso de configuración de instrumentos resultó ser altamente productiva en el desempeño de un rol sectorial²⁸⁵.

De esa manera, el sindicato ha dado muestra del ejercicio de altos niveles de autonomía para el cumplimiento de aquel rol sectorial. Su capacidad para influir en las decisiones del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, la diversidad de agencias estatales en las que se fue insertando y la variedad de actividades en las que participa²⁸⁶, son el testimonio de aquella autonomía con la que ha podido penetrar y moldear el proceso de configuración de instrumentos de política, y sus resultados, en el escenario de la política del agua provincial.

Actuando como participante oculto (Kingdon, 1995)²⁸⁷ en el proceso de configuración de instrumentos, la autonomía que ejerció el sindicato no se expresó en la realización de acciones contrarias a los deseos de las autoridades electas, sino en la ampliación de su territorio dentro del Estado, mediante el desempeño de un conjunto de actividades muy diversas, cuando no incompatibles²⁸⁸. Pero esa autonomía no sólo se ha nutrido de la coherencia y capacidad de organización del sindicato, sino que además es una autonomía deliberada (Huber y Shipan, 2002) otorgada por las organizaciones de gobierno

285 Siguiendo a Oszlak (2004), entendemos por rol sectorial aquel que refleja la burocracia estatal cuando sus decisiones y comportamientos tienden a la satisfacción de intereses sectoriales

286 Regulación del agua (ADA), control de la prestación del servicio de agua y saneamiento (OCABA), planificación de obras de agua y saneamiento (DiPSPAC), prestador del servicio de agua y saneamiento (AGBA).

287 Según Kingdon, en los procesos de políticas públicas puede hacerse una distinción entre participantes visibles y los participantes ocultos. Los primeros, son aquellos que reciben una presión considerable y atención pública. Incluyen al presidente y los funcionarios nombrados de alto nivel, miembros prominentes del congreso, los medios de comunicación, partidos políticos, etc. Los segundos, por su parte, incluyen a especialistas académicos, burócratas de carrera y staff en el Congreso.

288 Respecto del servicio de agua y saneamiento, el sindicato es controlador de sí mismo.

en la medida que éstas no se opusieron a la ampliación del campo de actuación del sindicato.

Lejos de actuar en contra de las preferencias de las organizaciones de gobierno, el sindicato pudo demostrar elevados niveles de autonomía para el desempeño de un rol sectorial, gracias al rol pasivo del Poder Legislativo y a las articulaciones desarrolladas con el Poder Ejecutivo provincial. En ese sentido, resulta interesante advertir que el conjunto de organismos en los que el sindicato se encuentra inserto, tanto dentro como fuera del Estado (proceso de inserción que comienza a partir de la sanción del Código de Aguas), gira en torno a la Subsecretaría de Servicios Públicos del Ministerio de Infraestructura de la provincia²⁸⁹. Allí es donde se ha cristalizado la relación que se profundizó a partir del acuerdo entre el sindicato y el PE provincial²⁹⁰.

Por último, es importante señalar que la DiPSOH, el otro participante oculto del proceso bajo estudio, también dio claras muestras del ejercicio de autonomía. Pero a diferencia del sindicato, no la expresó en una ampliación de su “territorio” dentro del organigrama provincial, sino en el hecho de haber

289 Con la asunción de Ruckauf como gobernador de la provincia, en diciembre de 1999, asume como Subsecretario de Servicios Públicos del Ministerio de Infraestructura, Eduardo Sícara. Luego, durante la gestión de Felipe Solá (febrero del 2002), Sícara ocupó el cargo de Ministro de Infraestructura. Durante la gestión de Sícara en ambos cargos, se designó el primer directorio del ADA (año 2000), se aprobó la estructura del ADA y se operó el traspaso de los trabajadores de OSBA hacia el ADA y el ORAB (año 2003). También se discutió y se aprobó la reglamentación del Código de Aguas (año 2007). Además, es en ese período que se hizo cargo de la concesión del servicio de agua y saneamiento la empresa ABSA (año 2002), de la cual el sindicato es socio minoritario. Curiosamente, cuando le propusimos a Sícara hacerle una entrevista en el marco de este estudio, entendiéndolo como un informante clave, se excusó señalando no tenía nada para decir al respecto.

290 Durante nuestro trabajo de campo hubieron testimonios que explicitaron la existencia de una serie de reuniones entre el sindicato y el entonces gobernador Duhalde, en las cuales se acordó avanzar con el proceso de privatización de OSBA y la ubicación en el ADA y el OCABA de los trabajadores que quedarán fuera de ese proceso. Cuando se efectivizó la incorporación de los trabajadores de la ex-OSBA al ADA en un medio local se señalaba: “Desde una óptica política, la decisión del gobierno provincial de reincorporar a este personal a la administración pública puede ser analizada claramente como un favor de Solá a su jefe político (*en aquel momento Eduardo Duhalde*) teniendo en cuenta que está en pleno desarrollo el proceso electoral que derivará en las internas del 30 de marzo y a la general del 14 de setiembre” (Diario Hoy, La Plata 6 de marzo de 2003, pág. 7).

podido resistir los dictados del Código de Aguas²⁹¹ y en haber preservados sus funciones y decisiones centrales sin mayores costos.

Lo anterior fue posible gracias a tres cuestiones principales: una fuerte tradición de esa dirección dentro de la burocracia provincial, el desarrollo de capacidades organizacionales únicas (Carpenter, 2001) -en este caso vinculadas con las obras hidráulicas-, y la falta de legitimidad de la ADA para orientar y coordinar a la DiPSOH en esta tarea.

La trayectoria y el peso que la DiPSOH tenía en materia de obras hídricas era reconocida para propios y extraños, al punto que muchos se referían a la misma como la verdadera “autoridad del agua en la materia”. Más allá de tener solo injerencia sobre el recurso superficial y una marcada falta de efectividad para controlar el tema de las obras clandestinas y el manejo de inundaciones muchas veces asociadas a esa obras, el peso de la DiPSOH era indiscutido.

La *expertise* de la DiPSOH en materia de planificación y ejecución de obras hidráulicas la había convertido en el único organismo capaz de ofrecer planes y realizar acciones frente a los problemas cíclicos de excesos hídricos, además del mantenimiento y limpieza de cauces.

En ese marco, conociendo la debilidad operativa de la ADA y sabiendo que el tema de los excesos hídricos es recurrente en la provincia, tuvo sobrados argumentos para preservar sus atribuciones en ese tema y no cederlas ante la ADA²⁹².

291 Se suponía que con la creación del ADA, el resto de los organismos involucrados en la política del agua, incluida la DiPSOH, deberían quedar bajo su orientación y coordinación.

292 Como fuera mencionado en el Capítulo II de este trabajo, la DiPSOH logró preservar bajo su órbita diversas oficinas asociadas con el tema de obras hídricas: la Unidad Proyecto del Río Salado, la Unidad Ejecutora del Río Reconquista.

Las entrevistas realizadas revelan la falta de legitimidad que la ADA tenía frente a la DiPSOH, principalmente debido a que en esta Dirección eran conscientes de que aquel organismo venía a dar una salida política al tema de las privatizaciones antes que a dotar de mayores capacidades técnicas al *DG* de la política del agua.

Aunque no fueron las únicas²⁹³, la burocracia de OSBA y la de Hidráulica se mantuvieron en caminos paralelos, cada uno atendiendo su juego, en un *DG* que no logró constituirse en un esquema articulado y dotado de una visión para el manejo integral del recurso.

- Representantes de la producción agropecuaria e industrial

Si bien fue importante y decisiva la incidencia de actores estatales en el proceso bajo estudio, el trabajo de campo realizado también permitió advertir la presencia de actores no estatales que dejaron su impronta en el mismo. Nos referimos particularmente a los representantes de los productores agropecuarios, principalmente Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP) y Sociedad Rural (SR) de la provincia, y la representación de la industria a través de la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires (UIPBA).

Debido a la antigua presencia en la vida nacional y al papel que el agro tiene en la economía nacional, las organizaciones que representan a los productores rurales han ocuparon un lugar de relevancia en el juego político y económico del país. Defensor del liberalismo económico, el sector agropecuario ha manifestado un rechazo histórico a la intervención del Estado, particularmente cuando siente

293 También el Código de Aguas preservó al CORFO Río Colorado sus atribuciones en materia de obras hídricas en la zona.

que ésta puede afectar el derecho de propiedad o cuando se trata de impuestos que gravan al sector (Palomino, 1987).

En ese marco, es comprensible la resistencia que el proyecto de Código de Aguas despertó en ese sector de la economía, particularmente frente a dos cuestiones que fueron mencionadas en el capítulo anterior: la fijación de la línea de ribera y el cobro de canon por el uso de agua para riego. A este último punto, pero vinculado con el canon por el uso del agua como insumo industrial, se sumó el rechazo de la UIPBA.

