

**LOS SERVICIOS MUNICIPALES EN ARGENTINA.
MODALIDADES DE GESTION: TENDENCIAS, PROBLEMAS Y
OPORTUNIDADES**

Pedro Pérez
Buenos Aires, enero 11 de 2001.

CONTENIDOS

I. INTRODUCCIÓN

1. Presentación
1. Los servicios
2. Los servicios
3. Las modalidades de gestión de los servicios
4. Los municipios según su tamaño
5. Las modalidades de gestión en los municipios analizados
6. La participación de la población
7. Cuadros estadísticos I

II. LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS: LA EQUIDAD

1. La cobertura de los servicios
2. La situación de los servicios en las áreas más pobres
3. Los costos de los servicios y el acceso de la población de bajos ingresos
4. La situación del servicio para las familias más pobres
5. Las condiciones de los subsidios a la población pobre
6. Cuadros estadísticos II

III. LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS: LA EFICIENCIA

1. La eficiencia de la producción
 - a. La información para conocer la eficiencia
 - b. El peso de los gastos en personal
2. La eficiencia de la demanda
 - a. Fuentes de financiamiento de los servicios: tasas o tarifas?
 - b. Participación de los aportes de los usuarios en el financiamiento de los servicios
 - c. El financiamiento del déficit de los servicios
 - d. Criterios para determinar las tarifas
3. Cuadros estadísticos III.

IV. CONCLUSIONES

V. BIBLIOGRAFIA

VI. ANEXO

I. INTRODUCCIÓN

1. Presentación

Este trabajo se propone estudiar la situación de la gestión de servicios en los municipios argentinos en relación a los siguientes **objetivos principales**:

- a) identificar y describir las modalidades de gestión de los servicios seleccionados,
- b) identificar sus principales tendencias,
- c) identificar las relaciones de esas modalidades y la "performance" de los servicios en términos de equidad y eficiencia,
- d) identificar los problemas más relevantes y las oportunidades que existen para su enfrentamiento.
- e) analizar su vinculación con los diferentes tipos de municipios, en razón del tamaño de sus poblaciones.

Para ello se trabajará organizando el material en dos campos de significación en torno a los conceptos de equidad y eficiencia.

Antes de iniciar el análisis se definirán los servicios y sus modalidades de gestión y la clasificación de los municipios en razón de su tamaño

Para el desarrollo de este documento se tendrán en cuenta los siguientes materiales: a) Las encuestas realizadas por el IERAL en 31 municipios de 9 provincias; b) las relatorías de los talleres de discusión de la temática por parte de pobladores y ONG's (Mendoza, Resistencia, Salta , Santa Fe, Trelew) y c) información del relevamiento del BID en los años 1998-1999.

2. Los servicios

En la medida que este trabajo se realiza con base en información ya producida (IERAL, 2001), el análisis toma en cuenta los servicios que se informan en esos trabajos. Se consideran cinco servicios que en su momento se seleccionaron en razón de su importancia para morigerar la pobreza (Ibidem): (i) recolección y disposición de residuos urbanos sólidos (RSU), (ii) agua potable (agua) y disposición de aguas servidas (cloacas), (iii) mejoramiento urbano (urbanización), (iv) distribución de gas (Gas) y (v) transporte urbano de pasajeros(TUP). El estudio de IERAL analizó los tres primeros en todos los municipios estudiados. Los dos últimos fueron elegidos, de manera excluyente, de acuerdo a su importancia en cada municipio.

3. Las modalidades de gestión de los servicios

Por modalidad de gestión de los servicios entendemos la forma institucional de su prestación, en razón del tipo de organización encargada, fundamentalmente, de su producción¹. Dadas las transformaciones que en la última década se han producido en la Argentina, los servicios suelen estar encargados tanto a organizaciones estatales como privadas. Entre las primeras, pueden encontrarse las que corresponden a los gobiernos provinciales y a los gobiernos locales, mientras que entre las segundas, se encuentran empresas capitalistas y empresas cooperativas. El estudio identifica cuatro modalidades, en razón del tipo de organización a cargo de la producción del servicio: (i) Estatal de nivel provincial, a la que llamaremos “**provincial**”; (ii) estatal de nivel local, o “**municipal**”; (iii) privada capitalista, que será denominada “**privada**” y (iv) privada cooperativa, a la que llamaremos “**cooperativa**”. En algunos pocos municipios se encontraron una forma **mixta**, sobre la base de una combinación entre municipal y cooperativa.

Cada una de esas modalidades supone una configuración institucional particular del conjunto de fases que integran la prestación que, de manera agregada suponen tres momentos fundamentales: la reglamentación (o regulación) (que incluye la fases política, planificación y evaluación), la producción y el control (que incluye seguimiento y evaluación).

En las modalidades estatales el conjunto de las fases y, por consiguiente, esos tres momentos, están a cargo de organismos públicos. En la regulación participan organismos políticos, del ejecutivo y el legislativo; en la producción participan unidades o empresas con mayor o menor autonomía y en el control organismos políticos y técnicos, normalmente del ejecutivo. En las modalidades con participación de actores no estatales (empresas capitalistas o cooperativas) las fases y los llamados momentos se distribuyen entre ambos tipos. Normalmente son actores estatales los que se hacen cargo de la definición de política y de la planificación, como de su seguimiento y control; y las unidades no estatales de la producción. Sin embargo, de acuerdo a los diferentes modelos de privatización (y por ende a las distintas regulaciones) esas fases pueden ser distribuidas en algunos componentes entre ambos tipos de actores. De acuerdo al nivel jurisdiccional los organismos estatales serán nacionales (es el caso de los servicios que se prestan en el Área Metropolitana de Buenos Aires, como es el caso dentro de la muestra del municipio de Avellaneda), provinciales o municipales.

En relación a los servicios que se trabajan en este documento, las funciones estatales han quedado, por lo general², distribuidas en forma no sistemática entre las diferentes jurisdicciones

¹ Diferenciamos prestación y producción. La primera incluye una serie de fases. Analíticamente puede distinguirse: la política (definición de objetivos y lineamientos básicos), la planificación (establecimiento de metas y procedimientos), la producción (actividades técnico – económicas destinadas a producir propiamente el bien de que se trata, como distribución de electricidad o gas, recolección y disposición de los residuos, etc.), seguimiento (monitoreo de las actividades en relación con objetivos y metas) y evaluación (realimentar el proceso con los resultados del seguimiento) (Pírez y Gamallo, 1994).

² Decimos por lo general, en primer lugar pues la información que trabajamos no permite conocer a la totalidad de los casos y, en segundo lugar, pues existen algunos casos de gestión estatal del gas. En tal sentido pueden mencionarse dos situaciones: En una delegación del

(nacional, provincial y municipal). Por razones históricas esa distribución es diferente en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde es clave la presencia federal (Pírez, 1998). El Cuadro I. 1 muestra esa distribución. Si se diferencia el papel estatal en dos componentes, regulación-control y producción, las formas privatizadas implican la continuidad de la presencia estatal en la primera, mientras que en los casos de gestión estatal implican su presencia en ambas funciones.

Ese cuadro muestra una no sistemática distribución de tareas, en relación a los servicios, por parte de las diferentes jurisdicciones y, en consecuencia, la superposición de funciones en algunos territorios.

El caso más complejo es el de los municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires³, donde encontramos además de las tres jurisdicciones (nacional, provincial y local) junto con una organización metropolitana de los RSU y empresas privadas. La mayor fragmentación y confusión se da en el caso del transporte: existen tres sistemas de regulación y control (municipal para los autobuses que operan dentro de alguno de los municipios metropolitanos, provincial si esas líneas cobren a más de uno de esos municipios y federal si se introducen en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Los servicios de agua y cloacas⁴ están a cargo de empresas privadas, en la mayor parte del área dentro de la jurisdicción federal y en parte dentro de la provincial. Vale la pena detenerse en la organización metropolitana de los RSU ya que supone una instancia de cooperación entre diferentes jurisdicciones, por una parte, y entre diferentes gobiernos locales, por la otra. Nos referimos a la experiencia de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), empresa de propiedad del gobierno de la provincia de Buenos Aires y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creada en 1977. Ese organismo se encarga de la regulación del servicio en su totalidad dentro del Área Metropolitana y de la disposición final por medio de enterramientos sanitarios comunes obligatorios para todos los municipios de su área (Pírez, 1998). La privatización de los servicios de agua y cloacas y gas ha transferido a las empresas no solamente de producción del servicio sino algunas atribuciones propias de la regulación, en particular las vinculadas con algunas definiciones de política (en relación a las tarifas, por ejemplo) y de planificación (como es el caso relativo al cronograma de realización de metas y la cobertura de los territorios) (Pírez, Gitelman y Bonaffé, 1999).

4. Los municipios según su tamaño

Municipalidad de Tranque Launquen, provincia de Buenos Aires, está a cargo de la red de gas el gobierno local; en la municipalidad de Monte Maíz, provincia de Córdoba, la red de gas es responsabilidad de una sociedad anónima, cuya mayoría accionaria es del gobierno local, que presta además los servicios de agua y cloacas.

³ El estudio incluye al municipio de Avellaneda.

⁴ Lo mismo sucede con la energía eléctrica.

El trabajo del IERAL abarcó 31 municipios correspondientes a nueve provincias. Incluye capitales provinciales (Mendoza, Posadas, Salta), municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (Avellaneda) y de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Ensenada y Pilar), además de otros de diferente tamaño.

Fueron clasificados, de acuerdo al tamaño de su población, en tres categorías: **pequeños** con hasta 30.000 habitantes; **medianos** con más de 30.000 y no más de 100.000 habitantes; y **grandes**, superando de cien mil habitantes. La distribución se presenta en el Cuadro A1, del Anexo.

Nueve municipios de tamaño grande significan el setenta por ciento de la población del total de los 31 municipios y el 6 por ciento de la población municipal nacional. Los municipios medianos, en número de trece, representan la cuarta parte de la población municipal de la muestra, y el 2,5% de la población municipal nacional. Por último, los municipios pequeños, que son otros nueve, integran al 5 por ciento de la población de los municipios estudiados y al 0,5 por ciento de la nacional.

5. Las modalidades de gestión en los municipios analizados

Las modalidades de gestión dependen del tipo de servicio de que se trate y son muy diferentes entre sí. El Cuadro 1.2. presenta esa información, desagregada por tamaño de municipio.

Atendamos, en primer lugar, a los totales para cada servicio, sin tener en cuenta por ahora, la diferenciación por tamaño.

El total general, en la última línea del mencionado cuadro, indica que la mayor parte de los servicios en los casos analizados se distribuye, en forma casi igual entre la gestión municipal (33,9%) y la privada (32,8%). La gestión provincial solamente cubre el 2,2% de los casos analizados. Es relevante la existencia de gestiones cooperativas, que representan un 9,1% del total, si bien están presentes únicamente en agua y cloacas.

Encontramos una participación cercana entre formas estatales (provinciales y municipales) (36,1%) y no estatales (privadas y cooperativas) (41,9%) en los casos de la muestra.

En otro sentido, se ha configurado un modelo complejo: municipal – privado – cooperativo que se hace cargo de las tres cuartas partes de los servicios urbanos que recibe la población en los casos analizados. En esa configuración el peso fundamental reside, sin dudas, en la dupla municipal – privada (dos terceras partes). Se observa también que esa complejidad es mayor dada la presencia, si bien con una pobre participación, del nivel provincial. Existen algunos pocos casos de gestión mixta: dos situaciones de presencia municipal y cooperativa.

Analizando los servicios en particular (Cuadro 1.2.), es evidente la coexistencia de diferentes modalidades, salvo en urbanización (atribución típicamente local, prestada únicamente por

organizaciones municipales) y Gas (que resulta de la privatización de una empresa del gobierno federal con presencia nacional, y que por lo tanto es privado).

Los residuos sólidos urbanos (RSU) se encuentran mayoritariamente a cargo de unidades municipales (3/4) y, secundariamente, de empresas privadas.

El agua potable muestra una mayor dispersión. Están presentes todas las modalidades. Sin embargo, el peso fundamental reside en la gestión privada (cerca de la mitad) y, en segundo término, en la cooperativa. Entre ambas incluyen a más del setenta por ciento de los casos, mientras que las respuestas municipales no llegan al 10%. Un 6,5 % de los municipios estudiados no tiene ese servicio.

El servicio de cloacas, con una distribución por modalidades parecida a la anterior, muestra, sin embargo, una participación municipal relevante (1/5). Además, casi el 10 % de los casos manifestó no tener el servicio.

El gas, como dijimos, está enteramente prestado por formas privadas. Los municipios que no tienen este servicio representan un porcentaje idéntico al del agua. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que este servicio se analizó solamente en tres cuartas partes de los 31 municipios del estudio.

Los servicios de urbanización están totalmente a cargo de los gobiernos locales.

El transporte urbano de pasajeros, en los pocos casos en que fue estudiado se encontró a cargo de empresas privadas concesionarias.

Si de la información anterior se excluyen los casos de los municipios que no poseen el servicio o que no fueron estudiados, se observa (Cuadro I.3.) una distribución más ajustada. En términos generales es más evidente el modelo de tres partes (municipal, privada, cooperativa), con el 96% de los casos. De ellos, cerca de la mitad corresponde a la gestión municipal. Se confirma lo antes mencionado, junto con la poca participación provincial.

En relación a cada servicio en particular, esta organización de la información permite ajustar la observación anterior. En el agua potable la gestión privada se acerca a la mitad de los casos, mientras que en las cloacas la mitad de las observaciones se dan entre la gestión municipal y la cooperativa.

Podemos reconocer que, salvo en los servicios de urbanización, existe una fuerte presencia de formas privadas: la totalidad de la prestación de las redes de gas, entre el 40 y el 45% de los servicios de agua y cloacas y una cuarta parte de la gestión de los RSU.

Sin embargo, y más allá de ese predominio privado, es importante tener en cuenta que, en los casos analizados, las modalidades estatales (provincial y municipal) tienen un peso relevante: el 17,2% en el caso del agua y el 28,5 en el de las cloacas.

Este último servicio muestra una participación estatal saliente. Tal vez el servicio de saneamiento sea un área de menor interés para la iniciativa privada. Correlativamente, tanto en cloacas como en agua, la modalidad cooperativa está presente en torno al 30 por ciento de los casos.

La distribución de los servicios del estudio que estamos analizando por modalidad de gestión puede compararse con los resultados de otra encuesta en 135 municipios argentinos (BID, 2000). El Cuadro I.4 con base en esos datos nos muestra una distribución relativamente análoga, si bien fueron contruidos con diferentes definiciones,.

El servicio de recolección de residuos está a cargo de la administración municipal, aun en forma más marcada que en la muestra que venimos estudiando. En segundo lugar se encuentran los allí llamado casos de terciarización municipal, esto es de concesión a empresas privadas, que presentan un peso menor. Entre ambas se encuentra el 96% de los casos. La menor participación de la tercerización en cantidad de municipios se compensa con su tamaño, ya que incluye a casi la misma proporción de población que la gestión municipal.

El servicio de agua por red muestra una mayor presencia estatal, con más de la mitad de los casos, con una diferencial participación de la gestión provincial. La presencia cooperativa es, en este caso similar: poco menos de una tercera parte. La presencia privada, en tanto concesión provincial, solamente representa en esta muestra el 13%..

Los desagües cloacales son en casi una tercera parte de gestión estatal, con predominio municipal (41%). La participación privada, por concesión provincial es idéntica a los casos de gestión pública provincial (21%).

Las redes de gas natural están predominantemente a cargo de empresas privadas (60%), aunque se observa una interesante heterogeneidad: gestión municipal (25%), cooperativa (10%) y terciarización municipal (6%). Se presenta en este caso una situación muy diferenciada que parece corresponder con la realidad nacional, tal como se mencionó en razón de algunos casos fuera de la muestra que sustenta nuestro análisis.

Más allá de las diferencias entre las dos muestras que mencionamos, se delinea un sistema de gestión municipal – privado, con un peso relevante de las cooperativas.

Relacionemos esta información con el tamaño de los municipios (Cuadro I.3 y Cuadro I.5).

Esta información permite despejar algunas incógnitas. Analicemos, en primer lugar, las modalidades no principales: cooperativa y provincial.