Las resistencias que presentaron ambos actores fueron expresadas desde la etapa en la que la CEA comenzó su labor. Algunos de los testimonios recogidos para este estudio hicieron referencia al lobby que estos actores realizaron en la legislatura provincial procurando evitar la sanción del Código de Aguas.

Estas resistencias constituyeron una clara muestra de que el proceso de configuración de instrumentos de políticas no sólo tuvo impacto sobre actores estatales, sino que también incidió sobre otros actores de la vida social, en la medida que afectaba intereses económicos (con el cobro del canon) y promovía una mayor regulación y mejor control sobre los diversos usuarios del agua. Fue sin dudas esa falta de neutralidad lo que activó el rechazo de los actores económicos mencionados.

Con la aprobación del Código en 1999, el Estado provincial pareció haber hecho abstracción de los reparos expresados por las representaciones del campo y la industria. Pero esos planteos finalmente fueron tenidos en cuenta gracias al espacio privilegiado que el PE les brindó en el ámbito del CCM, donde se llevó a cabo la discusión de la reglamentación del Código de Aguas.

En esa discusión, que se prolongó por ocho años, los representantes de la producción pudieron finalmente influir sobre sus alcances y así reducir o neutralizar los efectos negativos que el Código tenía sobre aquellos intereses y comportamientos.

Parafraseando a Sidicaro (2001), podríamos decir que en el proceso de configuración de instrumentos, se cristalizan las anteriores y presentes relaciones de fuerza entre los actores sociales existentes en una sociedad, y cuando se proponen cambios en ellos se está planteando una lucha de poder para modificar sus orientaciones inmediatas y futuras.

Desde esta mirada relacional (Alonso, 2007), el proceso bajo estudio permite apreciar que el potencial de intervención estatal para hacer frente a los problemas del agua se vio muy reducido gracias a la capacidad de resistencia de estos actores privados²⁹⁴, que pudieron ejercerla en espacios privilegiados que el propio Estado les habilitó.

2- La dinámica del proceso

El proceso bajo estudio dejó en evidencia las siguientes particularidades: se llevó adelante en diversos escenarios; en ellos participaron organizaciones de gobierno (PE y PL), ciertas organizaciones de la burocracia y un grupo reducido de actores sociales; se desarrolló en el marco de un juego de complicidades entre las organizaciones de gobierno y las burocráticas; las organizaciones burocráticas incidieron en el proceso a partir de jugar un claro rol sectorial sobre la base de

294 Su resistencia impactó sobre la capacidad extractiva del Estado. En este sentido, cabe recordar que el canon por el uso del agua, es un recurso que debería integrar el presupuesto del ADA como recursos propios.

altos niveles de autonomía ganada por ella mismas²⁹⁵ y también deliberadamente asignada por las organizaciones de gobierno; algunas organizaciones burocráticas desarrollan funciones en el sector privado, adquiriendo así un carácter bifronte²⁹⁶ y, además, ciertos actores privados tuvieron incidencia en la definición de los alcances del dispositivo normativo.

Resulta importante tomar en cuenta esas particularidades ya que, por un lado, nos previene de caer en determinados problemas teóricos a la hora de estudiar los procesos estatales, a los que Gryzmala-Brusse y Jones Luong²⁹⁷ (citado en Perelmiter, 2007) han identificado en los siguientes términos: asumir que el Estado es un entidad relativamente fija y consolidada, que es un actor unitario, que existe una clara frontera entre el Estado y la sociedad y que el Estado puede ser caracterizado a partir del estudio de sus instituciones formales.

Por otro lado, la presencia y combinación de diversos actores, sus comportamientos e intereses a veces contradictorios, la variedad de escenarios y de articulaciones específicas hicieron que el proceso de configuración de instrumentos lograra una particular dinámica en base a diversos impulsos y frenos, orientaciones y supuestos, expectativas y realidades.

Importa detenernos en este punto, ya que como veremos a continuación esa dinámica no resultó neutral en los resultados alcanzados.

295 Ya sea por su capacidad de organización (el ADA) o su alto nivel de *expertise* (la DiPSOH).

296 El término es tomado de Luis Alberto Romero. “El gobierno, contra el Estado”. Nota de opinión publicada en el diario Clarín, 28/9/09.

297 Nos referimos a Gryzmala-Brusse y Jones Louong (2002) “Reconceptualizing the estate: Lessons from Post-Communism”. En *Politics & Society*, vol. 30, n° 4, diciembre, pp 529-554.

De la utopía tecnocrática al pragmatismo particularista

El proceso bajo estudio adoptó en su inicio legislativo un desarrollo con un marcado sesgo tecnocrático. En efecto, la labor de la CEA y la creación, dentro de ésta, de la Comisión Técnica Redactora (CTR) integrada por reconocidos especialistas en la materia, dieron origen a la redacción de un proyecto de código fuertemente innovador que, partiendo de un diagnóstico claro y aprovechando las experiencias nacionales e internacionales, procuró revertir los problemas estructurales de la política del agua.

El camino elegido por la CEA fue el de diseñar un tipo de normativa muy detallada²⁹⁸ para enfrentar los problemas vinculados con el aprovechamiento, conservación y gestión del agua, hecho que reducía el margen de discrecionalidad en manos del PE. Al respecto, la CEA entendía que “para un mejor ordenamiento del recurso agua es aconsejable que el Poder Legislativo fije los lineamientos de la política que el Ejecutivo ejecutará”, para lo cual se proponía definir en el Código las atribuciones que se reservan al Poder Ejecutivo y a la Autoridad del Agua, entre otros²⁹⁹.

Establecer este tipo de normas, como señala Palanza, implica que el Poder Legislativo tiene las condiciones necesarias como para fijar controles ex – antes³⁰⁰. Este tipo de controles, señala la autora, se instalan mediante la “promulgación de leyes altamente detalladas en las que quedan impresas las preferencias del Poder Legislativo, y dejando poco espacio a la discreción del

298 Debe tenerse presente que el código de agua (Ley N° 12.257) es una norma de 182 artículos.

299 De la Nota General en el anteproyecto elaborado por la CEA.

300 Por control ex - antes, la autora entiende aquella actividad del Poder Legislativo mediante la cual éste limita la discrecionalidad que tendrán los diferentes actores en el momento de la implementación de la política, mediante normas que detallan las atribuciones que tendrán los implementadores y otros grupos interesados en la política pública. Por su parte, Llanos y Mustapic (2006), señalan que este tipo de control es más propio de sistemas parlamentarios.

Poder Ejecutivo”. Pero ocurre, sostiene, “que para que esta manera de legislar sea posible, es necesario no solo que los legisladores estén bien informados y altamente capacitados, sino sobre todos que las decisiones tomadas en el congreso no sean tan fácilmente reversibles por el Poder Ejecutivo” (2006 : 32).

Podemos apreciar que en este primer momento el proceso adquirió un carácter utópico en el que, siguiendo a Tripier (1999), un halo mitológico e imaginario conduce a esperar demasiado de una herramienta, en este caso el Código de Aguas. En efecto, fue elaborado con la expectativa de lograr una solución -en el plano normativo y de gestión- para los problemas estructurales que presentaba la política del agua. Con él, se buscó asegurarle a la población sus derechos para acceder y disfrutar del recurso.

Pero en verdad este inicio resultó utópico. No tanto por el código en sí mismo, o por lo que se esperaba de él, sino por la falta de evaluación o registro respecto de la potencialidad que tenía la CEA para poder imponerlo y controlar su implementación posterior³⁰¹.

De este modo, la CEA pareció no registrar las condiciones políticas requeridas para que el proyecto pudieran ser sancionado y posteriormente aplicado respetando su espíritu: un Poder Ejecutivo preocupado por solucionar los problemas estructurales de la política del agua y con decisión de mejorar la efectividad de sus intervenciones en ese campo; una legislatura con voluntad y capacidad para reducir la discrecionalidad de la burocracia y para monitorear la implementación de políticas; una burocracia productiva en un rol infraestructural; una comunidad preocupada y movilizada por el tema, entre otras.

³⁰¹ En este estudio, los expertos demostraron no poseer el nivel de importancia que sí tuvieron en otros estudios (Gutiérrez, 2006).

En ese marco, y siguiendo a Kingdon (2003), vemos que las propuestas de política que no coinciden con los valores de la comunidad de política-que cuestan más que lo que el presupuesto permite, o que generan oposición en las masas o en los públicos especializados, o que pueden no encontrar una audiencia receptiva en los políticos electos- tienen pocas probabilidades de sobrevivir. Eso es lo que finalmente ocurrió en esa primera etapa del proceso, cuando en 1996 el proyecto de código redactado por la CEA perdió estado parlamentario.

A ese primer impulso que hemos denominado utópico, le siguió otro decididamente pragmático, pero ahora en manos de una coalición política cuyo actor central fue el Poder Ejecutivo provincial. Esto no solo implicó un cambio de escenario para el impulso del proyecto, sino que además significó una clara distorsión del sentido con el cual había sido impulsado.

Así, en este segundo momento el Código de Aguas fue reinterpretado y todos los cambios que introdujo en el dispositivo de gestión estuvieron al servicio de solucionar, ya no los problemas más estructurales y complejos que habían inspirado la elaboración de la norma por parte de la CEA³⁰², sino específicamente aquellas cuestiones puntuales que el PE requería solucionar en la coyuntura: construir una coalición con el sindicato de OSBA para facilitar la privatización de esa empresa estatal.

De esta forma, y acentuando el rasgo característico que las políticas públicas tienen en Argentina, esto es, atender casi exclusivamente el corto plazo (Jones et al, 2000), los cambios en el dispositivo normativo y en el de gestión fueron apropiados y utilizados en el marco de una lógica particularista³⁰³, sin atender

302 Recordemos que la CEA señalaba en su anteproyecto que “el código de agua que se propone es un código para el siglo XXI, que se vislumbra signado por la falta de agua para bebida e higiene humana”. De la Nota General del anteproyecto de código elaborado por la CEA.

303 Particularista en el sentido de O'Donnell. El autor entiende por particularismo un conjunto de “relaciones no universalistas, desde transacciones particularistas jerárquicas,

los rasgos problemáticos y estructurales de la política del agua provincial. En ese sentido, el proceso bajo estudio resultó ser exitoso.

De esta manera, el proceso de configuración de instrumentos tuvo un recorrido que lo llevó desde un impulso utópico con sesgo tecnocrático y sin viabilidad política, pasando por su estancamiento, a la captura particularista y pragmática despojada de cualquier intención de cambio.

En ese recorrido, los instrumentos de política cambiaron de sentido, de alcance y de horizonte, con lo que fueron perdieron los atributos necesarios para contribuir a potenciar la capacidad de intervención estatal en la política del agua. Con ello se vio reflejada no sólo la dinámica de los procesos estatales, sino también aquella que está presente en el proceso de configuración de aquellos instrumentos y condiciona sus resultados.

3- Alcance y tipo de participación

Otro factor que tuvo clara incidencia sobre los resultados alcanzados en el proceso bajo estudio es el alcance y nivel de la participación social observado en el mismo.

La participación social en el proceso de configuración de instrumentos puede ser asumida como una condición necesaria para lograr instrumentos adecuados para fortalecer la política pública debido a la complejidad que asumen los problemas sociales y la diversidad de actores necesarios para su solución (Cunill, 2004).

patronazgo, nepotismo, favores, *jeitos*, hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas”(1997 : 318).

La política del agua refleja claramente esa situación, ya que -como señala Brugué- estamos frente a una política compleja que “no puede tratar el agua simplemente como un recurso para el consumo (doméstico, industrial o agrícola) sino además debe considerarla como un ingrediente que se integra en su ecosistema, como un factor que condiciona la calidad de vida de la gente que vive en su entorno o como un elemento más de nuestro patrimonio. Observar el agua de esta complejidad, exige analizarla desde diferentes puntos de vistas y, por lo tanto, entrar en deliberaciones que generen decisiones complejas y argumentadas para problemas complejos” (2008 : 36).

En la política del agua, señala el autor, están presentes potentes intereses privados que no ayudan a la toma de una decisión pública; concurren importantes desacuerdos en función de puntos de vistas diferentes y conflictivos y, además destaca que la complejidad de su gestión hace dificultoso lograr una comprensión completa e integral de todas sus dimensiones. Por tal motivo, entiende que el proceso participativo debería contribuir a tomar decisiones aceptadas por las partes, a garantizar el carácter público de las mismas y a disponer de un conocimiento más complejo sobre el agua y los retos de su gestión.

En nuestro estudio, y más allá del trámite parlamentario³⁰⁴, las evidencias del caso analizado nos han permitido identificar distintos momentos en los que se

304 Durante el trabajo de campo solo se pudo acceder al diario de sesiones en las cuales se debatió el proyecto de Código de Aguas. Al respecto, cabe recordar que el proyecto se debatió primero en la Cámara de Diputados y luego se giró a la Cámara de Senadores. Como ésta introdujo modificaciones, el proyecto regresó entonces a Diputados, donde finalmente fue aprobado con las modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores. La transcripción del diario de sesiones permite apreciar que no hubo debate en el recinto, y que los discursos allí pronunciados por los miembros informantes de las bancadas fueron escuetos y más bien generales, frente a lo que se supone constituye una pieza clave para la política del agua. Más allá de eso, no se pudo acceder al detalle de todos los actores consultados durante el proceso legislativo, cuál fue la modalidad de consulta, cuál fue su posición frente a los diversos aspectos del código y, fundamentalmente, en qué medida fueron atendidos sus planteos.

abrieron espacios para la participación social y estuvieron presentes diversos actores involucrados e interesados en la política del agua.

En los comienzos del proceso (a finales de 1994), cuando se estaba desarrollando el trabajo de elaboración del proyecto de código, la CEA impulsó una serie de reuniones en la provincia de Buenos Aires con el propósito de hacer una presentación del mismo ante sectores políticos, económicos y sociales del interior de la provincia y de los municipios. Para ello, escogió cuatro municipios³⁰⁵ y organizó una reunión en cada uno de ellos a fin de difundir los alcances del proyecto de código.

De esas cuatro reuniones, la CEA capturo una serie de preocupaciones expresadas por los actores sociales presentes, que fueron de carácter general y giraron en torno a los siguientes aspectos:

- la necesidad de que el código contemplara, por un lado, la planificación integral del recurso a los efectos de evitar las deseconomías y daños producto del desorden en la construcción de obras y, por el otro la realización de investigaciones sobre la calidad y cantidad del recurso³⁰⁶.

- la importancia de la sanción del código frente a la preocupación por el uso anárquico del recurso y la práctica de volcar sustancias contaminantes, hechos que -entendían- ponían en compromiso a la disponibilidad del agua y su calidad. Además, y frente al agotamiento de acuíferos y la salinización de suelos, entre otros hechos, se planteaba la necesidad que el código contemplara

305 Las reuniones se realizaron en los municipios de 25 de Mayo, Pehuajó, Almirante Brown y de la Costa. La CEA asumió que estos municipios eran representativos de la realidad y características del conjunto de los municipios de la provincia

306 Ver Nota al Título II del anteproyecto de código elaborado por la CEA.

medidas de protección del medioambiente que pudiera evitarlos y ayudar a remediarlos³⁰⁷.

- la necesidad de aplicar el concepto de cuenca como ámbito natural frente a los problemas de escurrimiento del agua superficial y la necesidad de que el código contemple formas de consulta y asesoramiento, dado que el agua tiene repercusiones en todos los sectores³⁰⁸.

Más allá del carácter informativo de ese tipo de participación (Martínez Nogueira, 1984)³⁰⁹ y de lo acotado de su desarrollo, resulta oportuno señalar que el proyecto de la CEA dio algunas respuestas a las preocupaciones planteadas. En ese sentido, el anteproyecto de código contempló la existencia de una Autoridad del Agua a la cual le asignaba atribuciones en materia de planificación, realización de inventario físico y regulación y controles para la realización de obras. Asimismo, estableció la necesidad de declaración de impacto ambiental de cada obra, reguló sobre vertidos contaminantes y sobre diversos usos del recurso, e instaló la figura de los comités de cuenta y de los consorcios.

Como ya hemos visto, este primer momento del proceso terminó con la pérdida de estado parlamentario del proyecto, dándose luego un nuevo impulso a partir de 1997. Sobre este particular, resulta relevante preguntarse en qué ámbito público se debatió y entre qué actores se decidió que la ADA debía convertirse en el organismo que diera cobertura a los trabajadores de OSBA. ¿Quiénes decidieron que esa era la mejor solución para evitar el costo social de las

307 Ver Nota al Título V del anteproyecto de código elaborado por la CEA.

308 Ver nota al Título VII del anteproyecto de código elaborado por la CEA.

309 El autor distingue tres tipos de participación: a) informativa: implica un mínimo de participación y consiste en la comunicación de objetivos y políticas; b) consultiva: implica pedir sugerencias, lo que incluso podría ser obligatorio sobre decisiones específicas; y c) decisional: implica voz y voto en el proceso de formulación y adopción de una decisión.

privatizaciones? ¿Quiénes y dónde, en todo caso, decidieron esa asignación de recursos públicos?