La gestión provincial, de limitada presencia, se concentra en dos casos de tamaño grande y mediano. Podemos suponer que la gestión provincial se ha hecho cargo históricamente de los casos más importantes⁵. Puede suponerse también que se trata de situaciones que se arrastran en el tiempo, ya que en los últimos años las provincias han venido privatizando sus empresas de agua y saneamiento. Esos casos son: Cipoletti, un municipio de tamaño mediano en la provincia de Río Negro, que es una de las pocas que conserva la empresa estatal de agua y cloacas; y Río Cuarto, municipio grande, de la provincia de Córdoba que ha privatizado su empresa de agua, aunque según la información, en el municipio se mantiene la gestión provincial. Se trata, sin lugar a dudas, de un modelo actualmente residual.

⁵ En la medida que no contamos con información histórica, no podemos relacionar esta situación con cambios, tanto de descentralización como de privatización de los servicios estudiados en los casos analizados.

Encontramos gestión cooperativa, tanto en el agua como en las cloacas en los municipios medianos y pequeños y, particularmente, entre éstos últimos. Podemos suponer, por ello, que son casos “desatendidos” por las otras modalidades. Tal desatención tendría dos explicaciones. Por una parte, es muy probable que corresponda con un proceso histórico en el que algunos municipios, en particular de poca población, no fueron atendidos inicialmente por Obras Sanitarias de la Nación⁶ y, luego de fines de los años setenta (desde que esa empresa fue transferida a los respectivos gobiernos provinciales), tampoco por las empresas provinciales de agua y saneamiento. Por otra parte, se trataría de gobiernos municipales que, en general, no habrían tenido capacidad para desarrollar los servicios. En consecuencia, habrían sido las sociedades locales quienes, bajo la forma organizativa de consorcios de vecinos y sobre todo de empresas cooperativas se hicieron cargo del servicio⁷. Es por eso mismo, también, que esas cooperativas por lo general muestran resultados más limitados que los de las gestiones privada y municipal (Ver Capítulo II).

El grueso, como vimos, se distribuye entre la gestión municipal y la privada. En los servicios de RSU, agua y cloacas coinciden los dos modelos. La gestión municipal tiende a corresponder con los municipios grandes y medianos, concentrándose en éstos últimos, salvo en RSU donde cubre los tres tamaños de municipios, con una pequeña diferencia en favor de su participación en los pequeños. En los servicios de agua y cloacas, la gestión municipal no tiene a su cargo ninguno de los municipios pequeños. La gestión privada, por su parte, está presente en los tres tipos de municipios, aunque su mayor peso es en los grandes y mediados. En los municipios pequeños no se hace cargo del servicio de RSU.

Podemos volver a los datos aportados por el estudio del BID. Si se tiene en cuenta la distribución de la población en las diferentes modalidades (Cuadro I.4), se percibe que la gestión municipal tiende a corresponder con municipios menores, ya que la representación de población es considerablemente menor que la del número de gobiernos locales. Lo mismo pasa con las formas cooperativas, solamente que en este caso la representación de la población es menor, indicando municipios de menor tamaño aún. Las formas privadas, por el contrario, parecen corresponder con municipios demográficamente mayores.

Las diferentes modalidades implican la presencia de distintas instituciones a cargo de los servicios, muchas veces en una misma ciudad en más de un servicio o, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, dentro de la misma “ciudad real”. Ese hecho se vio reflejado en los talleres que mencionaron la falta de coordinación que existe entre las diferentes instituciones y, en un caso, se mencionó la “competencia permanente entre el sector cooperativo, prestatario de

⁶ Esta empresa del Gobierno Federal, creada en 1912, extendió a partir de 1919 su ámbito de acción a todo el país, cubriendo las capitales provinciales y los centros urbanos con más de 3000 habitantes en el caso del agua y con más de 8000 en las cloacas.

⁷ Puede también deberse, por lo menos en pequeños ciudades de la región pampeana, a una respuesta de las sociedades locales ante el abandono de los servicios durante la crisis del treinta por las empresas privadas extranjeras que los prestaban.

servicios básicos y el Municipio que no ofrece mayores alternativas” (Relatoría Resistencia, 2001:4).

6. La participación de la población

Más allá de las diferentes modalidades y de las instituciones comprometidas, una constante que se presenta, particularmente en las relatorías de los talleres es la muy limitada participación que tienen la población, o los usuarios, en las decisiones sobre política y planificación de los servicios.

Eso ha llevado en algunos casos a la presentación de ofertas de servicio inadecuadas a las necesidades de la población. Según se indicó en uno de los talleres, ello se debe a que el orden de prioridades para la obra pública lo decide el gobierno son tener en cuenta la opinión de los vecinos, de manera de atender los verdaderos problemas (Salta:12).

En la provincia del Chaco se mencionó la ausencia de tres elementos: canales precisos de participación, legislación que la sustente y resortes jurídicos para que el ciudadano participe.

Un componente importante de la participación es el control ciudadano de los aspectos institucionales, administrativos, presupuestarios y en las prácticas de los servicios públicos. En tal sentido, es importante el control de gestión de las organizaciones comunitarias sobre los servicios que presta el Estado, que posibilita que éste se fortalezca a través de la Sociedad Civil. Esto, además, permite transparentar y democratizar mucho más las acciones de gobierno. (Relatoría Resistencia, 2001:6).

7. Cuadros estadísticos I

Cuadro I.1. Distribución jurisdiccional de las atribuciones estatales en los servicios urbanos en los casos analizados

Ambito geográfico	Función en la gestión	Jurisdicción			
		Nacional	Provincial y/o Municipal	Municipal o local	Metropolitana
Nacional (las 23 provincias argentinas y la CadeBA)	Regulación y control	Gas	Agua y cloacas, y TPU	RSU, urbanización y TPU	
	Producción	<i>(Privada)</i>	Agua, cloacas y TPU <i>(Privada)</i>	RSU, urbanización y TPU <i>(Privada)</i>	
Area Metropolitana de Buenos Aires	Regulación y control	Agua, cloacas gas y TPU	RSU, Agua, cloacas y TPU	RSU (Recolección), urbanización y TPU	RSU(CEAMSE: Recolección y Disposición final) <i>(Privada)</i>
	Producción	<i>(Privada)</i>	<i>(Privada)</i>	RSU(Recolección), urbanización y TPU <i>(Privada)</i>	RSU(CEAMSE: Disposición final) <i>(Privada)</i>

Fuente: Elaboración propia

Cuadro I.2. Modalidades de gestión de los servicios analizados. Por cientos.

Servicio	Tamaño M	Provincial	Municipal	Privada	Cooper.	Mixto	NP	NE	Total
RSU	Grande		66,7	33,3					100,0
	Mediano		61,5	38,5					100,0
	Pequeño		100,0						100,0
	Total		74,2	25,8					100,0
Agua	Grande	11,1	11,1	66,7		11,1			100,0
	Mediano	7,7	15,4	30,8	30,8	7,7	7,7		100,0
	Pequeño			33,3	55,6	0,0	11,1		100,0
	Total	6,5	9,7	41,9	29,0	6,5	6,5		100,0
Cloacas	Grande	11,1	22,2	66,7			0,0		100,0
	Mediano	7,7	30,8	30,8	30,8		0,0		100,0
	Pequeño			22,2	44,4		33,3		100,0
	Total	6,5	19,4	38,7	25,8		9,7		100,0
Gas	Grande			77,8			0,0	22,2	100,0
	Mediano			69,2			7,7	23,1	100,0
	Pequeño			55,6			11,1	33,3	100,0
	Total			67,7			6,5	25,8	100,0
Urbanización	Grande		100,0				0,0		100,0
	Mediano		100,0				0,0		100,0
	Pequeño		100,0				0,0		100,0
	Total		100,0				0,0		100,0
TPU	Grande			22,2				77,8	100,0
	Mediano			23,1				76,9	100,0
	Pequeño			22,2			11,1	66,7	100,0
	Total			22,6			3,2	74,2	100,0
Total general		2,2	33,9	32,8	9,1	1,1	4,3	16,7	100,0

Fuente: Elaborado con datos de IERAL, 2001

Cuadro I.3. Modalidades de gestión de los servicios analizados. Excluyendo los casos que no poseen el servicio o no fueron estudiados. Por cientos.

Servicio	Tamaño M	Provincial	Municipal	Privada	Cooper.	Mixto	Total
RSU	Grande	0,0	66,7	33,3	0,0	0,0	100,0
	Mediano	0,0	61,5	38,5	0,0	0,0	100,0
	Pequeño	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
	Total	0,0	74,2	25,8	0,0	0,0	100,0
Agua	Grande	11,1	11,1	66,7	0,0	11,1	100,0
	Mediano	8,3	16,7	33,3	33,3	8,3	100,0
	Pequeño	0,0	0,0	37,5	62,5	0,0	100,0
	Total	6,9	10,3	44,8	31,0	6,9	100,0
Cloacas	Grande	11,1	22,2	66,7	0,0	0,0	100,0
	Mediano	7,7	30,8	30,8	30,8	0,0	100,0
	Pequeño	0,0	0,0	33,3	66,7	0,0	100,0
	Total	7,1	21,4	42,9	28,6	0,0	100,0
Gas	Grande	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
	Mediano	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
	Pequeño	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
	Total	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Urbanización	Grande	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
	Mediano	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
	Pequeño	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
	Total	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Total General		2,9	45,0	38,6	12,1	1,4	100,0

Fuente: Elaborado con datos de IERAL, 2001

Cuadro I.4. 135 Municipios argentinos: Distribución de municipios y de población por modalidad de gestión de algunos servicios

Urbanos. Por cientos

	Municipal		Comisión Vecinal		Concesión Provincial		Cooperativa		Estado Provincial		E.Privada		Terceriz.Municipal		Mixta (Municipal-Priv)		Total	
	Munic.	Poblac	Munic.	Poblac	Munic.	Poblac	Munic.	Poblac	Munic.	Poblac	Munic.	Poblac	Munic.	Poblac	Munic.	Poblac	Munic.	Poblac
Recolección de Residuos	85,38	47,18	0,00	0,00	0,00	0,00	2,31	2,67	0,00	0,00	0,00	0,00	10,77	44,90	1,54	5,13	100,00	100,00
Agua Potable	33,90	24,61	2,54	0,53	12,71	44,03	31,36	8,79	19,49	19,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
Desagües Cloacales	41,07	23,73	1,79	0,22	21,43	44,26	14,29	2,48	21,43	18,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00
Gas Natural	25,00	12,54	0,00	0,00	0,00	0,00	9,62	2,50	0,00	0,00	59,62	59,41	5,77	0,16	0,00	0,00	100,00	100,00

Fuente: Informe BID, 2000.

Cuadro I.5. Distribución de las modalidades de gestión de los servicios según tamaño municipal. Se excluyen los casos que no poseen el servicio o no fueron estudiados. Por cientos.

Servicio	Tamaño M	Provincial	Municipal	Privada	Cooper.	Mixto	Total
RSU	Grande		26,1	37,5			29,0
	Mediano		34,8	62,5			41,9
	Pequeño		39,1	0,0			29,0
	Total		100,0	100,0			100,0
Agua	Grande	50,0	33,3	46,2	0,0	50,0	31,0
	Mediano	50,0	66,7	30,8	44,4	50,0	41,4
	Pequeño	0,0	0,0	23,1	55,6	0,0	27,6
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cloacas	Grande	50,0	33,3	50,0	0,0		32,1
	Mediano	50,0	66,7	33,3	50,0		46,4
	Pequeño	0,0	0,0	16,7	50,0		21,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0
Gas	Grande			33,3			33,3
	Mediano			42,9			42,9
	Pequeño			23,8			23,8
	Total			100,0			100,0
Urbanización	Grande		29,0				29,0
	Mediano		41,9				41,9
	Pequeño		29,0				29,0
	Total		100,0				100,0

Fuente: Elaborado con datos de IERAL, 2001.

II. LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS: LA EQUIDAD

Para medir el grado de equidad en la prestación de los servicios, se tendrá en cuenta la cobertura, la situación particular de las áreas pobres y de la población de menores recursos, junto con la existencia de medidas que atienden a la situación de esa población.

8. La cobertura de los servicios

La importancia de la medición de la cobertura⁸ se debe a que, como se dijo en uno de los talleres, los servicios públicos deben ser para toda la población y los municipios deben trabajar para que esto suceda (Relatoría Resistencia, 2001:6).

Como se ve en el Gráfico II.1 ninguno de los servicios presenta una cobertura total, existen importantes diferencias entre ellos: desde una situación cercana a la plena cobertura (RSU) hasta otra de déficit muy importante (cloacas). El servicio de agua potable, por su parte, muestra una cobertura aceptable. La trascendencia ambiental y sanitaria de la red cloacal imprime una significación muy seria a ese déficit, ya que solamente poco más de una tercera parte de la población está atendida. También es pequeña la cobertura del gas natural, pero su significación es muy diferente, además de que existen alternativas, aunque en peores condiciones ambientales y económicas.

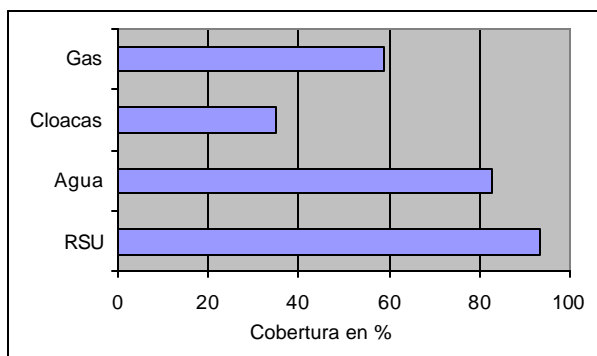


Gráfico II.1. Cobertura general de cuatro servicios municipales

Fuente: Cuadro II.1.

Veamos, en forma agregada, la cobertura de cada servicio en relación a la modalidad de gestión (Gráfico II.2). En los servicios en los que participan modalidades estatales y privadas, en uno (RSU) el mayor registro se da en la gestión privada y en otros dos (agua y cloacas) en la estatal (provincial-municipal y municipal). Más importante sin embargo es observar que no existen grandes diferencias entre las distintas modalidades en cada servicio: 7,5% entre

⁸ Un indicador de cobertura mide la relación entre la población que debe ser atendida por un servicio (población objetivo) y la población que es efectivamente atendida. La proporción de ésta en relación a la primera es justamente la medida de cobertura de un servicio determinado.

privado y municipal en RSU; 2,5% entre provincial y municipal, y 10,5% entre provincial y privado en agua; y 3,03% entre municipal y privado, y 13% entre municipal y provincial en las cloacas (Cuadro II.2).

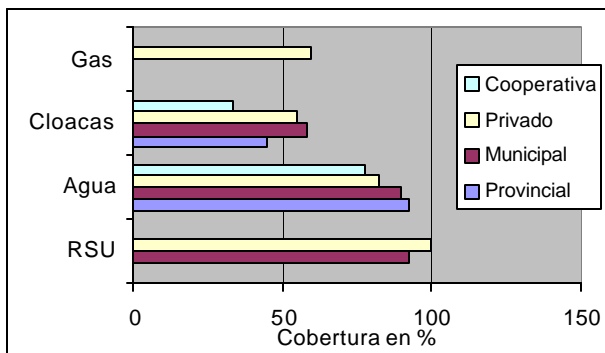


Gráfico II.2: Cobertura de 4 servicios según modalidades de gestión

Fuente: Cuadro II.2.

La información anterior debe interpretarse teniendo en cuenta que las modalidades privadas son relativamente recientes en la gestión de esos servicios, salvo en RSU. En el mejor de los casos tienen unos siete años. Las formas cooperativas, por el contrario, son tanto o más antiguas que las estatales. Esto indicaría, para los casos analizados, una suerte de “fracaso” de las gestiones cooperativas, mostrando que las privadas no han logrado separarse de sus antecesoras estatales.

Veamos ahora como se comporta la cobertura en relación al tamaño de los municipios estudiados. Se percibe en este caso una tendencia a una relación positiva entre tamaño y cobertura con dos excepciones: los municipios medianos superan la cobertura de los grandes en RSU y tienen menor cobertura que los pequeños en el caso del agua. En el gas las diferencias son casi inexistentes (Gráfico II.3).