Las evidencias del caso nos indican que tal debate y decisión se desarrolló al margen de cualquier instancia pública, y que involucró centralmente al PE y al sindicato de OSBA. Si bien el código tuvo su correspondiente tratamiento legislativo, durante el mismo no hubo posiciones públicas que pusieran en discusión estas cuestiones, sino que fueron asumidas como un hecho. En este sentido, con la aprobación del código el PL se limitó a habilitar los medios necesarios para que aquellas decisiones pudieran ser concretadas.

Como vemos, las respuestas a aquellas preguntas nos llevan a dos conclusiones: por un lado, las decisiones centrales en torno al proceso de configuración de instrumentos fueron tomadas en un marco de estricta opacidad estatal, al margen de cualquier debate público y, en segundo lugar, el parlamento, con su silencio frente a esas decisiones, constituyó un espacio que, lejos de problematizar esas decisiones, avaló tal opacidad.

Fue recién después de sancionado el Código de Aguas que surgió un nuevo espacio de participación social de tipo consultiva (Martínez Nogueira, 1984). En efecto, el PE abrió el proceso de configuración de instrumentos a la participación social mediante la conformación del Consejo Consultivo Multisectorial.

Creado a finales del 2000 y concebido como un espacio de participación y articulación entre el Estado y entidades intermedias de la sociedad, el PE le asignó a sus decisiones el carácter de “no vinculantes”. Pero la composición que estableció para la integración del CCM dejaba claro que el PE portaba una

concepción de participación claramente corporativa³¹⁰. En ese sentido, estableció que los “sectores involucrados en la problemática hídrica”³¹¹ son: las entidades del Sector Agropecuario; el Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires; las entidades del Sector Industrial, el Consejo Profesional de Ciencias Naturales de la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio de Asuntos Agrarios³¹². Su integración se completaba con el Presidente de la ADA, quien al mismo tiempo presidía el CCM.

De esa manera, el PE contribuyó a la exclusión de otros actores o sectores que también podrían considerarse “involucrados” en el tema del agua (por ejemplo, organizaciones ambientalistas y vecinales, universidades con especialistas en el tema y municipios, entre otros). Con ellos, el CCM podría haber ampliado y diversificado la cantidad de voces e intereses en relación a la problemática del agua.

El CCM tuvo su primera reunión a principios del 2003, y desde entonces (hasta noviembre de 2008) tuvo 55 reuniones. En ellas, las voces que lo integraron tuvieron un espacio privilegiado para, por un lado, realizar planteos sobre temas estrictamente de carácter sectorial y tener acceso privilegiado a información de su interés. Por otro, pudieron hacer escuchar su opinión sobre temas concretos de política del agua.

Frente a esos planteos, el PE demostró tener grados de respuestas diferenciales. Por ejemplo, sí se mostró sensible frente a aquellas cuestiones asociadas con la satisfacción de los intereses sectoriales de los actores allí representados. Eso

310 Siguiendo a Klinj (1998), el corporativismo pone el acento en el hecho de que los procesos políticos no son abiertos, sino relativamente cerrados. Sólo grupos de interés bien organizados y permitidos por el Estado juegan un rol importante en la formación de políticas públicas.

311 Ver Decreto 3734/2000.

312 Esta representación fue agregada un tiempo después de sancionado el decreto de creación del CCM.

ocurrió con la no reglamentación de los artículos del código que fueron fuertemente objetados por los representantes de la producción agropecuaria e industrial en el seno del CCM. De esta manera, dejó en claro su alta permeabilidad respecto de estos actores económicos.

Por otro lado, el PE se mostró indiferente frente a la opinión mayoritaria e insistente de los miembros del CCM respecto a la necesidad de que DiPSOH se integrara bajo la órbita de la ADA, por un parte, y sobre el pedido de que se adoptara una posición decididamente activa que impulsara la creación de los comités de cuenca, por otro. Respecto de ambas cuestiones, el PE mantuvo el esquema de gestión existente, tanto a nivel central (con un modelo policéntrico) como a nivel territorial (con un estilo centralizado).

Sobre este último punto, y siguiendo a Fuentes et al (2009), podríamos señalar que muchas veces la participación resulta un discurso vacío y es utilizado para legitimar las decisiones previamente tomadas por parte de la administración.

Finalmente, como hemos visto, el alcance y tipo de participación presente en el proceso bajo estudio tuvo un carácter más bien cerrado sobre un grupo pequeño de actores sociales. Ello les valió como espacio para introducir algunos cambios en el *Dispositivo Normativo*, más bien ligados a la defensa de sus intereses sectoriales, pero no resultó eficaz para impulsar modificaciones en el *Dispositivo de Gestión* sostenido por el PE.

Conclusiones generales

En los últimos años, América Latina incorporó en el debate público una revalorización del rol del Estado, al tiempo que se evidenciaba una preocupación por su debilidad y su manifiesta incapacidad para resolver diversas demandas sociales.

Ambas cuestiones convergen en la necesidad de avanzar en la construcción de instancias estatales que permitan gobernar los crecientes y complejos problemas que afectan en la región. En este marco ubicamos el tema de las capacidades estatales.

Pero para adoptar y cristalizar estrategias tendientes al fortalecimiento de la capacidad estatal, y poder al mismo tiempo ser optimista respecto de sus resultados, entendemos que se torna necesario estudiar los factores que están impulsando y alimentando la reproducción de las manifiestas y extendidas incapacidades estatales observables en los diversos niveles del Estado.

El trabajo que hemos presentado a lo largo de los cinco capítulos que integran esta investigación, estuvo dirigido a mostrar cómo y por qué se reproduce y mantiene la incapacidad estatal para prevenir, atenuar o resolver los problemas sociales que demandan la intervención del Estado. Para responder estas preguntas, el trabajo se focalizó en el análisis del proceso de configuración de los instrumentos de política pública.

Mediante un estudio de caso, hemos puesto a prueba la hipótesis que ha guiado este trabajo: las capacidades estatales para enfrentar los diversos problemas sociales que demandan la intervención del Estado se ven condicionadas por el

proceso de configuración de los instrumentos de política pública. En este sentido, la misma contiene los siguientes elementos:

- Para poder hacer frente a los diversos problemas sociales que lo demandan, el Estado requiere disponer de un conjunto de instrumentos de política pública: un Dispositivo Legal que structure y oriente las actividades, un Dispositivo de Gestión que las sostengan y un conjunto de Recursos críticos que, en cantidad y calidad, las tornen viables.

- El proceso mediante el cual esos instrumentos son configurados es el que le permite al Estado disponer (o no) de la capacidad potencial para intervenir en la sociedad y alcanzar con eficacia los objetivos oficiales.

El camino recorrido en este trabajo muestra, en el Capítulo II, el marco conceptual que encuadró y estableció los alcances de nuestra investigación. Los Capítulos III y IV dieron cuenta del proceso de configuración de instrumentos de política en la política del agua de la Provincia de Buenos Aires en el período 1992-2008. En el primero de ellos hemos analizado tres eventos principales: el tratamiento parlamentario del proyecto de Código de Aguas, su sanción, y el proceso de institucionalización de la Autoridad del Agua. En el Capítulo IV focalizamos nuestra atención en la puesta en funcionamiento de dicho organismo, analizando los recursos humanos que lo integraron, la dotación y evolución de los recursos presupuestaria que le fueron asignados y las principales características de los recursos tecnológicos de los que dispuso. El Capítulo V estableció los principales resultados que arrojó el proceso de configuración de los instrumentos de política bajo estudio. En este sentido, hemos destacado que:

- La configuración del Código de Aguas fue orientada a la satisfacción de intereses sectoriales, principalmente de actores estatales y de algunos sectores

económicos provinciales. El proceso que permitió la sanción y reglamentación de esa norma contribuyó a sostener una política fragmentada y con claras dificultades para enfrentar los desafíos vinculados con el aprovechamiento, preservación y gestión del agua. Con ello se frustró una clara oportunidad para estructurar un modo de intervención pública que contara con una visión integral del recurso y asegurar los derechos ciudadanos con relación al mismo.

- El dispositivo de gestión surgido de ese proceso fue pensado y utilizado para subordinarlo a los intereses de corto plazo de actores estatales. Ello contribuyó a que la desarticulación entre los organismos públicos y la ausencia de una visión integral para el manejo de lo recurso se mantuvieran como patrimonio inalterable del Estado provincial.

- La dotación de recursos humanos, financieros y tecnológicos, en cantidad y calidad, contribuyeron de manera decisiva a mantener inalterable la debilidad existente dentro del dispositivo de gestión.

A partir de dichos resultados, afirmamos que el proceso de configuración de instrumentos para la política del agua que vivió la provincia de Buenos Aires entre 1992 y 2008, implicó una serie de modificaciones en el dispositivo normativo, en el de gestión y en la asignación de recursos, que tuvieron como principal resultado el de mantener limitado el potencial de intervención estatal frente a los problemas asociados con la problemática del agua en el territorio de la provincia.