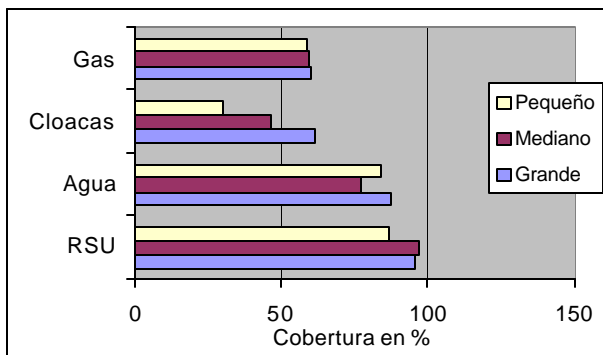


Gráfico II.3. Cobertura de 4 servicios según el tamaño municipal

Fuente: Cuadro II.3

Analicemos, seguidamente cada uno de los servicios en particular, relacionándolos con la modalidad y el tamaño de la población municipal.

En el servicio de **RSU**, como vimos, los casos estudiados han logrado cubrir a prácticamente toda la población (Gráfico II.1). Si esa información la desagregamos por modalidad (Gráfico II.4), observamos que la gestión privada presenta una cobertura mayor que la municipal, aunque la diferencia no sea muy importante (6,5%). Si desagregamos por tamaño municipal las diferencias son mayores: los municipios medianos logran mayor cobertura (1,7% más que los grandes y 10,2% más que los pequeños), mientras que en los pequeños la cobertura es la menor (Cuadro II.4).

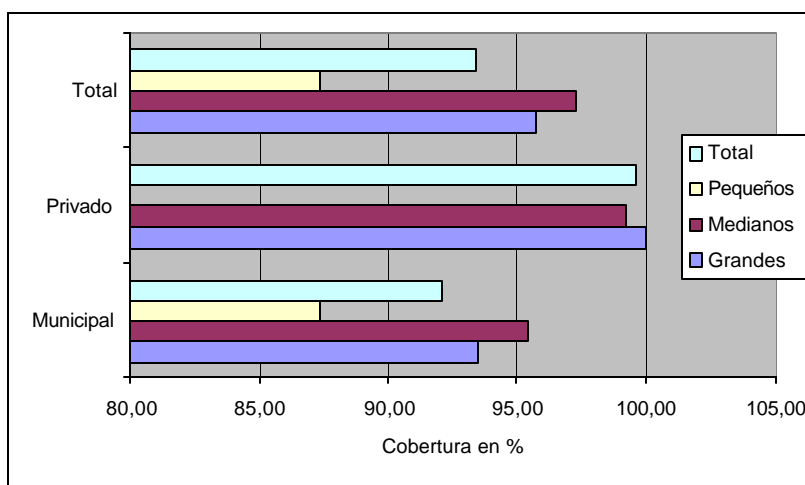


Gráfico II.4. RSU: cobertura por modalidad de gestión y tamaño municipal

Fuente: Cuadro II.4.

Si se tienen en cuenta las dos dimensiones se hace evidente la tendencia a una mayor cobertura en la gestión privada y menor en los municipios pequeños, donde no se encontró ningún caso de gestión privada.

Debe recordarse que la participación privada en RSU viene aplicándose ya desde antes que las privatizaciones en los demás servicios. Esta situación permitiría suponer que, en consecuencia, ha logrado ya “diferenciarse” de las gestiones estatales en forma positiva.

En el caso de la red **agua**, dentro de una cobertura total mayor al 80 por ciento (Gráfico II.1), se perciben diferencias en relación con la modalidad y con el tamaño de los municipios (Gráfico II.5).

Las formas públicas, provincial y municipal, son las que muestran una mayor cobertura. Las privadas le siguen a unos diez puntos de distancia. Las cooperativas, por último, logran un poco más de dos tercios de cobertura (Cuadro II.5).

Observando el tamaño del municipio se percibe que si bien las diferencias respecto del promedio son poco importantes, son los grandes los que muestran mayor cobertura, los medianos la menor y los pequeños están en el promedio (Cuadro II.5).

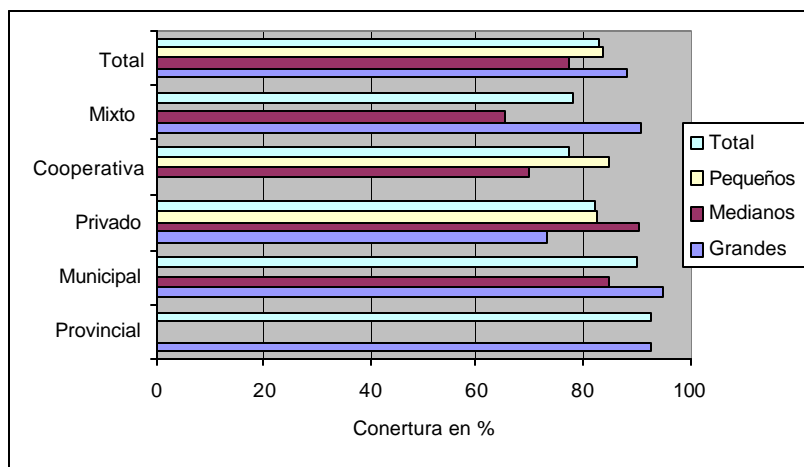


Gráfico II.5. Agua: cobertura por modalidad de gestión y tamaño municipal

Fuente: Cuadro II.5.

La mayor cobertura de los municipios grandes no se da en la gestión privada. Por el contrario, la baja cobertura de esos casos disminuye el promedio de esa modalidad, ya que la gestión privada en los municipios medianos se asemeja a la cobertura de las modalidades estatales.

De todos los casos, los servicios cooperativos de agua son los que muestran menor cobertura, en particular en los municipios de tamaño mediano donde apenas supera a los dos tercios (Cuadro II.5).

El servicio de **cloacas**, dentro de un promedio de cobertura muy bajo (Gráfico II.1), se diferencia también por modalidades y tamaño municipal (Gráfico II.6). La cobertura aparece asociada positivamente con éste: los municipios medianos cubren un 23,7% menos que los grandes y los pequeños un 35,2% menos que los medianos (Cuadro II.6.) .

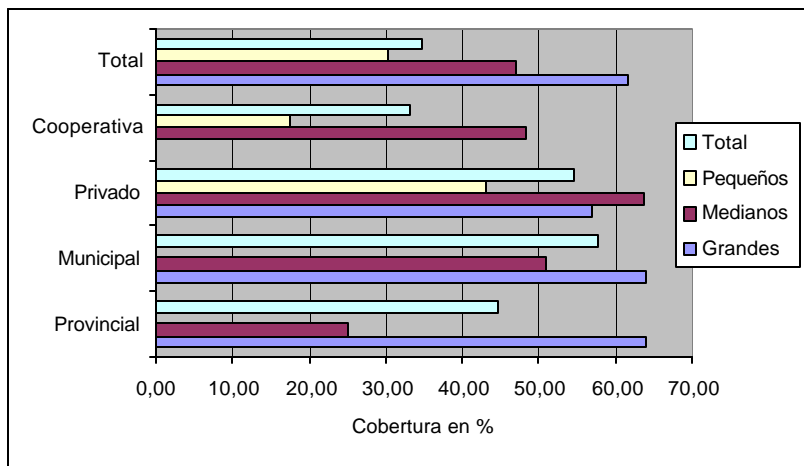


Gráfico II.6. Cloacas: cobertura por modalidad de gestión y tamaño municipal

Fuente: Cuadro II.6.

Los casos de gestión municipal, por su parte, muestran la mayor cobertura, seguidos muy cerca por los de gestión privada.

Combinando ambas dimensiones se encuentra un comportamiento diferente en la gestión privada: los municipios medianos presentan una mayor cobertura de cloacas.

Las mejores coberturas se presentan en las modalidades públicas de los municipios grandes, donde casi se duplica el promedio general.

El servicio de **Gas** (Gráfico II.7), de gestión privada en su totalidad, muestra una clara relación entre el tamaño y la cobertura, aunque con diferencias pequeñas: a mayor tamaño mayor cobertura.

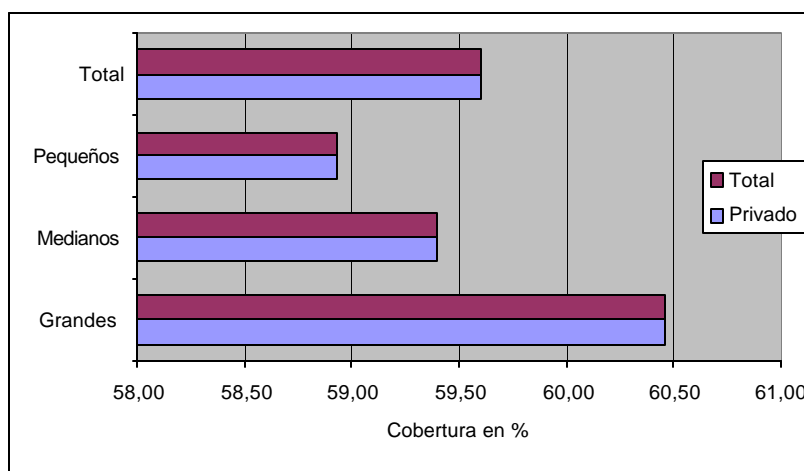


Gráfico II.7. Gas: cobertura por modalidad de gestión y tamaño municipal

Fuente: Cuadro II.7.

La información que estamos analizando, puede ser complementada con la mención de los resultados de la prueba piloto realizada en 44 municipios argentinos (IFAM-PRINEM, 2001). El Gráfico II.8 presenta algunos de esos resultados. Se nota aquí una menor cobertura en los servicios de agua, cloacas y gas, mientras que es prácticamente igual en residuos sólidos. En esa muestra, el servicio eléctrico es el de mayor cobertura, coincidiendo con lo que muestran otros estudios (Pírez, 2000), lo mismo el de alumbrado público.

La relación entre cobertura y tamaño depende de cada servicio: tiende a ser superior en los de mayor tamaño salvo en el caso del agua.

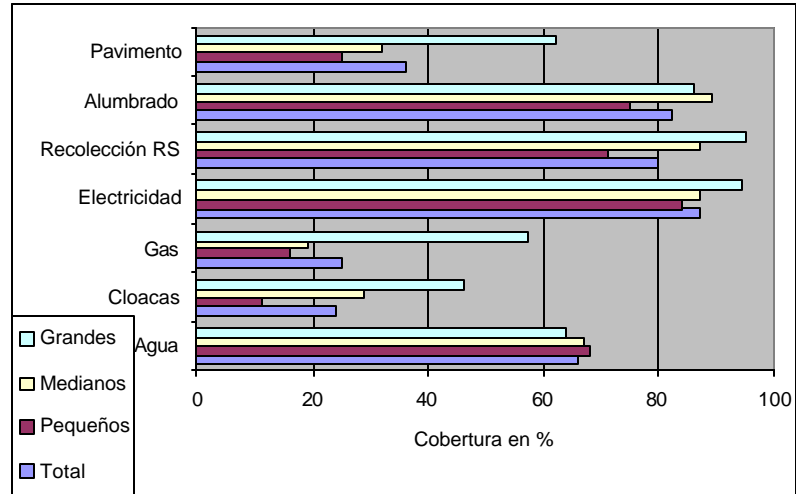


Gráfico 11.8. 44 Municipios: coberturas en siete servicios según tamaño municipal

Fuente: Cuadro 11.8.

9. La situación de los servicios en las áreas más pobres

Hasta aquí hemos visto algunas mediciones de equidad teniendo como unidad de análisis a los municipios. Ahora veremos diferencias dentro de los territorios municipales, entre las zonas ricas y pobres.

Los Cuadros 11.9, 11.10 y 11.11 muestran esa información para RSU, agua y gas.

En todos los servicios se observa diferencias de calidad y cantidad entre las zonas pobres y ricas de las ciudades. En algunos de ellos, como RSU, llegan a existir en más del 40% de los casos.

Esa información general se diferencia si se tiene en cuenta la modalidad de gestión. La primera conclusión es que la equidad territorial de los servicios está asociada con la modalidad y el servicio de que se trata: en RSU son superiores las desigualdades en la gestión privada que en la municipal; en agua es la gestión municipal la que presenta la mayor proporción de casos de desigualdad; mientras que en el gas, de gestión privada, solamente poco menos del 10% de los casos reconocen esas diferencias.

Es conveniente asociar, además, el tamaño municipal. Los municipios grandes son igualitarios en todos los casos. Mientras que, salvo en el servicio de gas, son los municipios medianos los que muestran más diferencias.

Teniendo en cuenta, además, la modalidad, se observa que la gestión privada tiende a presentar mayores desigualdades a medida que disminuye el tamaño de la ciudad.

Las desigualdades que mencionamos están asociadas no solamente con cada servicio y su modalidad, sino que por lo general son un rasgo, podemos decir global de las diferentes áreas

de una ciudad desde un punto de vista socio económico. En realidad, se configuran “barrios pobres” donde tienden a coincidir una menor “calidad urbana” (Pírez, 1999) que en el resto de la ciudad. Esto no solamente está registrado en la bibliografía en general, sino que surge de los talleres realizados sobre el tema. Así, en la relatoria de Santa Fe, se mencionan barrios caracterizados por falta de viviendas dignas; falta de iluminación, de veredas, cunetas y pavimento (cuando llueve las calles son intransitables); sin servicio de transporte; sin conexiones domiciliarias de agua; acumulación de la basura; contaminación de las aguas; limitación de los servicios de salud y educación; falta de teléfonos públicos; residentes en unidades del FONAVI sin escriturar sus viviendas pese a haberlas pagado; inseguridad. Mencionan la falta de asistencia gubernamental para el mejoramiento barrial. Además falta de trabajo y desnutrición infantil (Santa Fe, Taller San Justo, Taller de Rosario, Taller Central, 2001).

10. Los costos de los servicios y el acceso de la población de bajos ingresos

La información analizada muestra que la población que habita los sectores pobres o marginales de las ciudades cuenta con menor cobertura de los servicios.

Esa situación está asociada a dos aspectos que tienen relación con las condiciones generales de pobreza. Por una parte lo que podemos llamar la pobreza de la ciudad, esto es la limitada oferta de infraestructuras públicas, y por la otra con la pobreza en la ciudad, es decir, con las limitaciones de recursos por parte de ciertos segmentos de la población.

En la muestra que estamos analizando se preguntó sobre la relación entre nivel de ingresos y diferencias en la prestación de los servicios y, en general, la respuesta fue positiva. En el servicio de RSU (Gráfico 11.9)

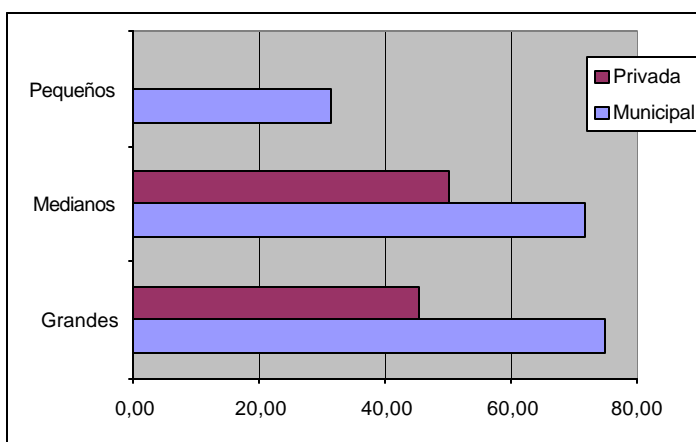


Gráfico 11.9. RSU: Relación ingresos y diferencias en la prestación del servicio. Por cientos

Fuente: Elaborado con datos del Cuadro 13 de IERAL, 2000.

La asociación positiva es alta y está estrechamente vinculada con el tamaño de los municipios y con la modalidad de prestación: es mayor en la modalidad municipal que en la privada y a mayor tamaño demográfico del municipio mayor es la asociación.

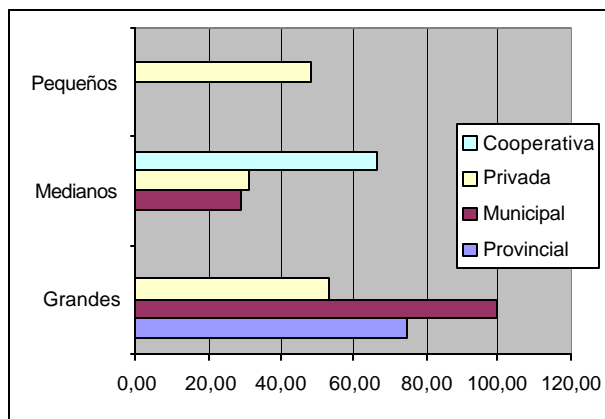


Gráfico II.10. Agua: Relación ingresos y diferencias en la prestación del servicio. Por cientos

Fuente: Elaborado con datos del Cuadro 13 de IERAL, 2000.

En el caso de la red de agua (Gráfico II.10) también se observan esas mismas relaciones. En los municipios de mayor tamaño la asociación entre ingresos y diferencias en la prestación del servicio tienden a ser mayores. También en este caso esa vinculación aparece como menor en la gestión privada. Vale la pena observar que en los municipios medianos, la modalidad cooperativa muestra una relación entre diferencias de ingresos y calidad muy superior a las otras. Esto se correlaciona con los manifestado en el taller de Mendoza por los pobladores en el sentido de que para ellos las cooperativas de agua potable cobran precios muy altos y que por ello deben ser controladas (Fundal, 2001:12).

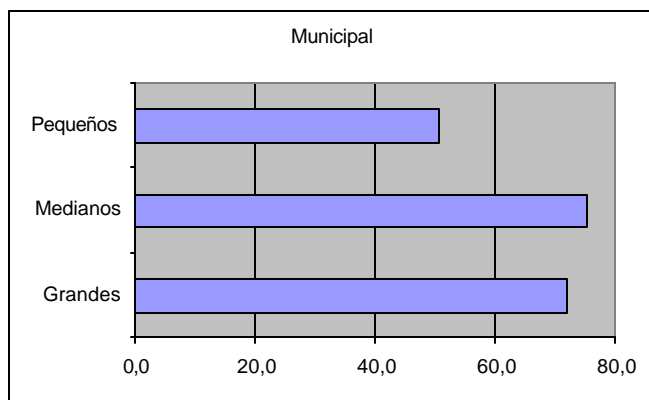


Gráfico II.11. Urbanización: Relación ingresos y diferencias en la prestación del servicio. Por cientos.

Fuente: Elaborado con datos del Cuadro 13 de IERAL, 2000.

Por último, en el servicio de urbanización, totalmente a cargo de gestión municipal, se observa la importante asociación entre esas dos dimensiones y su dependencia del tamaño municipal, si bien en este caso es en los municipios medianos donde parece ser más fuerte ese vínculo

La relación entre pobreza de la población y falta de servicios, en la medida que no se trata de prestaciones gratuitas, introduce de manera inmediata la hipótesis sobre el efecto negativo que puede tener el costo económico para acceder al servicio (conexión) y mantenerse en él (tarifas) para la población de bajos ingresos. La información que estamos analizando apoya esa hipótesis, tal como surge del Gráfico II.12.

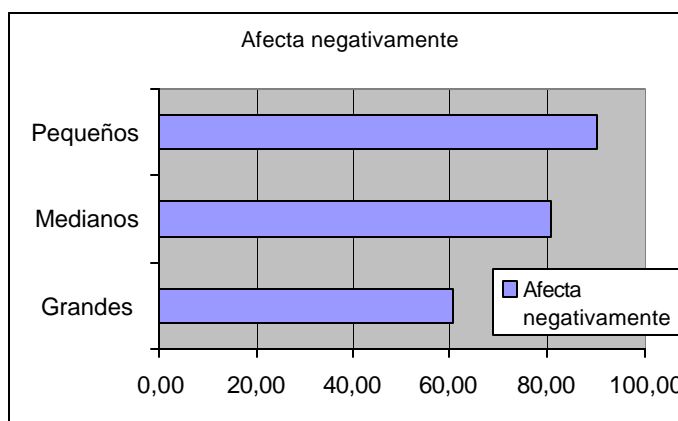


Gráfico II.12. Servicios urbanos: relación negativa entre costos de conexión, tarifas, etc. y acceso al servicio de la población pobre. En por cientos.

Fuente: Elaborado con datos del Cuadro 14 de IERAL, 2000.

También aquí, ese efecto negativo, se relaciona con el tamaño municipal. En los municipios pequeños un promedio de un 90% de las respuestas considera que los costos de los servicios afectan su acceso a los pobres, mientras que en los de tamaño medio esa respuesta es del 80% y en los grandes del 60%.

Este último dato, parece contradecirse con lo antes mencionado, sobre la menor percepción que se tiene en el sentido de que en las modalidades privadas sería menor la diferencia en perjuicio de las población de menores recursos.

En el taller de Mendoza los pobladores mencionaron que los costos de conexión y de reconexión (debidos a cortes por falta de pago) en el agua y de conexión del gas son "excesivos", excluyendo a la población de bajos recursos (Fundal, 2001:11 y 13). Igualmente se menciona que las tarifas del transporte son muy altas (Fundal, 2001:14).

La información anterior puede complementarse comentando la situación de la población de bajos recursos en los municipios del Area Metropolitana de Buenos Aires que integran el área de prestación de la empresas Aguas Argentinas, a cargo de las redes de agua y cloacas desde 1993 (Recuadro II.1) así como con la aplicación de otros procedimientos para la expansión de la red de gas natural (Recuadro II.2)

RECUADRO II.1.

La población pobre y el agua potable en el Area Metropolitana de Buenos Aires

La incorporación de la población de bajos recursos al servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires se vio dificultada con la privatización que, si bien podía ampliar las redes, ello no significa que efectivamente la población recibiera los servicios debido a los costos que significaban. La empresa, obligada contractualmente a ampliar la cobertura, se dio cuenta de que no bastaba ampliar las cañerías sino que debía incorporar a nuevos usuarios, superando las dificultades económicas.

La empresa se vinculó con una ONG para la ejecución del un “plan de acción para la provisión de agua potable y cloacas en barrios carenciados”. Dicho plan se orientó a la optimización de la programación y la expansión, incorporando dimensiones ambientales y sociales y desarrollando soluciones técnicas e institucionales apropiadas para la cobertura de los servicios en áreas de población pobre. Un ejemplo del tipo de proyectos llevados a cabo lo constituye el del Barrio San Jorge, un área con población en extrema indigencia en el municipio de San Fernando, dentro del Area Metropolitana de Buenos Aires. Las condiciones de este barrio excluían los incentivos para ampliar la infraestructura dadas las limitadas capacidades de pago de la población. La empresa se avino a cambiar la estructura de gestión tradicional para los sistemas de agua y cloacas, por otra innovadora. En el sistema de agua se negoció un procedimiento distinto para el cobro y mantenimiento del servicio con una tarifa reducida. Respecto de las cloacas y dadas las condiciones de inundabilidad, alta napa freática y contaminación existentes, se desarrolló un sistema sin arrastre de sólidos, más adecuado a las condiciones del sitio. La construcción de las redes se realizó sobre la base de diferentes contribuciones: miembros de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires elaboraron los planos, Aguas Argentinas dio asistencia técnica, capacitación y materiales; el gobierno local aprobó los planos y subvencionó parte de los costos; la comunidad, organizada en cooperativa, realizó los trabajos; una fundación extranjera apoyó financieramente y la ONG sirvió como coordinador y conductor del proyecto en general.

La ampliación de la red depende de los aportes de la población.

En otro caso análogo en la misma Area Metropolitana, una organización comunitaria formuló al gobierno municipal una demanda de ampliación de la red

no prevista por la empresa Aguas Argentinas. Cuando el proyecto se consolidó fue negociado con la empresa prestataria. Se convocó luego a empresas constructoras de la zona, en cuya evaluación y selección participó el municipio. Los pobladores pagaron la obra a la empresa seleccionada, por medio de un plan de financiación y Aguas Argentinas se hizo cargo de los controles y aprobaciones de la obra y, posteriormente, del servicio, cobrando los cargos por conexión y las tarifas por la prestación (Pírez, 2000:88).

Recuadro II.2.

Procedimientos para la ampliación de la red de gas natural

La municipalidad de Tandil estableció un mecanismo para expandir la red de gas natural, por medio de la creación de un fondo de Extensión Red de Gas Domiciliaria, financiado por una sobretasa del 3,5 % del valor neto de la facturación de gas en el distrito, y por el propio recupero de las obras financiadas con dicho fondo. El instrumento establece además un esquema de financiamiento mediante contribución por mejoras.

Otros municipios sólo declaran participaciones esporádicas en las acciones de ampliación o mantenimiento de la red, ya sea como simples articuladores de la demanda con la empresa distribuidora –que privilegia el contacto directo con asociaciones de vecinos o usuarios-, o mediante el financiamiento ocasional de obras de infraestructura de determinada envergadura, cuando éstas justifican la conexión de un número significativo de usuarios a la red (Ensenada). En estos casos, el financiamiento puede realizarse con recursos ordinarios de rentas generales -y a “fondo perdido”-, o bajo las figuras de contribución de obra pública o por mejoras (Tomasi, 2001:40).

En el taller de Santa Fe se menciona una segunda discriminación de la población de bajo ingresos por razones étnicas: La comunidad aborigen de Rosario y Alcorta no tiene acceso a la tierra, no constan documentos de pertenencia a la misma por parte de los aborígenes. En algunos casos le han quitado la mitad de la tierra y han construido casas, quedando ellos mismos cercados (Santa Fe, Taller Central).

11. La situación del servicio para las familias más pobres

De acuerdo a la información de los cuadros II.12, II.13, II.14 y II.15, en la totalidad de los casos analizados existe, aunque con diferente importancia, algún tipo de prestación especial

para las familias más pobres que les garantiza un servicio mínimo gratuito: cerca del 90% de los casos de RSU, más de la mitad en el agua, poco menos del 40% en cloacas y en los servicios de urbanización.

Es importante tener en cuenta que en el caso de las cloacas, de los servicios analizados es el de menor cobertura, es también el que menos reconoce las necesidades de la población de menores recursos.

Los registros que comentamos están estrechamente relacionados con el tipo de modalidad de la gestión: es considerablemente menor la existencia de los mínimos gratuitos en la gestión privada que en la pública y la cooperativa.

Por el contrario, el tamaño municipal no parece tener gran importancia en esta situación, aunque una vez más se presenta una leve tendencia a ser menor en los municipios medianos.

12. Las condiciones de los subsidios a la población pobre

Los subsidios que benefician a la población pobre son entregados en su mayor parte a los usuarios (87%, 55% y 84%) y en segundo lugar son canalizados hacia las empresas (3% y 7%) (Cuadros II.16, II.17 y II.18). En las modalidades estatales predominan los casos de subsidios a los usuarios (96%, 100% y 84%). En la gestión privada, si bien es mayor también la proporción de ese destino de los subsidios su participación es considerablemente menor (63% y 23%).

Esas diferencias están vinculadas con el tipo de servicio. Los subsidios a los usuarios son mayores en los RSU, le siguen en importancia en el Urbanización y por último en agua y cloacas (Cuadros II.16, 17 y 18).

Si se toma en cuenta el tamaño de los municipios se observan algunas diferencias. Los municipios pequeños presentan únicamente subsidios a los usuarios, mientras que los destinados a las empresas se distribuyen, fundamentalmente, en los grandes y medianos.

Es relevante identificar el origen jurisdiccional de los recursos utilizados para el subsidio. Si se tiene en cuenta la información agregada para cada servicio, se percibe que la mayor parte se ha realizado con fondos de origen municipal: más de ¾ partes en RSU (Cuadro II.19), cerca del 30% en agua y cloacas (Cuadro II.20) y más de 2/3 partes en urbanización (Cuadro II.21).

En el caso de RSU (Cuadro II.19) no se observan diferencias importantes entre las distintas modalidades (municipal y privada), coincidiendo el mayor peso de los subsidios municipales en los municipios grandes, mientras que en los pequeños y medianos. En la gestión privada no se presentan subsidios provinciales, sino un mix de diferentes orígenes (nacional, provincial, municipal y externo).

Los servicios de agua y cloacas (Cuadro II.20), con una heterogeneidad mayor de modalidades, muestran a las gestiones provincial y municipal utilizando fondos propios; a la gestión privada en su mayor parte fondos municipales y a la cooperativa con recursos de todos

los orígenes. Es importante la gran cantidad de falta de respuestas (71,4% del total) en la gestión privada que, sin dudas, limita la validez de la información mencionada.

Los servicios de urbanización (Cuadro II.21), totalmente dentro de la gestión municipal, dependen en 2/3 partes de recursos propios, pero reciben fondos de todos los demás orígenes.

III. LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS: LA EFICIENCIA

La eficiencia puede ser analizada desde el punto de vista de la producción de los servicios y de su demanda.

1. La eficiencia de la producción

La eficiencia en la producción se mide en función de la relación entre los productos y sus costos. Esa evaluación supone, evidentemente, un registro sistemático tanto de los productos como de los recursos que se emplean en su producción.

a. La información para conocer la eficiencia

Sin embargo, la mayoría de los gobiernos municipales del país no cuentan con la información pertinente y adecuada para conocer esa relación. En primer lugar, no conocen los datos de los servicios que están a cargo de empresas privadas. Esto, antes de ser responsabilidad municipal, se debe a una general limitación de los marcos de regulación en las privatizaciones⁹. Tales datos, integrando lo que las empresas llaman “información estratégica”¹⁰ son negados por los prestadores privados de servicios. En segundo lugar, los gobiernos locales pueden no conocer la información respectiva de los servicios a cargo de la administración provincial, simplemente porque no se les comunica (en el caso de que el organismo provincial los tuviera). Pero en tercer lugar, y más relevante aún, en muchos casos tampoco cuentan con la información referida a los servicios que están a su cargo directo. Por lo general no es posible conocer la cantidad y calidad del personal destinado a la producción de los servicios municipales, ni los recursos financieros totales que se les destinan. Muchas veces además es difícil conocer la cobertura de los servicios municipales.

La información de la muestra que estamos analizando ofrece algunas pistas en este sentido. Según lo muestran los Gráficos III.1, III.2 y III.3 y los Cuadros III.1, III.2 y III.3, muy pocos son los gobiernos locales que dicen contar con registros sistemáticos de los costos de los servicios.

⁹ De hecho, con la privatización de la gestión se privatizó la información sobre los servicios públicos.

¹⁰ Es muy amplia la información que las empresas de servicios consideran estratégica o confidencial.

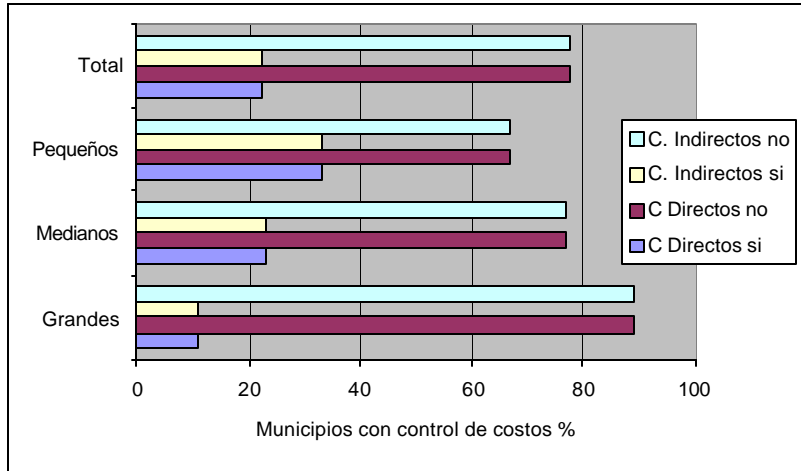


Gráfico III.1. RSU: Municipios con registro sistemático de costos. Por cientos

Fuente: Cuadro III.1.

La información tiende a justificar las proposiciones anteriores. Si observamos los totales, vemos que en ninguno de los servicios las respuestas positivas superaron al 25% de los casos. Esas respuestas positivas, tanto para costos directos como indirectos, son, además, levemente mayores en la gestión estatal (Ver los Cuadros mencionados).