Para comprender esos resultados

El trabajo identificó tres factores centrales que resultaron relevantes para comprender los resultados antes mencionados. Nos referimos a:

- *El papel cumplido por los actores involucrado en el proceso de configuración de los instrumentos de política.* En la reproducción y mantenimiento de la incapacidad estatal, ha sido relevante el rol que cumplió el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la propia burocracia provincial. Destacamos la clara predisposición del PE a satisfacer intereses sectoriales y de corto plazo; el papel marginal del PL en la formulación e implementación de la política del agua; y por último, la eficacia y productividad de la burocracia para cumplir un rol sectorial. En este sentido, el Estado fue funcional a una lógica de acción particularista, dejando de lado los rasgos más problemáticos y estructurales de la política del agua provincial.

- *La dinámica del proceso bajo estudio:* Producto del rol jugado por los actores involucrados, hemos señalado que la configuración de instrumentos adquirió una dinámica particular. Así, a un primer momento utópico con sesgo tecnocrático y sin viabilidad política, le siguió uno de estancamiento para, finalmente, terminar materializados en el marco de una lógica particularista y pragmática, despojada de cualquier intención de cambio. Así, esos instrumentos fueron cambiando de sentido, de alcance y de horizonte, diluyéndose en el tiempo su aptitud para potenciar la capacidad de intervención estatal en la política del agua.

- *El alcance y nivel de participación social en el proceso estudiado.* Vimos que las decisiones centrales en torno al proceso de configuración de instrumentos fueron tomadas en un marco de estricta opacidad estatal y al margen de cualquier debate público. Cuando se estableció un espacio institucionalizado de participación, éste dejó entrever una concepción de participación claramente corporativa, que privilegió a grupos pequeños de poder con intereses en torno al agua, y al mismo tiempo excluyó a otros actores o sectores involucrados en el

tema del agua (organizaciones ambientalistas y vecinales, universidades con especialistas en el tema y municipios, entre otros).

A partir de los factores identificados, podemos avanzar una serie de consideraciones en torno al proceso de configuración de instrumentos de política pública:

1- Dicho proceso es el resultado de la interacción entre los intereses de los actores estatales y los intereses de actores sociales. En este sentido, su estudio nos acerca a la comprensión de la forma en que el Estado se vincula con la sociedad y la manera en la que elige hacerlo.

2- La configuración de instrumentos de política que contribuyan a fortalecer las capacidades potenciales del Estado no solo es responsabilidad del Poder Ejecutivo, sino también del Poder Legislativo y de la burocracia estatal.

3- Se requiere que dichos actores expresen su interés y voluntad por construir y orientar los instrumentos de política en pos de resolver, atenuar o evitar los problemas sociales que demandan la intervención estatal.

4- Debemos considerar que los actores involucrados no desarrollan su comportamiento en el vacío, sino que lo hacen insertos en un marco institucional que los condiciona.

5- Los instrumentos constituyen realidades en movimiento que se encuentran sometidos a la dinámica particular que los diversos actores involucrados le imprimen. Dicha dinámica incide en los niveles de claridad, congruencia o solidez que, individualmente y en conjunto, ellos logren.

6- El mejoramiento de las capacidades estatales no depende de medidas de reforma extraordinarias. Dichas capacidades se construyen, o las incapacidades

se mantienen, a partir de las decisiones y acciones cotidianas que se toman en torno a los instrumentos de política en los diversos campos de acción estatal.

7- La reproducción y persistencia de la debilidad estatal combinan la ausencia de un nivel técnico que contribuya a lograr congruencia entre los instrumentos de política, la presencia de un nivel político en el que los actores involucrados centran su atención en sus propios intereses y en el corto plazo y, finalmente, un plano institucional que marque un modo particular de articulación entre los diversos actores y fija límites al mismo.

Tomando en cuenta los puntos arriba señalados, entendemos que el fortalecimiento de las capacidades estatales demanda al Estado la recuperación de su finalidad en términos de generar el bienestar colectivo. Ello conlleva una necesaria discusión en torno a las formas de administración y gobierno que mejor garantizan esa finalidad y una decidida revalorización de lo público.

Pero esa revalorización no puede alcanzarse sin la existencia de actores dispuestos a ello. El caso analizado constituye un ejemplo dramático de la ausencia de dichos actores, lo cual abre un amplio campo para el pesimismo que, lejos de paralizar, debe servir para alertar sobre la necesidad imperiosa de comenzar la tarea.

En tal sentido, resulta impostergable un debate que recupere para el Estado el valor de la igualdad, la imparcialidad y la universalidad en sus políticas, en tanto intervenciones destinadas a garantizar los derechos ciudadanos.

El camino de la debilidad estatal conduce a un escenario en el que el Estado ocupa un lugar de descrédito e impotencia para garantizar la satisfacción de intereses sociales más amplios.

Tómese a este trabajo como un esfuerzo por contribuir a la generación de conocimiento sobre las formas que adopta ese camino, y como aporte para el debate en torno a las posibilidades de construir un mejor Estado.

Futuras investigaciones

A partir del trabajo realizado surgen una serie de temas que pueden orientar la realización de futuras investigaciones en torno a las claves para el fortalecimiento del Estado. En tal sentido, señalamos las siguientes líneas de trabajo:

- *La relación entre sistema político y debilidad estatal.* La relación entre sistema político y la calidad de la administración pública, constituye una línea de trabajo que puede arrojar importantes hallazgos en orden a establecer los condicionantes del primero sobre la segunda. En este sentido, el rol de los partidos políticos en el fortalecimiento de las capacidades estatales, su interés y concepción sobre las políticas públicas, sus esfuerzos por mejorarlas y el lugar que ocupa la administración pública en sus estrategias de gobernabilidad, constituyen temas de indagación que cobran relevancia.

- *La relación entre el Parlamento y la Burocracia.* En un planteo más ajustado que el anterior resulta conveniente emprender estudios sistemáticos que den cuenta de los lazos existentes entre parlamentos y burocracia estatal. Conocer el tipo de relación que los unen, las principales tensiones y desafío que tal vinculación plantea, y las condiciones necesarias para lograr una articulación que potencien el desempeño de la burocracia, constituye una tarea imprescindible.

Bibliografía citada

- **Abbott, A. (2001).** *Times Matters. On Theory and Method.* The University of Chicago Press.

- **Abers, R. y Jorge, K. (2005).** “Descentralizacáo da gestáo da agua: por que os comités de bacía estaó sendo criados?”, en *Revista Ambiente & sociedade.* Vol. VIII, nro 2. Jul-Dez.

- **Aguilar Villanueva, L (1996).** *La implementación de las políticas.* Porrúa, Grupo Editor. México

- **Alonso, G. (2007a)** “Elementos para el análisis de las capacidades estatales”, en Alonso, G. (editor) *Capacidades estatales, instituciones y política social.* Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

- **Alonso, G. (2007b).** “La reforma del seguro de salud. Política, instituciones y capacidad regulatoria”, en Alonso, G. (editor) *Capacidades estatales, instituciones y política social.* Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

- **Araoz, A. y Sagasti, F. (1975)** “Estudio de los instrumentos de política científica y tecnológica en países con menor Desarrollo”, en *Estudios sobre el desarrollo científico y tecnológico*, N°27. Programa Regional de Desarrollo Científico Tecnológicos. Departamento de Asuntos científicos Secretaría Gral. de la Organización de Estados Americanos. Washington, D.C.

- **Argyris, Ch. (1979)** *El individuo dentro de la organización.* Herder. Barcelona.

- **Azpiazu, D. (2008)** “Estado y sociedad. El caso de los servicios públicos privatizados en los años noventa”, en *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos.* Informe PNUD Argentina

- **Banco Mundial (2000)** “Argentina. Gestión de los Recursos Hídricos. Elementos de Política para su Desarrollo Sustentable en el Siglo XXI”. Volumen I. Argentina Gestión de los Recursos Hídricos.

- **Barzelay, M. y Cortazar, J. C. (2004)** *Una guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social.* Instituto interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo.

- **Bauer, M.; Gaskell, G. y Allum, N. (2000)** “Quality, Quantity and Knowledge interests: Avoiding Confusions”, en Bauer, M.W. y Gaskell, G. (Ed) *Qualitative Researching With Text, Image and Sound. A Practical Handbook*. London: Sage.

- **Bertranou, Julián (2001)** “El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica de los conceptos”, en *Revista Política y Gestión*, Vol. 2, Buenos Aires.

- **Bocero, S. y Natenzon, C, (2007)** “La dimensión ambiental del territorio en América latina: aportes para su discusión”, en Fernández Caso, M. V. y Gurevich, R. (coord) *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas*. Buenos Aires, Biblos.

- **Brown, M. y Erie, S. (1984)** “Poder y Administración: Paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática”, en Oszlak, O. (1984) *Teoría de la Burocracia Estatal*. Ed. Paidós. Buenos Aires.

- **Brugue, Q. (2008)** *Recuperar la política desde la deliberación. De la teoría a la práctica: el caso de la Directiva marco del Agua*. Universidad Autónoma de Barcelona.

- **Burawoy, Michael (1991)** “The Extended Case Method”, en *Ethnography Unbound. Power and Resistance in the Modern Metropolis*. Berkeley: University of California Press.

- **Burawoy, Michael et al. (2000)** “Introduction”, en *Global Ethnography. Forces, Connections and Imaginations in a Postmodern World*. Berkeley: University of California Press.

- **Calcagno, A. , Gaviño Novillo, M. y Mendiburo, N. (2000)** *Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina*. Comité Asesor Técnico de América del Sur (SAMTAC), Asociación Mundial del Agua (GWP). Disponible en: <http://www.eclac.org/drni/proyectos/samtac/informesnacionales/argentina.pdf>

- **Carpenter, D. (2001)** *The forging of bureaucratic autonomy. Reputations, network and policy innovation in executive agencies (1862-1928)*. Princeton University Press

- **Cheresky, I. (2008)** “Percepciones ciudadanas sobre el rol del Estado y su funcionamiento”, en *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Informe PNUD Argentina.

- **Cortazar, J.C. (2005)** “La implementación de los programas sociales como un proceso estratégico y gerencial”, en *Revista del CLAD “Reforma y Democracia*, N°33.

- **Crozier, M. y Friedberg, E. (1990)** *El actor y el sistema*. Alianza Editorial Mexicana.

- **Defensor del pueblo de la Nación (2006)** *Informe Especial Cuenca del Río Reconquista*.

- **Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. (2002)**. “La patria que viene”, en revista *HYDRIA* (2008), Año 4, nro. 6.

- **Echebarría, K. (2005)** “Analizando la Burocracia: una mirada desde el BID”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

- **Eisenhardt, K.M. (1989)** “Building Theories from Case Study Research”, en *Academy of Management Review*. Vol. 14, no. 4.

- **Eliadis, P. , Hill, M. y Howlett, M. (2007)**. “Designing government”, en *From instruments to governance*. Mc Gill-Queen’s University Press.

- **Etchemendy, S. (2001)** “Construir coaliciones reformistas: La política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”. *Revista Desarrollo Económico*. Enero-Marzo

- **Evans, P. y Rueschemeyer, D. (1985)** “The States and economic transformation: toward an analysis of conditions underlying effective intervention”, en Evans, P. , Rueschemeyer, D. y Skocpol, T, (1985) *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.

- **Evans, P. (1989)** “Predatory, developmental and others apparatuses: A comparative political economy perspective on the third world state”. *Sociological Forum*. Vol 4, N°4.

- **Evans, P. (1996)** “El Estado como problema y como solución”, en *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 35, N° 140.

- **Evans, P. y Rauch, J. (1999)** “Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structure on economic growth”, en *American Sociological Review*, Oct.

- **Evans, P. (2003)** “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa”, en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, N° 25.

- **Fernández, R.; Güemes, M.; Magnin, P.; y Vigil, J. (2006)** *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América latina*. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

- **Ferraro, A. (2006)** "Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del congreso a la eficiencia administrativa en América Latina", en *Estado, gobierno, gestión pública. Revista chilena de administración pública*, Vol. III, n° 8.

- **Fox, I. (1970)** Problemas de política hídrica", en *Recursos hídricos*, vol. 1, N° 3, Buenos Aires, Citado en [http://www.atl.org.mx/files/Pol%C3%83%C2%ADticas%20de%20gesti%C3%83%C2%B3n\(1\).pdf](http://www.atl.org.mx/files/Pol%C3%83%C2%ADticas%20de%20gesti%C3%83%C2%B3n(1).pdf)

- **Fox, J. (1993)** *The politics of food in Mexico*. Cornell University Press.

- **Fuentes, G., Güemes, Ma. C. e Isaza, C. (2009)** “Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad Latinoamericana”, en *Revista Enfoques*. Vol. VII, Número 11, págs. 55-84. Universidad Central de Chile, Chile.

- **Gaskell, G. y Bauer, M. (2000)** “Towards Public Accountability: beyond Sampling, Reliability and Validity”, en *Qualitative Researching With Text, Image and Sound. A Practical Handbook*. London: Sage.

- **Geddes, B. (1990)** “Building “state” autonomy in Brazil, 1930-1964”. *Comparative Politics*, Vol. 22, N° 2.

- **Giddens, Anthony (1993)** *Las Nuevas Reglas del Método Sociológico. Crítica Positiva de las Sociologías Interpretativas*. Buenos Aires, Amorrortu

- **Grindle, M. S. (1997)** “The good government imperative”, en Grindle, M., (ed.), *Getting Good Government. Capacity building in the public sectors of developing countries*, Harvard Studies for International Development.

- **Guiot, J. (1985)** *Organizaciones sociales y comportamientos*. Herder.

- **Gutierrez, R. (2006)** *Between knowledge and politics: state water management reform in Brazil*. Tesis Doctoral. Johns Hopkins University. USA.

- **Hall, J. e Ikenberry, J. (1993)** *El Estado*. Alianza Editorial.

- **Herzer, H. et al (2003)** “El manejo de cuenca y su impacto en áreas urbanas: el caso de la llanura pampeana”. III Congreso Latino Americano de Manejo de Cuencas Hidrográficas. INRENA - FAO , Arequipa, Perú.

- **Hildebrand, M. E. y Grindle, M. (1997)** “Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?”, en Merilee S. Grindle (ed.) *Getting Good Government. Capacity building in the public sectors of developing countries.* Harvard University Press, Boston.

- **Herrero, A. (2006)** *Desarrollo metodológico para el análisis del riesgo hídrico poblacional humano en cuencas periurbanas. Caso de estudio: Arroyo Las catonas, Región metropolitana de Buenos Aires.* Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires.

- **Herrero, A. y Fernández, L. (2008).** *De los ríos no me río.* Grupo Editorial Temas, Buenos Aires

- **Huber, J. & Shipan, Ch. (2002)** *Deliberate discretion? The institutional fundatios of bureaucratic autonomy.* Cambridge University Press

- **Iacoviello, M., Zuvanic, L. y Tommasi, M. (2003)** “Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina”. Ponencia presentada en el VIII Congreso internacional del CLAD, Panamá.

- **Iazzetta, O. (1997)** “Capacidades técnicas y de gobierno en las privtizaciones de Menem y Collor de Mello”, en *Revista Desarrollo Económico*, N° 146, Vol. 37, Julio-Setiembre.

- **Ikenberry, J. (1986)** *The irony of state: comparative responses to the oil schocks in the 1970's.* International organization foundation. Cambridge University

- **Imperiali, M. y Kauneckis, D. (2003)** “Moving from conflict to collaboration: watershed governance in lake Tahoe”, en *Natural Resources Journal*, Vol. 3, nro. 4. University of New Mexico. School of Law.

- **Isuani, A (1979)** *The state and social security policies toward labours.* Tesis de doctorado. Universidad de Pittsburgh.

- **Jovchelovitch, S. y Bauer, M.W. (2000)** “Narrative Interviewing”, en *Qualitative Researching With Text, Image and Sound. A Practical Handbook.* London: Sage.

- **Jouravlev, A. (2003)** *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. Report 14070-AR. Washington, D.C.

- **Jones, M; Saiegh, S.; Spiller, P.; y Tommasi, M. (2000)** “Políticos profesionales - Legisladores amateurs. El congreso Argentino en el siglo XX”. Artículo preparado para la Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional, Alemania.

- **Johnsson, R. y Kemper, K. (2005)** “Institutional and policy analysis of river basin management : the Alto-Tiete river basin, Sao Paulo, Brazil”, en *The World Bank Series, [Policy Research Working Paper Series](#)*, number 3650.

- **Kingdon, J. (1995)** *Agendas, alternatives and Public Policies*. Editorial Longman, Cap. 9, traducido por J. C. Cortázar.

- **Klijn, E. (1999)** *Policy networks: An overview*. In Kickert, W., Klijn, W. y Koppenjan, J. (Eds) *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Sage Publications.

- **Kostovicova, D. y Bojicic-Dzelilovic, V. (2009)** “Introduction: state weakening and globalization”, en Kostovicova, Denisa and Bojicic-Dzelilovic, Vesna, (eds.) *Persistent state weakness in the global age*. Ashgate, Aldershot, UK,

- **Mansilla, G. (2009)** “Gestión integrada de recursos hídricos. Los casos de Francia, España, México, Brasil y Argentina”, en Isuani, F. *Políticas Públicas y Gestión del Agua* (Inédito).