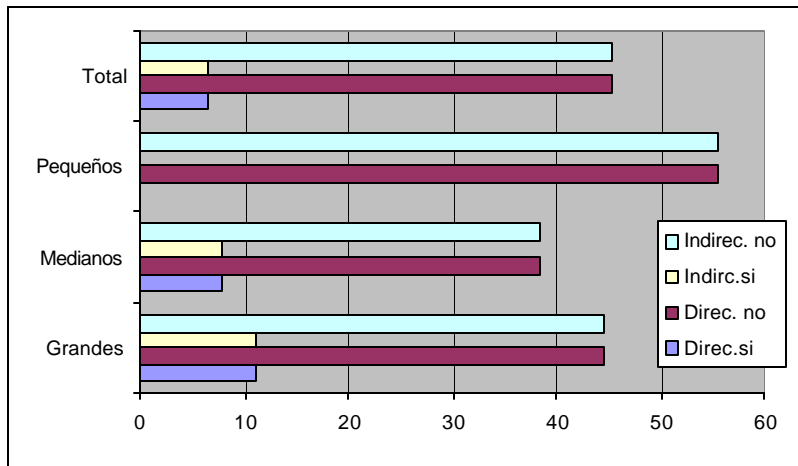


Gráfico III.2. Agua y Cloacas: Municipios con registro sistemático de costos. Por cientos.

Fuente: Cuadro III.2.

Es el servicio de agua el que, en total, presenta una menor proporción de respuestas positivas (menos del 7%), mientras que en RSU y Urbanización ese dato está entre el 20 y el 25%. La diferencia parece corresponder con el mayor peso de la gestión privada en agua y cloacas que lleva a incrementar la falta de información.

Los datos que estamos analizando muestran un comportamiento poco sistemático en relación al tamaño municipal. En RSU y Urbanización son los municipios pequeños los que

tienen una mayor proporción de respuestas positivas, mientras que, por el contrario, en agua y cloacas ninguno de esos municipios afirmó contar con esos registros. Esto también parece asociado con las diferentes modalidades de gestión. El registro en agua y cloacas se debe al peso de la gestión privada. En esos casos, únicamente los municipios grandes parecen contar con registros sistemáticos.

En suma, los municipios no se muestran interesados en conocer la gestión de sus servicios. En este caso debe tenerse en cuenta que esa falta de información no significa que las administraciones municipales no cuenten con los datos necesarios para construirla. Por el contrario, en la gestión municipal existe esos datos en diferentes registros administrativos: en los de personal está asentado el total municipal, generalmente no diferenciado por el ámbito específico de realización de tareas, lo mismo ocurre con los recursos financieros que se aplican. También están registradas las compras de bienes y servicios. Pero esos registros administrativos no se transforman en datos que permitirían construir la información adecuada para conocer la eficiencia con que se gestionan los servicios.

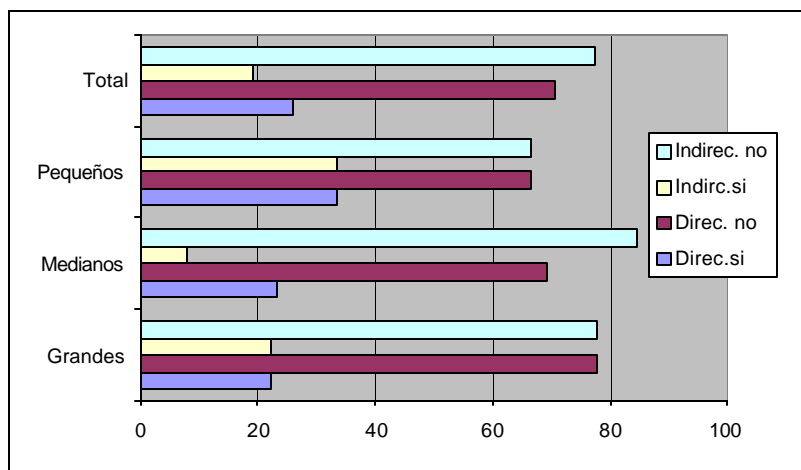


Gráfico III.3. Urbanización: Municipios con registro sistemático de costos.

Porcientos.

Fuente: Cuadro III.3.

En el caso de las modalidades no municipales el problema es diferente, como ya mencionamos.

Esos resultados se confirman en el estudio piloto realizado en el año 2000 por el IFAM y el PRINEM (IFAM-PRINEM, 2000) en 44 gobiernos locales del país. Si bien las preguntas no fueron las mismas, se observa que son pocas las municipalidades que tienen información sobre la eficiencia en la prestación de los servicios que se prestan en su ciudad (Gráfico III. 4 y Cuadro III.4).

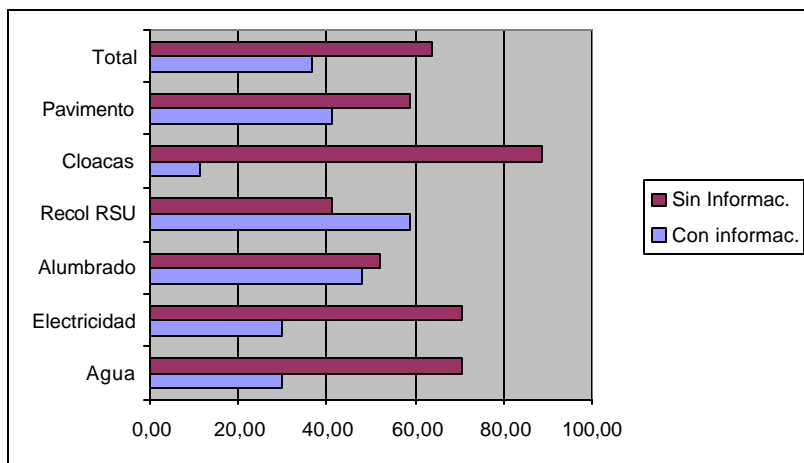


Gráfico III.4. 44 municipios argentinos: Casos que cuentan con información

Sobre la eficiencia de los servicios. En por cientos.

Fuente: Cuadro III.4.

Es posible, en consecuencia, considerar que se trata de un rasgo generalizado en los gobiernos locales argentinos.

Como consecuencia, pocos son los casos de municipios que miden la productividad de los servicios (Gráfico III.5 y Cuadro III.5). En el total de la muestra, no llega al 20% los que lo hacen, siendo mucho menor esa proporción en los municipios de tamaño medio.

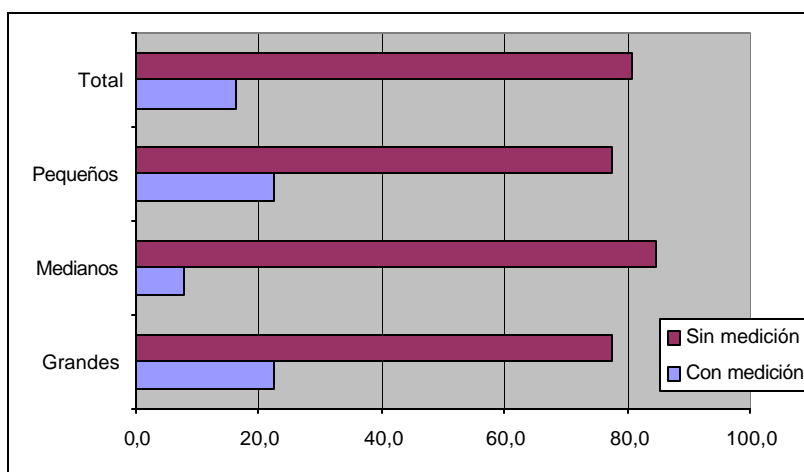


Gráfico III.5. Municipios según medición de la productividad de los servicios

Fuente: Cuadro III.5.

b. El peso de los gastos en personal

Uno de los pocos datos de productividad que pueden analizarse es el peso del gasto en personal. Si bien únicamente se cuenta con datos para RSU, Agua y Urbanización, y en pocos municipios dentro de la muestra, es posible proponer algunas conclusiones. El Gráfico III.6 y el Cuadro III.6 muestran la información. El rubro personal se lleva entre el 40 y el 60% de los fondos aplicados a los servicios. Más allá de su peso, es interesante tener en cuenta que no se presenta una variación relevante entre los distintos servicios, pese a los evidentemente distintos procesos de producción, el papel diferente y la distinta calificación de la fuerza de trabajo en ellos. Tampoco se observan diferencias entre las distintas modalidades de gestión. Puede pensarse, por último, que los municipios de mayor tamaño son los que mayor gasto destinan al personal en los servicios.

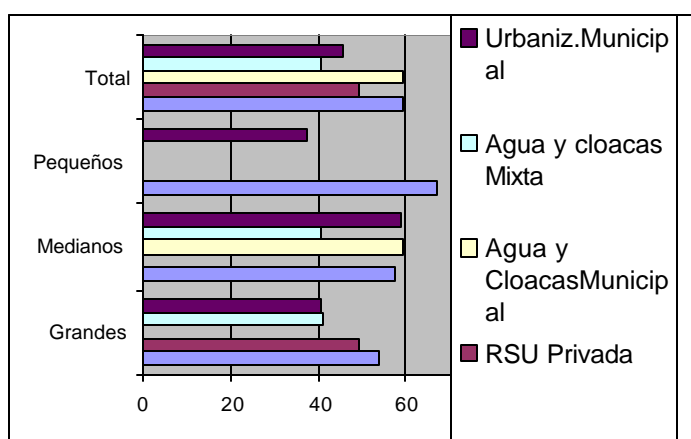


Gráfico 6. Proporción del gasto en personal en la gestión de 3 servicios por modalidad y tamaño municipal

Fuente: Cuadro III.6

A diferencia de esos datos generales, en el taller realizado en la provincia del Chaco, se mencionó que las cooperativas trabajan con menos del 30% de los costos destinados a mano de obra (Relatoría Resistencia, 2001:4).

2. La eficiencia de la demanda

La eficiencia definida en términos de la demanda apunta a la coincidencia entre la provisión del servicio y la demanda de los ciudadanos. Para ello trabajaremos dos dimensiones: una relaciona la disposición de pago por los servicios y su capacidad de sustentar su producción, la

otra la evaluación explícita de los usuarios sobre los servicios que reciben. En el primer caso trabajaremos las fuentes de financiamiento de los servicios, la proporción de la recuperación de sus costos desde los usuarios, el financiamiento del déficit si lo hubiere, y los criterios para determinar las tarifas. En el segundo caso, la apreciación de los servicios en su cantidad y calidad.

a. Fuentes de financiamiento de los servicios: tasas o tarifas?

Analizamos la fuente del financiamiento de los servicios, con base en la información sobre el origen de los fondos. Los Cuadros III.7, III.8, III.9 y III.10 presentan esos datos.

El origen de los fondos está asociado claramente con el tipo de servicio y las modalidades de gestión. El servicio de RSU se sustenta con fondos provenientes de tasas, tanto en su modalidad municipal como privada. Esto significa que el gobierno municipal, recaudando desde ese origen, en el primer caso cubre sus gastos y, en el segundo, paga a las empresas que tienen la concesión.

En agua y cloacas, las modalidades estatales, provincial y municipal, financian el servicio con tasas; la gestión privada, cooperativas y mixta lo hacen con base en tarifas.

Los servicios de urbanización introducen de manera relevante la contribución por mejoras, que carga sobre los usuarios o vecinos que más se benefician con la obra de que se trate. Si se tienen en cuenta los casos que utilizan contribución por mejoras, tasas y los que usan ambas conjuntamente se suma al 90% de los casos.

El gas es financiado fundamentalmente por medio de tarifas.

Si se busca su relación con el tamaño municipal se encuentra algo interesante: en el caso de agua y cloacas y gas (todos con predominio de gestión privada) es en los municipios pequeños donde tiene mayor participación la aplicación de tarifas. En ellos es también mayor el uso de la contribución por mejoras para los servicios de urbanización.

Debe tenerse en cuenta que mientras las tarifas son cobradas por las empresas prestadoras del servicio, las tasas son recaudadas por las administraciones municipales.

b. Participación de los aportes de los usuarios en el financiamiento de los servicios

Además de el origen de los recursos, es importante conocer en qué medida los aportes de los usuarios contribuyen a cubrir los costos de los servicios. Los Cuadros III.11, III.12, III.13 y III.14 aportan esa información. Es muy fuerte en ellos la falta de respuestas.

En general es muy baja la incidencia de los aportes de los usuarios en la recuperación de los costos. El 13 % en RSU y en urbanización, el 7% en agua y cloacas y 4% en gas. No parece haber diferencias importantes entre modalidades de gestión, salvo en lo que se refiere a la falta

de información. También en este caso son los municipios pequeños los que muestran una mayor recuperación de los costos desde los aportes de los usuarios.

c. El financiamiento del déficit de los servicios

La información anterior se complementa con el conocimiento de la manera como los municipios financian el déficit de los servicios (Cuadro III.15). En primer lugar es interesante conocer que el 84 % de los municipios presenta ese déficit; y que el mismo se relaciona con su tamaño: en los más grandes es casi el 90%, en los medianos el 85% y en los pequeños el 78%. Si bien una quinta parte del total de los municipios se endeuda para enfrentar ese déficit, no sucede eso con ninguno de los municipios pequeños. Estos tiende a recurrir a los gobiernos provinciales, mientras que los municipios grandes aplican al déficit de algunos servicios los recursos de otros servicios superavitarios. Este recursos es también relevante en los municipios pequeños. Más de una quinta parte del total utiliza de manera combinan fondos provinciales y endeudamiento, siendo mayor ese uso en los municipios más grandes.

d. Criterios para determinar las tarifas

Las tarifas de los servicios son determinadas, mayormente, por medio de decisiones políticas tomadas por los Concejos Deliberantes: 42% en RSU, 74% en agua y cloacas y 39% en urbanización (Cuadros III.16, III.17, y III.18.). Esos totales se diferencian si se desagregan por modalidad de gestión y tamaño municipal. En la gestión privada tiende a predominar el estudio de los costos para determinar las tarifas (más del 40%). Por otra parte, en los servicios de urbanización los estudios de costos son casi tan importantes como las decisiones políticas, mientras que en RSU el ajuste de tarifas anteriores tiene también un presencia relevante, muy cercana a la decisión política.

e. La evaluación de los usuarios

La evaluación de los servicios por los usuarios puede medirse con base en la pregunta que se realizó a las Organizaciones No Gubernamentales. Desde allí puede construirse una medición de la satisfacción de la población respecto de los servicios.

Tal satisfacción está asociada a dos elementos: la cantidad y calidad del servicio. Las respuestas, en consecuencia, indican el grado de satisfacción en los dos.

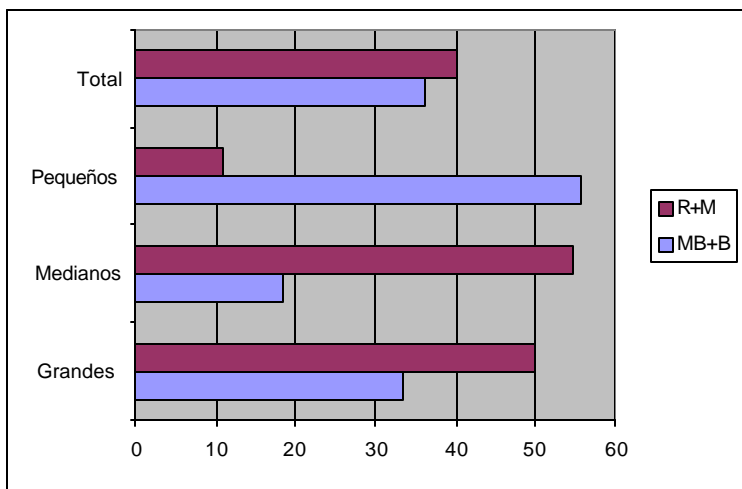
Veamos en primer lugar la evaluación de la cantidad en la prestación de los servicios (Cuadros III.19, III.20 y III.21).

En términos generales puede decirse que la evaluación es ligeramente positiva ya que no más de un 4% de las respuestas los consideran malos (M), aunque son considerables las evaluaciones de regulares (R), salvo en el caso del agua, donde es muy alta la falta de

información. Eso deja una evaluación de muy bueno (MB) y bueno (B) de cerca del 40% de las respuestas, excepto en el servicio de urbanización donde es menor.

Si vinculamos la satisfacción de la cantidad con las modalidades de gestión (para RSU y agua) encontramos situaciones diferentes. En el primero prácticamente no existen diferencias entre la modalidad municipal y la privada. En el segundo las diferencias son considerables: las formas estatales (municipal y provincial) tienen mejor calificación mientras que las privadas y cooperativas pueden considerarse con una evaluación intermedia.