- **Martínez Nogueira, R. (1984)** *Sociedad, poder y empresa*. Ediciones Macchi, Argentina.

- **Martínez Nogueira, R. (2002a)** “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyecto y las unidades ejecutoras”, en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. N°24. Caracas.

- **Martínez Nogueira, R. (2002b)** *Bienes públicos regionales, gobernanza y construcción de capacidades*. Banco Interamericano de Desarrollo. USA.

- **Martínez Nogueira, R. (s/d)**: "El difícil aprendizaje sobre la reforma de la gestión pública: la transferencia de políticas y las instituciones", disponible en: http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_004.pdf.

- **Mayntz, R. (1985)** *Sociología de la Administración Pública*. Alianza Editorial.
- **McDonald y Franko Jr. (2007)** “Burocratic capacity and burocratic discretion: Does congress tie policy authority to performance?”, en *American Politics Research*. Vol. 35, Nº 6, November.
- **Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1992)** *Las políticas públicas*. Editorial Ariel, Barcelona.
- **Merlinsky, G. (2009)** “El plan integral de saneamiento ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Desafíos políticos para la gestión integrada de los recursos hídricos en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en Isuani, F. *Políticas Públicas y Gestión del Agua* (Inédito).
- **Migdal, J. (1988)** *Strong Societies and weak states. Sate – Society relations and state capabilities in the third world*. Princenton, University Press.
- **Mintzberg, H. (1993)** *La estructuración de las organizaciones*. Editorial Ariel, Barcelona.
- **Mizrahi, Y. (2004)** “Capacity enhancement Indicators”, en *Review of the literature*. World Bank Institute, Working papers.
- **Mann, M. (1991)** “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en *Revista Zona Abierta*. Nº 57/58.
- **Morduchowicz, A. (2008)** “Gobernabilidad, gobernanza y educación en la Argentina”, en *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Informe PNUD Argentina.
- **Morgan, P. y Baser, H. (2008)** *Capacity, Change and Performance. Study Report*. European Centre for Development Policy Management.
- **Nejamkis, F. (2002)** “Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*. Nº6/7
- **Linder, S. y Peters, G.(1993)** “Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos”, en *Revista Gestión y política pública*, vol. II, Nº 1.
- **Llanos, M. y Mustapic, A. (2006)** *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Ediciones Homo sapiens, Argentina.
- **O’Donnell, G. (1997)** *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.

- **Ospina, S. (2002)** *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. VII Congreso internacional del CLAD, Portugal.
- **Oszlak, O. (1980)** *Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Documento de Estudios Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Vol. 3 N° 2, Buenos Aires.
- **Oszlak, O. (1984)** “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en Oszlak, O. (1984). *Teoría de la Burocracia Estatal*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- **Oszlak, O. (1996)** *Estados capaces: un desafío de la integración*. Ponencia presentada para el Seminario-Taller “La Función Pública Nacional y la Integración Regional”,organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo.
- **Oszlak, O. (1999)** “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”, en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, N° 14.
- **Oszlak, O. (1999a)** “De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 160, Venezuela.
- **Oszlak, O. (2000)** *El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en argentina*. Trabajo presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo.
- **Otamendi, A. y Thouret, M. (2008)** Relatoría del Seminario “Las condiciones políticas para la igualdad de derechos”, en *PNUD, Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Argentina.
- **Palanza, V. (2006)** “Delegación y control parlamentario en Argentina”,en Llanos, M. y Mustapic, A. *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Ediciones Homo sapiens, Argentina.
- **Palomino, M. (1987)** “Las organizaciones empresarias frente al gobierno constitucional”, en Nun, J. y Portantiero, J. C.(comp.) *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Puntosur, Buenos Aires
- **Paredes, V.; Isassi, L.; Hernández, M.; Pepe, G; Grau, A.; De Felippi, R. (1990)** “Unificación normativa de la temática hídrica. Proyecto de Código de Aguas para la Provincia de Buenos Aires”, en *Latinoamérica. Medio ambiente*

y Desarrollo. Instituto de estudios e investigaciones sobre el medio ambiente. Publicación de la Fundación Roulet.

- **Pastor Seller , E. (2009)** “Participación ciudadana y política social”, en *Revista PRAXIS SOCIOLOGICA*, nº 13. Facultad de Ciencias Jurídico-Sociales Área de Sociología, Universidad de Castilla, La Mancha, España.
- **Perelmiter, L. (2007)** “¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación en torno a la construcción del Estado en política social”, en *Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*. (2007) Año 1, nro. 2, Diciembre. Argentina.
- **Pereyra, E. (2009)** “La política del agua en la Provincia de Buenos Aires. Notas para su reconstrucción histórica”, en Isuani, F. *Políticas Públicas y Gestión del Agua*. (Inédito)
- **Pettigrew, A.(1997)** *What is a processual analysis?*. Warwick Business School, Warwick University, UK.
- **Pochat, V. (2005)** “Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencias de Argentina”, en CEPAL- Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 96, Santiago de Chile.
- **Polidano, C. (1998)** *Don't discard State Autonomy. Revisiting the East Asian Experience of Development*. Institute for development policy and Management. University of Manchester.
- **Polidano, C. (1999)** *Measuring Public Sector Capacity*. Manchester: Institute for Development Policy and Management.
- **Programa Naciones Unidad para el Desarrollo –PNUD- (2008)** *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Argentina.
- **Prats i Catalá, J. (1998)** “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 11, Jun. 1998.
- **Prats i Catalá, J. (2003)** *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*. Biblioteca virtual del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. España
- **Prats i Catalá, J. (2003)** “Servicio Civil y gobenabilidad democrática: Fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos y

gerenciales requeridos para su eficiencia”, en Losada i Madorrán (Editor) *¿De burócratas a gerentes?* Banco Interamericano de Desarrollo, USA.

- **Ragin, Ch. (1987)** *The comparative method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California press.

- **Rein, M. y Rabinovitz, F. (1996)** “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en Aguilar Villanueva, L. (1996) *La implementación de las políticas*. Porrúa, Grupo Editor.

- **Repetto, F. (1998)** *La Administración Pública. Escenario Actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación*. Documento N° 12, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Fundación Gobierno y Sociedad, Argentina.

- **Repetto, F. (2007)** “Capacidad Estatal, institucionalidad social y políticas públicas...O la búsqueda del “tesoro perdido” de la política social latinoamericana”, en **Alonso, G.** (coord.): *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

- **Ringeling, A. (2002)** *An instrument is not a tool*. Trabajo presentado en la Conferencia Instrument Choice in Global Democracies, Canadá.

- **Rodríguez Gusta (2007)** “Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando?”, en **Alonso, G.** (coord.): *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

- **Russell y Powell (1997)** La selección de instrumentos de política ambiental. Problemas teóricos y consideraciones prácticas. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington

- **Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1996)** “La implementación de la política Pública: un marco de análisis”, en **Aguilar Villanueva, L.** *La implementación de las políticas*. Porrúa, Grupo Editor.

- **Sanguinetti, J. (2009)** *La Administración Tributaria de la Provincia de Buenos Aires: Un análisis desde una perspectiva comparada*. PNUD ARG/08/029.

- **Santiso, C. (2001)** “La gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*. N° 8 y 9, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

- **Schneider, B. R. (1999)** “*Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: un desarrollo de la literatura reciente*”, en *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 39, n°153

- **Schneider, A. e Ingram, H. (1990)** “Behavioral Assumptions of policy Tools”, en *The Journal of Politics*. Vol 52, Issue 2.

- **Sidicaro, R. (2001)** “*La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la argentina (1989-2001)*”. Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- **Sikkink, K. (1993)** “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 128.

- **Skinner, Q. (2003)** *El nacimiento del Estado*. Editorial Gorla.

- **Skocpol, T. (1989)** *El Estado regresa al primer plano*, en *Zona Abierta*, N° 50.

- **Skocpol, T. y Finbegold, K. (1982)** *State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal*. en *Political Science Quarterly*, 97, 255-278

- **Smith, M. (1993)** *Pressure, power and policy. State autonomy and policy networks in Britain and United States*.

- **Stake, R. (1995)** *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata. Madrid.

- **Stein, E. y Tommasi, M. (2006)** “La política de las políticas públicas”, en *Revista Política y Gobierno*. Vol. XIII, N° 2, II semestre.

- **Stein, E. y Tommasi, M. (2007)** “Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina”, en Machinea, J. L. y Serra, N. *Visiones del Desarrollo en América Latina*. CEPAL y CIDOB.

- **Stoker, R. (1996)** “Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas”, en **Aguilar Villanueva, L (1996)** *La implementación de las políticas*. Porrúa, Grupo Editor.

- **Suárez, F. (1989)** *Problemas sociales y problemas de programas sociales masivos*. Trabajo presentado en el Seminario sobre Programas Sociales Masivos. CIDES/OEA, Costa Rica.