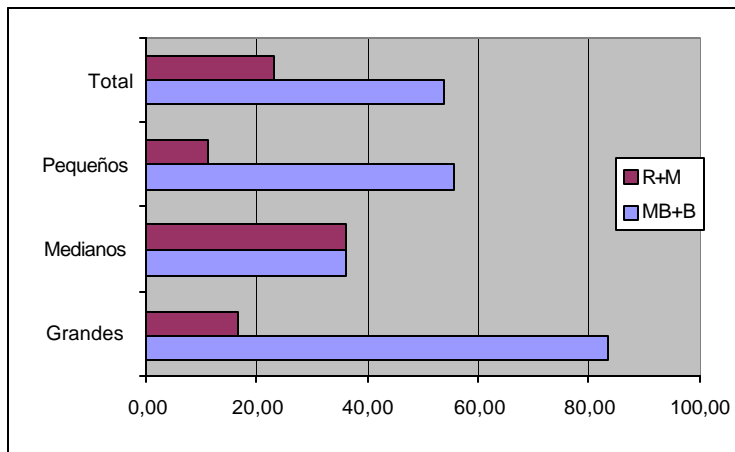
Si se atiende al tamaño municipal vemos algunas situaciones interesantes. En el servicio de urbanización, las evaluaciones positivas (MB y B) (Gráfico III.7) son como tendencia mayores cuanto menor es el tamaño municipal; mientras que las calificaciones regulares y malas se distribuyen de manera opuesta. En esa tendencia prácticamente son los municipios pequeños los únicos que pueden ser considerados satisfactorios.



VII. Gráfico III. 7. Urbanización: Evaluación de la cantidad del servicio

Fuente: Cuadro III.24

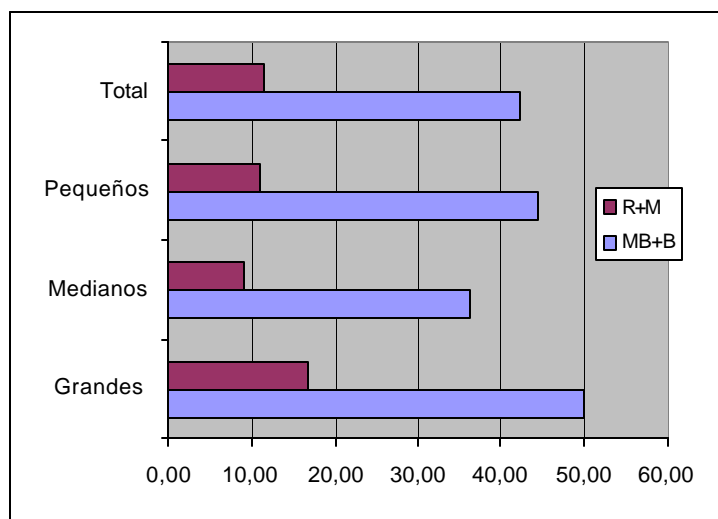
En RSU (Gráfico III.8) y agua (Gráfico III.9) se da una asociación inversa: los municipios mayores tienen una calificación de B muy superior, aunque en ningún caso se los considera MB.



VIII. Gráfico III.8. RSU: Evaluación de la cantidad del servicio

Fuente: Cuadro III. 19

IX.



X. Gráfico III.9. Agua: Evaluación de la cantidad del servicio

Fuente: Cuadro III. 20

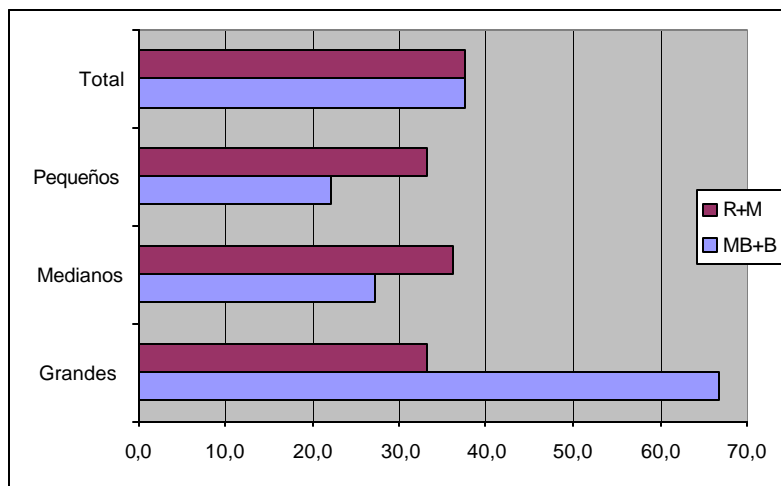
La satisfacción de los usuarios respecto de la calidad de los servicios es un poco menor que en su cantidad, salvo en urbanización. En RSU y agua la calificación de malo para el servicio es de 4 y 11%. De todas maneras, en términos generales (Cuadros III. 22, III. 23 y III.24) la suma de juicios de MB y B oscilan entre un máximo de 50% (agua) y un mínimo de 37% (RSU)

En el caso de RSU (Cuadro II.22) es relativamente mejor la evaluación en la gestión municipal que en la privada, cosa que no sucede en el servicio de agua potable en el cual la evaluación de la calidad en la gestión privada supera a la de las demás modalidades. Sin embargo, son los casos de gestión privada de RSU los que presentan la totalidad de las calificaciones de malo que se encuentran en dicho servicio.

Parecería que la gestión municipal en RSU es sumamente heterogénea, con algunas calificaciones de mala calidad pero a la vez con otros casos en donde la evaluación es positiva.

Si vinculamos la evaluación de calidad con el tamaño municipal, en cada uno de los servicios, encontramos que la calidad es considerada mejor cuando mayores son los municipios. Veamos los casos.

En el servicio de RSU (Gráfico III.10) vemos claramente como la suma de calificaciones de MB y B se incrementa con el tamaño municipal, sin ninguna ruptura. Las evaluaciones negativas (R y M) por el contrario, se mantienen constantes, con un leve incremento en los casos medianos.



XI. Gráfico III.10. RSU: Evaluación de la calidad del servicio

Fuente: Cuadro III. 22.

Dentro de esa tendencia, es muy claro como se diferencia, por su alta evaluación positiva el servicio en los municipios grandes.

Observando la situación del servicio de agua potable (Gráfico III.11) encontramos la misma tendencia, aunque en este caso las evaluaciones positivas (MB y B) para los municipios pequeños y medianos son prácticamente iguales. La evaluación positiva en los municipios grandes se separa también en forma considerable.

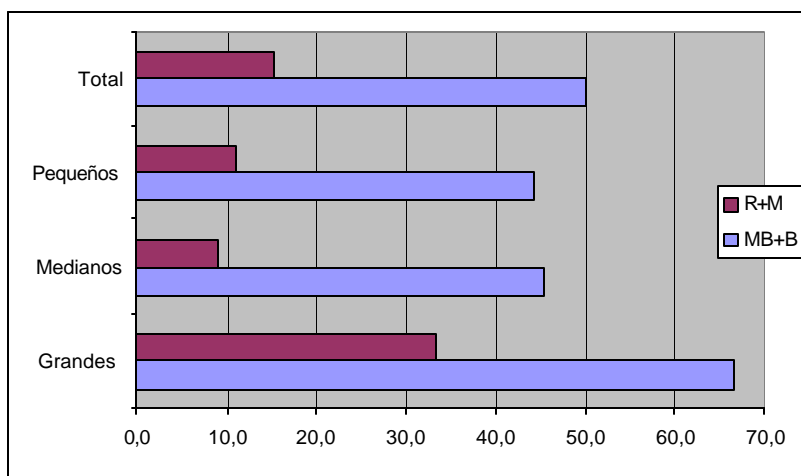


Gráfico III.11. Agua: Evaluación de la calidad del servicio

Fuente: Cuadro III. 23.

Observemos, por último, el servicio de urbanismo (Gráfico III.12).

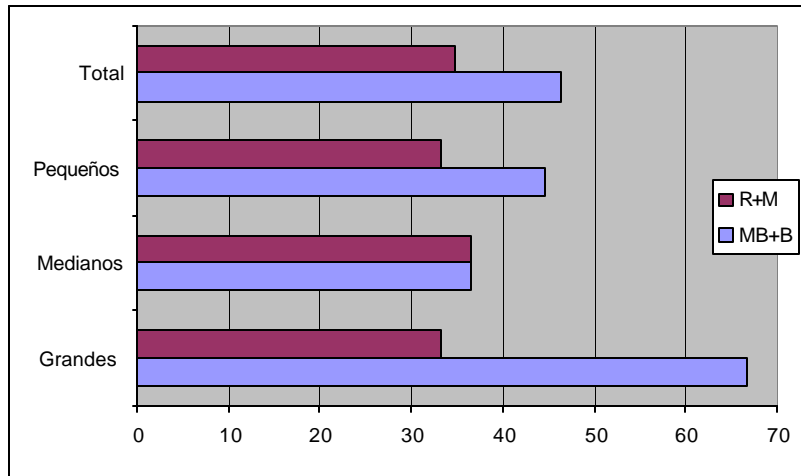


Gráfico III.12. Urbanismo: Evaluación de la calidad del servicio
Fuente: Cuadro III. 24.

En este caso la evaluación del servicio positiva (MB y B) es también muy superior en los municipios grandes. Pero a diferencia de los otros dos casos, en los municipios pequeños se manifiesta una satisfacción superior que en los medianos.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

a. Heterogeneidad jurisdiccional y de modalidades de gestión

Hemos comprobado que en la Argentina existe una infinidad de modalidades de gestión de servicios que, junto con la presencia de los tres niveles jurisdiccionales del estado en ese campo, configura un panorama altamente heterogéneo. Debido a esa heterogeneidad no es posible pensar en políticas o experiencias uniformes, sino que deben trabajarse los determinantes de cada una de las situaciones particulares.

Las mencionadas diferencias tienen en gran parte explicación histórica. Desde la aparición de los servicios, a fines del siglo XIX o principios del XX en las principales ciudades del país, los cambios en las modalidades de gestión se han debido a transformaciones promovidas por políticas como también a hechos económicos, de ámbito nacional e internacional.

La presencia de las diferentes jurisdicciones estatales está también asociada a cambios en el tiempo y, sobre todo, a la ausencia de una política coherente a nivel nacional.

Debemos recordar que debido al federalismo argentino, los gobiernos provinciales, particularmente luego de las descentralizaciones de fines de los setenta y principios de los ochenta y de los años noventa del siglo XX, son quienes tienen la titularidad de los servicios¹¹. Los gobiernos municipales argentinos, si bien desde fines de los años ochenta del siglo XX han logrado importantes niveles de autonomía en casi todas las provincias, por las reformas de sus constituciones, han sido histórica e institucionalmente “derivados” del poder provincial y, por lo general, se han hecho cargo de los asuntos asignados por las normas provinciales (constituciones y leyes orgánicas municipales).

La ausencia en la Argentina de una política nacional para los municipios ha implicado, entre muchas otras cosas, la no conformación de lo que pudiera llamarse un modelo de gestión de servicios.

Por ello no existen criterios sistemáticos de asignación de los servicios a cada jurisdicción (como podría ser en función de tipo de servicio, tamaño del municipio, o nivel económico de la ciudad o la población, etc.). Como se tampoco se promueven actitudes de cooperación entre los diferentes niveles jurisdiccionales y entre los gobiernos municipales para enfrentar, en mejores condiciones la prestación de los servicios.

En relación a los niveles jurisdiccionales se observa superposición de funciones y posible duplicación de esfuerzos.

¹¹ Salvo, como vimos, en el Area Metropolitana de Buenos Aires, ya que no existe ninguna autoridad que corresponda con ese territorio y en el gas natural, que está asociado a una actividad industrial de nivel nacional (la petrolera).

Es también notable la baja existencia de formas de cooperación interjurisdiccional e intergubernamental a nivel regional, microregional o metropolitano. Sin lugar a dudas, esta realidad está marcando la necesidad de promover y facilitar actitudes y acciones de coordinación institucional.

En relación a las modalidades de gestión, en un modelo público-privado, la información muestra un momento de un proceso que tienden al incremento de las formas privadas (desde los años noventa), pero manteniendo un peso importante en la gestión estatal.

b. La relación entre modalidad y servicio¹²

Encontramos servicios típicamente estatales, como es urbanización a cargo de los gobiernos municipales y típicamente privados, como gas natural. En los otros casos se comparten las modalidades y, en agua y cloacas de manera muy diferenciada.

Si consideramos que los casos analizados se encuentran dentro de una tendencia a la privatización, parece relevante identificar que los distintos servicios tienen diferente interés para la gestión privada. Tal parece ser el caso de la red de cloacas en comparación con la de agua, que pueden considerarse técnicamente análoga. Esto probablemente se deba a la diferente evaluación "de mercado". Parece ser más "vendible" el agua que las cloacas dentro de un costo análogo, más allá de la evidente irracionalidad ambiental que tal situación supone¹³.

Las cooperativas fueron encontradas únicamente en los servicios de agua y cloacas¹⁴. Es evidente que, como se ha mencionado se trata de casos de comunidades que han resuelto por sí mismas, sin intervención estatal la prestación de esos servicios básicos y sin que las empresas privadas lo ofrecieran. Seguramente también esto es parte del proceso histórico de configuración de los servicios que se modificó en los años noventa.

c. La relación entre modalidad y tamaño

Se percibe una tendencia a que las modalidades privadas se den en municipios medianos y grandes y las cooperativas en medianos y pequeños. La primera relación puede estar vinculada con una cuestión asociada con la escala de la producción de los servicios, en el sentido de que para que exista el incentivo de la rentabilidad debe existir un cierto tamaño de población, es decir, de mercado del servicio. En la segunda, por el contrario, se trataría de ciudades o localidades que no solamente no ofrecen interés de mercado sino que tampoco parecen

¹² Dejemos de lado por ahora, hasta el próximo capítulo, las cuestiones relativas a la "performance" de cada una de las modalidades.

¹³ La persistente diferencia del déficit mayor en cloacas que en agua en la generalidad de los casos, por lo menos en la Argentina, estaría vinculada con esa realidad.

¹⁴ Si se hubiera estudiado la distribución eléctrica también habrían aparecido cooperativas.

relevantes desde una mirada gubernamental, en razón de la distribución de los recursos que se destinan para la producción de las infraestructuras de agua y cloacas.

d. La regulación de los servicios

Como hemos visto, la gestión de los servicios se distribuye entre varias modalidades estatales y no estatales. Uno de los componentes principales de los procesos de gestión reside en el conjunto de normas que regulan a cada uno de los casos y en las consecuentes actividades de control. Ambos componentes, la regulación y el control son dos roles típicamente estatales que deben ser cubiertos por la jurisdicción responsable de los servicios. De acuerdo a las situaciones que se encuentran entre los municipios del estudio, hemos identificado casos de regulación y control nacional, provincial y municipal y de producción estatal (provincial y/o municipal) y privada (Cuadro I.1.).

Esto significa que los tres niveles jurisdiccionales tienen, teóricamente al menos, funciones de regulación y control y, a veces, de producción. En consecuencia, y más allá de el efectivo cumplimiento de esos papeles, deben existir regulaciones nacionales, provinciales y municipales aplicables a los diferentes casos. Las primeras en el territorio del AMBA para agua, cloacas, TPU (que vincula la Capital Federal y los municipios de la provincia de Buenos Aires) y gas; las segundas en los territorios provinciales para algunos casos de agua, cloacas y TPU (que vincula a más de un municipio); y las terceras, en los territorios municipales, para urbanización, algunos casos de agua, cloacas y TPU.

La regulación y el control son particularmente relevantes para el adecuado funcionamiento de las modalidades privadas de gestión.

Ha sido estudiado el caso de las regulaciones nacionales a los servicios privatizados, pero se conoce muy poco de la situación en las provincias que han privatizado sus servicios y menos aún en los distintos municipios del país.

De las regulaciones nacionales es posible decir muchas cosas. Simplemente, y en la medida que se vincula con nuestro tema, mencionemos que, dadas las normas establecidas, junto con la producción de servicio se ha transferido una importante cantidad de atribuciones que son parte de las funciones públicas. Particularmente algunos componentes de las políticas y las planificaciones como es el caso del agua y cloacas, gas y distribución eléctrica (Pírez, Gitelman y Bonaffé, 1999).