- **Suarez, F. e Isuani, F. (1998)** “Innovación en las organizaciones públicas. Una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas”, en

Revista de investigaciones del Instituto Nacional de Administración Pública “Nueva Época”.

- **Tobelem, A. (1992)** *Institutional capacity analysis and development system (ICADS)*. Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Paper Series N° 9.

- **Tripie, P. (1999)** “Elementos para una sociología de los dispositivos de gestión”. Prefacio del libro de Frederik Mispelblom (1999). Traducción: Alicia Calvo y Jorge Walter.

- **Thwaites, Rey, M. (2007)** *¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?* Ponencia en el XII Congreso internacional del CLAD. República Dominicana.

- **Valls, M. (1999)** “La provincia de Buenos Aires sancionó su código de aguas”, en *El Derecho*, Legislación Argentina, N°10

- **Velasco, M. (2007)**. *Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramientas para el análisis*. Trabajo presentado en el VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Pública. Políticas para un mundo en cambio.

- **Vedung, E. (2005)** “Policy instruments: Typologies and theories”, en Bemelmans – Videc, M.; Rist, R. & Vedung, E. *Carrots, Sticks & Sermons. Policy instruments & their evaluation*. Transaction Publisher. UK

- **Viñales, J. y Cicchitti, S. (2008)** “Agua segura para el campo”, en *Revista Hydria* N°16, Año 4.

- **Waisbluth, M. (2003)** “La insularidad en la gestión pública latinoamericana”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°27

- **Weber, M. (1996)**. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México

- **Woodside, K. (1986)** “Policy instruments and study of public policy”, en *Canadian Journal of political Science*. Vol. 19, N° 4

- **Yin, Robert (1984)** *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks, California: Sage Publications. (Introducción, capítulos 1 y 2).

- **Zapico-Goñi, E. (1999)** “Una visión estratégica del presupuesto”, en *¿De burócratas a gerentes?* Carlos Losada i Marrodán, Editor

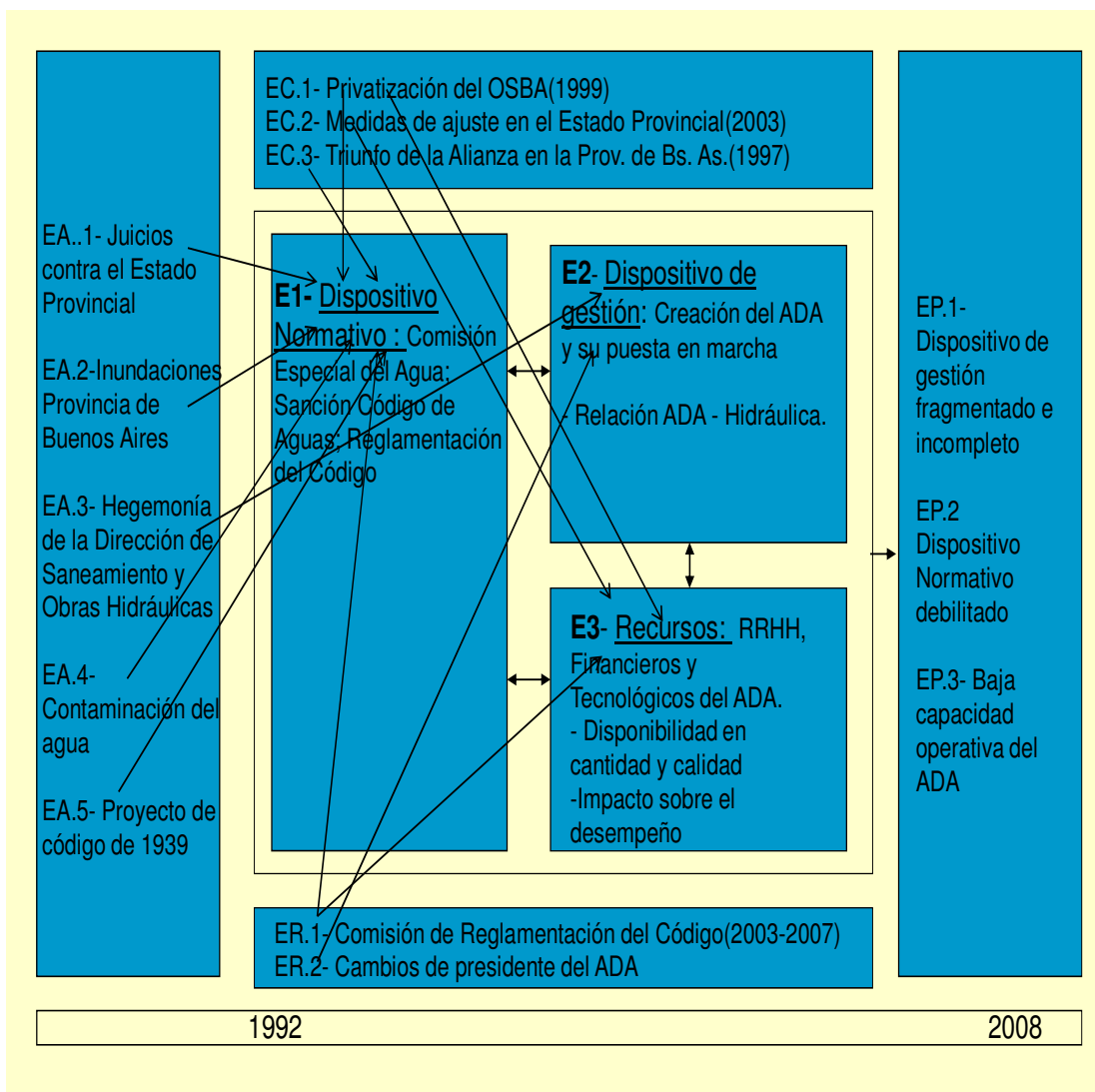
- **Zurbruggen, C. (2007)** “La “falacia tecnocrática” y la reforma del Estado. A 10 años del informe del Banco Mundial”, en Revista Nueva Sociedad N° 210, Julio-Agosto.

Normativa y documentos citados

- Ley Provincial N° 11.820/96.
- Ley Provincial N° 12.257/99.
- Decreto Provincial N° 554/94.
- Decreto Provincial N° 95/99.
- Decreto Provincial N° 2307/99.
- Decreto Provincial N° 743/99.
- Decreto Provincial N° 35/99.
- Decreto Provincial N° 2.814/00.
- Decreto Provincial N° 2.082/01.
- Decreto Provincial N° 2.086/01.
- Decreto Provincial N° 266/02.
- Decreto Provincial N° 343/03.
- Resolución 285/97 Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de BA.
- Expediente de la HCD N° 908/95-96 del 10/7/95.
- Diario de sesiones de la Cámara de Diputados del 7/9/98, sobre el debate de la ley N° 12.257.

ANEXO I

Estructura Narrativa



ANEXO II

Listado de entrevistados

- 1- Integrante de la Comisión Técnica Redactora del proyecto de Código de Aguas presentado en 1995.
- 2- Abogado ambientalista representante del Estado en la comisión del Consejo Consultivo Multisectorial de la Autoridad del Agua dedicada a la elaboración de la reglamentación del Código de Aguas.
- 3- Secretario General del Sindicato de Obras Sanitarias.
- 4- Ex - Diputado por la UCR.
- 5- Ex - Diputado por el PJ.
- 6- Abogado ambientalista, especialista en temas hídricos.
- 7- Funcionario de la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hídricas.
- 8- Representante de Carbap en el Consejo Consultivo Multisectorial de la Autoridad del Agua.
- 9- Primer presidente de la Autoridad del Agua.
- 10- Representante del Sociedad Rural en la comisión del Consejo Consultivo Multisectorial de la Autoridad del Agua dedicada a la elaboración de la reglamentación del Código de Aguas.
- 11- Funcionario del Departamento de Comités de la Autoridad del Agua
- 12- Director de Planificación, control y preservación de los recursos hídricos de la Autoridad del Agua.
- 13- Representante de la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires en el Consejo Consultivo Multisectorial de la Autoridad del Agua.
- 14- Director de Administración, Finanzas y Recursos Humanos de la Autoridad del Agua.

- 15- Director de la Dirección de Usos y Aprovechamiento del recurso hídrico de la Autoridad del Agua.
- 16- Representante del Colegio de Profesionales de Ciencias Naturales en el Consejo Consultivo Multisectorial de la Autoridad del Agua.
- 17- Representante del Ministerio de Asuntos Agrarios en el Consejo Consultivo Multisectorial de la Autoridad del Agua.
- 18- Cuarto presidente de la Autoridad del Agua.
- 19- Director de Recursos Humanos de la Autoridad del Agua.
- 20- Ex vocal del Directorio de la Autoridad del Agua.