En los servicios regulados desde el nivel federal con ámbito de prestación en todo el territorio nacional, como es el caso del gas natural, se produce una situación muy particular debido a la centralización que esa organización supone. Tal como se menciona, por ejemplo, en el taller de Mendoza, los usuarios sienten que no encuentran a nadie que los "ampare", y solicitan una descentralización de las actividades de control.

e. La participación de la población en la gestión de los servicios

Una constante en los casos estudiados es la baja participación de la población en las decisiones que definen a la oferta de servicios y a sus condiciones fundamentales.

Una importante consecuencia práctica de esa falta de participación es la oferta de servicios que no se adecuan plenamente a las necesidades de la población, particularmente porque no tienen en cuenta las prioridades que de ella surgen.

En ese sentido, parecería que los mecanismos de participación existentes no son eficientes, en gran parte, por que los que se han creado (consejos barriales, de la tercera edad, etc.) no pueden tomar decisiones vinculantes. En consecuencia, los pobladores dejan de participar porque sus opiniones pocas veces son tenidas en cuenta.

El papel de la participación es muy importante en relación al mantenimiento de formas transparentes de gestión y de control de los servicios, no únicamente en las modalidades de gestión estatal sino también en las no estatales.

En la medida que no es posible una verdadera participación sin buena información, este tema vuelve a poner la atención en los déficits de información que tienen los gobiernos municipales y agrega un componente más a las estrategias participativas.

f. Sobre la cobertura de los servicios

La primera conclusión que se obtiene en este aspecto es que los servicios estudiados no han logrado satisfacer las necesidades de la población, si bien esos resultados son diferentes según los servicios, las modalidades de gestión y el tamaño de los municipios.

La falta de acceso de la población a los servicios puede atribuirse a distintas causas. Se han identificado tres tipos de razones que pueden excluir a segmentos de la población de ciertos servicios: motivos urbano territoriales, institucionales y económicos (Pírez, 2000).

La información que estamos analizando apoya esas explicaciones. Las dimensiones urbano-territoriales hacen referencia a la configuración física de la ciudad y a la distribución de las infraestructura y equipamientos y la población: cuestiones como centralización o difusión de la población y de los soportes urbanos materiales¹⁵, junto con un cierto nivel de segregación socio territorial de la población afectan la mayor o menor accesibilidad de los servicios¹⁶. En segundo lugar dimensiones institucionales, como puede ser la necesidad probar una vinculación formal con el lugar de residencia (propiedad o arrendamiento regulares). En tercer lugar, una

¹⁵ Por ejemplo, en el taller de Santa Fe se mencionó la mala distribución de los servicios en el espacio urbano respecto de las áreas de mayor densidad de población (Santa Fe, Taller Central)

¹⁶ Esos componentes no son considerados elementos de la gestión de los servicios sino, por el contrario son parte de la gestión urbana, en tanto planificación y políticas urbanas. Esto demuestra la clara integración de esos elementos y la dificultad de operar sobre esa realidad si no se la tiene en cuenta.

dimensión económica, la dificultad o imposibilidad de cubrir los costos para ingresar y mantenerse en el servicio.

Los servicios de redes, como el agua y las cloacas o el gas, pueden excluir a poblaciones de muy diferente nivel económico en tanto que no llegan a todas las zonas de residencia. Puede considerarse que aun en ese caso tenderá a coincidir la residencia en un área sin servicios por falta de infraestructura con bajos recursos de la población, pero no siempre es así. Los nuevos asentamientos de sectores de altos ingresos que se realizan en la periferia de las grandes ciudades, y no únicamente en el Area Metropolitana de Buenos Aires, suelen presentar ese rasgo, aunque los residentes estén en condiciones económicas de producir por sí mismos la infraestructura faltante. En estos servicios también se encuentra población excluida por razones estrictamente económicas: viviendo en áreas con infraestructura no están en condiciones de afrontar los costos asociados.

Además de esa, que podemos llamar exclusión absoluta de un servicio, puede presentarse una exclusión relativa, cuando la cantidad y/o la calidad del mismo es diferencial para ciertas áreas o grupos de población en razón de sus diferencias económicas.

Las exclusiones territoriales pueden combatirse desde la política la planificación urbana, las institucionales desde las regulaciones de los servicios¹⁷. Las exclusiones económicas, además de depender de aspectos territoriales e institucionales, tienen un componente “duro” asociado a medidas de distribución del ingreso, por medio de algún tipo de mecanismos de subsidio a la población que no logra acceder a los recursos suficientes.

La privatización de servicios no ha mejorado sustancialmente la equidad respecto de las gestiones estatales. No solamente porque por lo general ese cambio tiende a incrementar los costos de los servicios para la población, sino porque la gestión privada no ha logrado modificar las limitaciones en el financiamiento de la producción de la infraestructura. En tal sentido no se ha cumplido la expectativa de que la vinculación de actores privados incorporase inversiones en estos rubros.

Más aún algunos estudios muestran que, también en la gestión privada, el peso de la producción de la infraestructura, por ejemplo de agua y saneamiento, cae sobre la población necesitada (Pírez, 2000). A ello se debería que, en la muestra que analizamos, la gestión privada presente una cobertura menor que la estatal (provincial y municipal) en los servicios de agua potable y cloacas.

Los datos mostraron que, como tendencia, la cobertura es mayor en los municipios más grandes, salvo en el servicio de RSU, que fue mayor en los de tamaño medio. Los más pequeños presentan las coberturas menores.

¹⁷ Un ejemplo de esto es la eliminación por parte de las normas de privatización de la distribución eléctrica en el nivel federal de la prueba de la relación con el lugar de residencia su sustitución por una certificación del domicilio.

Esto nos remite a la cuestión de la escala de prestación de los servicios y coloca una seria duda sobre la posibilidad de los municipios pequeños de enfrentar solos el desafío de producir servicios para toda su población.

La menor cobertura de las formas cooperativas en agua y cloacas estaría vinculada, también, al hecho de que esta modalidad no gestiona esos servicios, en la muestra que estamos analizando, en ningún municipio de gran tamaño.

Al mismo tiempo es difícil entender por qué los servicios privados de agua en los municipios pequeños muestran una cobertura mayor que en los grandes. Para ello se debería estudiar, con mayor profundidad, a cada uno de los casos.

Las diferencias de cobertura están asociadas, dentro de cada ciudad, a la áreas de residencia de la población de menores recursos. Esa área de la ciudad tiende a ser las que concentran de manera diferencial la mayor cantidad de déficit de servicios.

En la medida que se consideró que las diferencias de cobertura se vinculan a las diferencias de ingresos en la población se confirma la interpretación de que la población de bajos recursos, que tiende a vivir en las áreas menos cubiertas de la ciudad, recibe la menor cantidad y peor calidad de los servicios.

Esa relación tiende a configurar una posible exclusión de naturaleza económica ya que la información analizada apoya la interpretación del impacto negativo de los costos económicos de los servicios.

Parecen existir también discriminaciones de tipo étnico (para población indígena) para la población, tal como se ha mencionado para el caso de servicio de urbanismo que, sin lugar a dudas generan una situación urbana precaria y de menor calidad en términos generales.

g. La atención de las familias más pobres

Las diferencias territoriales y socioeconómicas en la prestación de los servicios son reconocidas y, por lo general, atendidas de alguna manera en los municipios analizados.

Existe una buena cantidad de casos en los que se le garantiza a la población cierto mínimo gratuito de cada servicio. En la información analizada se destaca que en el caso de las cloacas es donde esa oferta es la menor. Es no solamente superior en los servicios de RSU y Urbanismo sino aún en un poco mayor en el caso del agua. Esta información es coherente con la situación, podemos considerar universal, de menor cobertura y, al parecer, preocupación, para las cloacas que para otros servicios, incluyendo el agua. Es por todos conocidos como las desproporción entre estos dos (agua limpia y agua sucia) tiene serias consecuencias ambientales.

Es también importante percibir que esas ofertas son menores en las modalidades de gestión privada que en las estatales y aún en las cooperativas y que el tamaño municipal no parece tener relevancia.

Para cumplir con esas ofertas, se aplican subsidios que, mayoritariamente se entregan a los usuarios o consumidores y se financian con recursos propios. Debe reconocerse que la

utilización de recursos propios para sustentar esos subsidio puede muy fácilmente implicar una consecuencia negativa en términos de la distribución de los ingresos. Esto podría acumular las condiciones de pobreza cargando más a los municipios de menos recursos y con proporciones importantes de población pobre y menos a los municipios de más recursos y con menor cantidad de pobres.

En este aspecto, y dada la insuficiencia, si no ausencia de registros de información relevante por parte de la gran mayoría de municipios, puede dudarse de las condiciones con base en las cuales se toman las decisiones para asignar dichos subsidios. Por otro lado, si se recuerda que como se ha mostrado en varias investigaciones, existe un fuerte peso de orientaciones clientelares en la gestión de las políticas municipales, puede suponerse que esas entregas podrán estar "contaminadas" con ese tipo de vinculaciones políticas, sin que pueda realmente saberse si cubrirán a los más necesitados.

h. La eficiencia productiva

Como vimos, y dado el fuerte déficit de información de los municipios de la muestra, son muy pocos los datos que permiten trabajar esta dimensión. Tomaremos en cuenta la proporción del gasto en personal. Sin embargo, la información realmente relevante es la referida, justamente a esa ausencia.

h.1. La falta de información para conocer la productividad de los servicios

Tal como surge de los datos analizados, los municipios argentinos no miden la productividad de los servicios que prestan como tampoco conocen la de los servicios locales prestados por otros actores (estatales o no estatales). Esa ausencia de información es mayor en los servicios de gestión privada, con una leve tendencia a ser menor en los municipios de mas pequeños. Eso puede deberse a las particulares restricciones que las empresas privadas imponen a la información, así como a la diferente distribución de las modalidades según el tamaño municipal.

Puede afirmarse que los municipios estudiados no parecen muy interesados en conocer los términos de la producción de los servicios locales.

Este es, evidentemente, un límite muy claro para cualquier intento de mejoramiento, en cualquier sentido y dimensión, de la prestación de esos servicios (Así como de la gestión municipal en general).

Se trata de una cuestión de naturaleza "organizacional", de una "incapacidad" de esos gobiernos locales o, se si prefiere, de una seria debilidad para realizar una adecuada gestión local.

Pero es muy importante conocer que, si bien no producen esa información si cuentan, por lo general, con buena parte de los datos básicos necesarios para producirla. Esos datos están en registros administrativos recopilados normalmente con fines burocráticos: en los

departamentos de personal está la cantidad de empleados, si bien no siempre desagregadas por áreas funcionales; en los departamentos financieros están registrados los gastos de diferente naturaleza que insumen los servicios, si bien no agregados de esa forma; etcétera.

Si es cierto que buena parte de los datos necesarios están en “algún lugar” de la administración municipal, debemos preguntarnos por qué no son utilizados para producir la información necesaria para conocer el estado y situación de los servicios. Al respecto podemos suponer que no se producen porque no se demandan: pocos son los que utilizan esa información y esos pocos no siempre están entre los tomadores de decisiones de los gobiernos locales¹⁸.

Se presenta así un tema central para la gestión municipal. Más allá de excepciones, por lo general en municipios de tamaño medio o grandes y que están o han estado gobernados por individuos o grupos con iniciativa y capacidad de innovación, las decisiones locales se toman sin utilizar como base información pertinente.

h.2. El peso del gasto en personal

Lo más relevante de esta información, más allá de la importancia relativa del gasto en personal (entre el 40 y el 60% de los fondos totales según los casos) es la relativa uniformidad que se encuentra entre los servicios y entre las diferentes modalidades de gestión. La información de los talleres sugiere que las cooperativas, en algunos de los casos al menos, mostrarían un menor peso de la carga del personal.

Tal vez puede aventurarse la hipótesis de que la gestión de servicios, como todo lo municipal está marcada por una gestión del personal determina por tres condiciones: el papel organización del empleo, el papel del empleo público en la dinamización económica local y regional, particularmente donde o cuando las actividades privadas no garantizan su reproducción, y su papel en el desarrollo de redes clientelares de acumulación política. Un estudio de hace ya diez años mostró la dependencia de la gestión del personal en el servicio municipal de RSU de Resistencia a esos criterios (Pírez, 1991).

Si lo anterior fuese cierto, tanto la gestión municipal en su conjunto como la de los servicios, sería dependiente de situaciones que difícilmente se pueden controlar desde el gobierno local y por lo tanto su enfrentamiento se vuelve mucho más complicado que si fuese simplemente una cuestión de técnica organizacional.

i. Eficiencia de la demanda

¹⁸ En una entrevista en 1996 con el director de estadísticas de uno de los dos municipios no metropolitanos de mayor tamaño, nos decía que en un contexto de baja utilización de la

El financiamiento de los servicios se realiza, fundamentalmente desde dos fuentes: tasa y tarifas. En general las primeras son predominantes en las gestiones estatales y la segunda en las no estatales (privada y cooperativa).

Este asunto remite a la discusión sobre la utilidad de esos dos sistemas y, particularmente, a la significación de las tasas.

Como dice Tomasi, debe recordarse que la naturaleza de la tasa ha sido discutida, concluyéndose en que (Tomasi, 2001:51):

- ◆ La tasa es un tributo que remunera una actividad divisible e inherente a la soberanía del Estado (en este caso municipal), y requiere por tanto su creación por instrumento legislativo;
- ◆ Aunque el destino de la tasa es el financiamiento de la actividad que genera el hecho imponible, parece dominar la tendencia a aceptar que la esencia del instituto se agota en su recaudación, siendo materia presupuestaria el destino efectivo de su producido;
- ◆ La tasa presume la prestación efectiva, eventual o potencial de un servicio con carácter general, sufragado con proporción al beneficio que ocasiona, planteando una controversia en cuanto a la carga de la prueba sobre tal prestación, de la que no existen pronunciamientos concluyentes;
- ◆ La aplicación de la tasa presume como requisito esencial la divisibilidad del servicio que se remunera, más allá de que la determinación individual del quantum de la tasa pueda observar una correlación difusa –pero no inexistente– con el beneficio individual que obtiene el destinatario, ya que prevalece en este punto el carácter soberano y la generalidad del servicio;

La práctica en la determinación de hechos y bases imponibles, así como la propia estructura socioeconómica de los distritos y el escaso empleo de herramientas institucionales para la prestación de servicios urbanos –como los organismos descentralizados–, han favorecido la existencia de institutos que, aún siendo rotulados como tasas, no responden estrictamente a dicha figura, por cuanto financian actividades que no son inherentes a la soberanía del Estado municipal (como podría considerarse en el caso de servicios sanitarios), o se apartan de una regla de razonable proporcionalidad con el beneficio prestado (a veces de aplicación a los servicios de inspección e higiene), siendo en este caso muy difusa la adopción del criterio de “razonabilidad” .

La información de la muestra indica, además, que es bajísima la recuperación de los costos de los servicios desde los aportes de los usuarios.

El esquema anterior se completa al conocer que el déficit en el financiamiento de los servicios es generalizado y que parece crecer con el tamaño municipal. Es importante observar

información, sus usuarios eran, en ese orden: académicos, empresas que preparaban proyectos y funcionarios municipales de nivel intermedio (técnico político).

que ese déficit se cubre en parte importante con recursos propios, situación esta que puede implicar un incremento de la falta de equidad al cargar más en los municipios más pobres.

En consecuencia, al no sostener los servicios con base en el pago de los usuarios, y utilizar un método indirecto de financiamiento se están produciendo un subsidio que no es posible conocer a quién beneficia. Con toda seguridad gran parte de la población de bajos recursos se ve beneficiada con servicios que no estaría en condiciones de pagar, pero además de ella –y esto se relaciona también con la ausencia de información y la utilización de los mínimos gratuitos según ya mencionamos- seguramente una parte de esos recursos pueden ir a parar a donde no corresponde.

Las tarifas, por otra parte, suelen ser decididas por razones no vinculadas con la dinámica de los costos. Ese cálculo que no tiene en cuenta la estructura de costos tiende también a desvincular el esfuerzo de producción de los servicios de la necesidad de generar recursos para ello.

De esta manera puede concluirse que son débiles los procedimientos para vincular en forma adecuada demanda y oferta de los servicios. No puede olvidarse que ello se da en un contexto de información muy limitada que, de no ser así, podría contribuir a una gestión más adecuada de los servicios.

La eficiencia en la demanda está asociada, también al grado de satisfacción de los usuarios en relación a la cantidad y calidad de los servicios. En este caso la información muestra bajas calificaciones negativas y lo que puede considerarse medianas evaluaciones positivas. Más bajas respecto de la calidad que de la cantidad. La información es pobre para discriminar las evaluaciones por modalidades, pero de todas manera está claro que no hay grandes diferencias entre estatales y no estatales.

Los servicios de los municipios de mayor tamaño son los que muestran evaluaciones más positivas

En contraste con esa evaluación, en los talleres se mencionó, en general, la existencia de deficiencias serias en la calidad de los servicios: de potabilidad y presión en el agua, de fluidez en las cloacas con inundaciones, deterioro en las unidades de transporte, incumplimiento de recorridos y horarios, mal diseño de recorridos, etc.

2. Recomendaciones

a. La Información para la gestión

Los municipios no cuentan con información sobre los servicios, o bien la información que tienen no es suficiente (cuantitativa o cualitativamente) pero suelen tener algunos de los datos básicos necesarios para ello. Si como hemos supuesto se trata de un tema “organizacional” debe ser atendido como tal.

Debe por ende promoverse una transformación en la gestión hacia una actitud que, tanto para los diagnósticos como para las propuestas, fundamente las proposiciones en el conocimiento cierto de la realidad.

Este asunto es de gran importancia, y no solamente tiene incidencia en relación a la gestión de servicios sino al funcionamiento municipal todo. De allí que debería ser objeto de una estrategia particular, de acuerdo a las proposiciones del recuadro IV.1.

RECUADRO IV. 1

Apuntes para una estrategia para la transformación de la situación de la información a nivel municipal

Punto de partida :Debilidades y potencialidades

Las debilidades a superar

En el nivel municipal

Falta de conciencia y sensibilidad frente a la importancia de la información para la gestión de los gobiernos locales. Estilo rutinario de trabajo.

Falta de organizaciones municipales orientadas al trabajo estadístico.

Falta de personal capacitado.

Inexistencia de equipos adecuados

Limitaciones presupuestarias.

En el nivel provincial

Debilidad de las DPE y poca presencia en los municipios.

En el nivel federal

En el INDEC

Recursos disponibles limitados frente a la magnitud de la tarea.

En los organismo políticos del PEN

Ausencia de metas a largo plazo

Subordinación a intereses políticos inmediatos

Las potencialidades

En el nivel municipal

- Creciente dinamismo de los municipios del país, que deben enfrentar necesidades cada vez mayores y que los motiva a realizar innovaciones.
- Capacidad de cooperación intermunicipal y de asociación con organizaciones universitarias o no gubernamentales.
- Capacidad de trabajo y dedicación de los funcionarios locales.
- Existencia de experiencias sobre asociaciones entre municipios.

En el nivel provincial

- La capacidad de los gobiernos provinciales de identificar a los municipios más dinámicos y de prestar su apoyo para la realización del MGIS.

En el nivel federal

En el INDEC

- La capacidad y experiencia del Instituto en general y como cabeza del Sistema Estadístico Nacional (personal capacitado, equipamiento, tecnología, etc.).
- Los recursos humanos y la experiencia ya desarrollada por el PRINEM.

En los organismos del PEN

- Posibilidad de recursos y condiciones de planear acciones en todo el territorio
- Acceso a experiencias y cooperación internacional

Con esas condiciones, es posible pensar en estrategias para los municipios que pudieran tener las siguiente características principales:

- Agrupación de municipios

Promover la vinculación o agrupación de municipios y trabajar con aquellos que ya lo están (ADESUR, por ejemplo). Esto permitirá enfrentar en forma común las dificultades. En particular, será más fácil movilizar los problemas de los recursos necesarios (personal, equipo, financiamiento). Tal agrupación se basará en la contigüidad territorial de los municipios, de allí que presentarán una relativa unidad regional.

- Acciones preliminares

Identificar a las contrapartes locales

Identificar gobiernos locales que se adecuen a los criterios enunciados. Para ello se solicitará la colaboración de organizaciones o instituciones que representan o trabajan con municipios en el país.

En consecuencia, podría contactarse a:

- Organizaciones representativas de gobiernos municipales

Las organizaciones de municipios que existen en el nivel nacional (como la Federación Argentina de Municipalidades), en cada una de las provincias (Foros, etc.) y, aún, en forma regional dentro de una provincia o bien integrando a gobiernos locales de más de una.

- Los gobiernos provinciales
- Universidades Nacionales
- Organizaciones no gubernamentales de reconocida participación en acciones con los municipios del país.
- La promoción del proyecto

La aceptación de las municipalidades del proyecto dependerá en gran medida de la previa sensibilidad y conciencia que tengan respecto de la utilidad de la información para el desempeño de sus actividades. En consecuencia, convendrá apuntalar esa sensibilidad dando a conocer en forma sencilla las ventajas que el sistema de información aportará.

Sería conveniente diseñar una breve actividad de presentación y sensibilización destinada a los dirigentes municipales. Para ello se hará hincapié en la utilidad e importancia de la información para la gestión de las municipalidades.

Contribuirán a esa finalidad presentaciones concretas que ilustren la situación que se promueve. Esa actividad podría ser apoyada con un folleto orientado a los tomadores de decisiones locales (de los ejecutivos o deliberantes) y sus asesores.

Para la promoción deberá cuidarse la relación con las Direcciones Provinciales de Estadísticas. Aún en el caso de que no se dependa de ellas para la vinculación de los municipios al sistema, no deberá dejarse de lado la información y sensibilización de los principales funcionarios de las áreas de estadísticas provinciales, así como su posible papel articulando la participación de algunos municipios. En general, se intentará que apoyen la incorporación de los municipios de sus provincias y que, si fuere posible, les presten alguna colaboración.

- La propuesta del proyecto

La propuesta podría ser realizada, para todo el país, por un organismo del nivel federal, como puede ser el actual IFAM dentro del Ministerio del Interior. Para ello se basará en el aporte técnico del INDEC por medio de PRINEM. Seguramente será conveniente la participación de algún organismo federal como el CFI, para darle más legitimidad política .

Para esto debería partirse de las experiencias realizadas por el PRINEM dentro del INDEC, en su intento de producir y difundir indicadores municipales, así como algunos de los programas del IFAM en el sentido de la modernización de las administraciones municipales.

Debemos enfatizar la importancia de este cuestión ya que es un problema que, de una manera u otra , subyace a la casi totalidad de los temas analizados en este informe y, por ende es una condición para producir transformaciones en la gestión de los servicios locales en la Argentina.

Uno de los temas conexos, que ya se ha mencionado, es el de la participación de la población en las decisiones sobre la gestión y control de los servicios. Esto significa que, además de producirse, la información debe estar disponibles para la sociedad en su conjunto, en todas las modalidades de gestión. Este es un aspecto que debe estar debidamente establecido en los marcos reguladores de los servicios.

b. Descentralización

El manejo de las relaciones entre los diferentes niveles de la organización estatal, con una adecuada y racional combinación, que distribuya roles, atribuciones y recursos, parece un tema esencial. Varios son los asuntos que deberán integrar la resolución de esas relaciones. Mencionaremos algunos.

Como se vio en la información que se está analizando, es necesario destinar algún tipo y cantidad de subsidio para garantizar que la población de menores recursos reciba un mínimo de los servicios. Si ese subsidio se deja librado a los fondos de cada municipio es muy probable, como ya se dijo, que se acentúen las desigualdades e injusticias en el nivel territorial.

Es en consecuencia parece necesario prever alguna política nacional, esto es desde el gobierno federal y con participación de los gobiernos provinciales, para intentar garantizar condiciones más igualitarias para la satisfacción de las necesidades cubiertas por los servicios básicos a la población de todos los municipios del país.

También se deben revisar las relaciones entre niveles estatales en la regulación de los servicios privatizados de escala nacional. En los ejemplos analizados por esta muestra se trata básicamente del gas natural, pero están en la misma condición los teléfonos. En estos casos, además de una única regulación (dada por el gobierno federal) existe también una única autoridad de regulación y control para todo el territorio nacional. Es evidente su lejanía para las poblaciones de los municipios medianos y pequeños del país. Una descentralización de esas funciones de regulación y control contribuiría a la mejor gestión de los servicios.

c. Cooperación intermunicipal

Varias veces se ha constatado la mayor dificultad de los municipios de menor tamaño para realizar gestiones eficientes y equitativas de los servicios. Si como es prácticamente el caso en la Argentina, el tamaño municipal es una variable difícilmente modificable, debe pensarse en promover estrategias de asociación o cooperación entre municipios para la gestión común de los servicios. Al respecto existen importantes experiencias que será muy útil tener en cuenta como son los casos de asociación de municipios en la provincia de Córdoba y, particularmente de ADESUR

d. Participación

La participación de la población en la gestión de los servicios es una consigna muy frecuente en los discursos pero poco hecha efectiva en la realidad. Es importante promover la incorporación de los usuarios en la toma de decisiones, tanto para el diseño de la oferta de los servicios como para su evaluación y control, pasando del discurso a la realidad

Es esencial en este aspecto garantizar procesos reales de participación de la población, vinculada con ofertas flexibles que se adecuen a las diferentes condiciones de las áreas geográficas y grupos sociales. Un componente que puede ser útil (y así se marcó por ejemplo

en el Taller de Salta) es revalorizar el papel de los centros vecinales como centros de gestión y participación, particularmente en relación a lo que se menciona en el siguiente apartado e.

e. Los servicios y la gestión de las ciudades

Ha quedado de manifiesto, en más de una ocasión, la importante vinculación –en particular en razón de la satisfacción de la población – que tiene los servicios entre sí y con los componentes de la configuración urbana que dependen de las políticas y planes urbanos.

Si el objetivo es mejorar las condiciones de la calidad de vida de la población (así como las condiciones de funcionamiento de las actividades económicas), debe tenderse a definir como unidad de significación a la gestión del territorio urbano (como unidad territorial de funcionamiento económico y social) para desde allí tomar las decisiones fundamentales sobre servicios.

Lo anterior implica la necesidad de promover la planificación urbana a fin de solucionar problemas comunes en los barrios¹⁹ de falta de infraestructura (agua, cloacas, energía, gas, cordón cuneta, pavimentación, desagües pluviales, etc.). Incluyendo, también las necesidades de mantenimiento (RSU y alumbrado) y transporte. De esa forma será posible, por ejemplo, tratar que el transporte vincule las áreas de residencia con las de trabajo en forma directa.

Debería promoverse una transición desde decisiones exclusivamente sectoriales hacia perspectivas territoriales (locales o regionales).

Lo anterior supone la coordinación entre la planificación y la gestión de los servicios a nivel territorial y e institucional (estatal o no). También es necesario para ello, y así fue se demandado en los Talleres, la vinculación o articulación entre instituciones: universidades, municipios, organizaciones vecinales, empresas privadas y actores sociales.

Como hemos mencionado, una de las razones de la exclusión de los servicios hace referencia a la configuración urbana. Para morigerarla es preciso, en consecuencia, vincular las funciones de planificación y diseño de la ciudad, de decisiones sobre localización de obras, con las políticas de los servicios.

f. Acerca de la regulación de los servicios

Es posible afirmar que buena parte de los problemas en la gestión de los municipios se deben a inadecuados sistemas normativas de regulación, incluyendo en ellos a los sistemas de control respectivos.

¹⁹ Es muy interesante repetir que en el Taller de Santa Fe se mencionó la falta de sentido común, de análisis, y de estudios en la planificación actual.

Este es un tema de primera importancia que, además, deberá ser alimentado con base en los estudios que se sugieren en el apartado g.

De todas maneras y en referencia particular a los niveles municipales de gobierno, es preciso definir un campo particular de la regulación de los servicios. Ese contribuirá a fortalecer un área de la gestión muy poco desarrollada. Sin lugar a dudas los problemas son serios cuando los municipios transfieren servicios a actores no estatales. Pero no únicamente en esos casos. De todas formas, en los procesos de privatización deben producirse dos grandes modificaciones en los gobiernos municipales: deben transformarse las organizaciones que venían llevando a cabo la producción del servicios en otras muy diferentes a cargo de su regulación y control. Para ello requerirán no únicamente definir funciones y atribuciones distintas, sino identificar perfiles de funcionarios y empleados igualmente diferentes. Además deben establecerse normas universales (pasando de las resoluciones internas por medio de las cuales se manejan los servicios dentro de la administración municipal) aplicable en términos generales. Normas preexistentes que deberán ser las bases de los procesos de licitación y contratación de las empresas privadas o de las cooperativas según los casos.

Las regulaciones debe de manera particular garantizar que los procesos de control y de manera particular los entes reguladores que se creen, prevean una participación relevante de los usuarios.

g. Sobre el conocimiento de los servicios municipales y su gestión

Más de una vez se ha manifestado en este documento que se estaban obteniendo conclusiones sobre la base de conocimientos relativamente débiles. Ello se debe, de manera particular, a la falta de estudios sistemáticos en este campo.

Al respecto se considera de cierta prioridad desarrollar estudios en dos niveles diferentes y complementarios. Por una parte trabajos de tipo "extensivo" orientados a estudiar y definir los "modelos provinciales" de gestión de servicios y sus resultados. Por otra parte, trabajo de caso, en ciudades que se consideren significativas, para conocer la articulación de la gestión de los servicios con las demás dimensiones de la gestión urbana y con las dinámicas sociales locales. En ambos casos, pero particularmente en el segundo, se atenderá de forma particular al papel de los gobiernos locales y a su configuración institucional y normativa frente a la gestión de los servicios respecto de las particulares necesidades de cada ciudad.

V. BIBLIOGRAFÍA

IERAL, 2001, Informe Final. Argentina: provisión municipal de servicios públicos, Buenos Aires.

IFAM-PRINEM, 2001, Sistema básico de indicadores municipales, Buenos Aires.

Pírez, P., 1991, Municipios necesidades sociales y política local, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. 1991.

Pírez, Pedro, 1998, "The management of urban services in the city of Buenos Aires", en Environment and Urbanization, Vol. 10, N° 2, Octubre, London.

Pedro Pírez, 1999, "Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires", en EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Vol. XXV, Diciembre, No.7, Santiago de Chile.

Pírez, O., 2000, Servicios urbanos y Equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos CEPAL, setiembre, Santiago de Chile.

Pírez, P. y G. Gamallo, 1994, Basura privada, servicio público, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Pírez, P., N. Gitelman y J. Bonnafé, 1999, "Consecuencias políticas de la privatización de los servicios urbanos en la ciudad de Buenos Aires" en Revista Mexicana de Sociología 4/99, México.

Tomasi, F., 2001, Argentina: Provisión municipal de servicios. Informe de la Provincia de Buenos Aires, mimeo, Buenos Aires.

VI. ANEXO

Cuadro A.1. Municipios analizados distribuidos por tamaño y provincia.

Municipios	Provincia	Población total del municipio	% s/Población de su provincia	% de la población total
Municipios grandes				
Salta Capital	SALTA	480799	16,04	1,65
Avellaneda	BUENOS AIRES	355.148	11,85	1,22
Posadas	MISIONES	330000	11,01	1,13
Godoy Cruz	MENDOZA	214.190	7,15	0,73
Pilar	BUENOS AIRES	175.000	5,84	0,60
Río Cuarto	CORDOBA	158.545	5,29	0,54
Maipú	MENDOZA	152230	5,08	0,52
Mendoza Capital	MENDOZA	131129	4,38	0,45
Tandil	BUENOS AIRES	109.405	3,65	0,37
Subtotal "Grandes"		2.106.446	70,28	5,97
Municipios medianos				
Trelew	CHUBUT	79474	2,65	0,27
Villa María	CORDOBA	75000	2,50	0,26
Orán	SALTA	70646	2,36	0,24
Oberá	MISIONES	70000	2,34	0,24
Cipoletti	RIO NEGRO	68348	2,28	0,23
Venado Tuerto	SANTA FE	60308	2,01	0,21
Reconquista	SANTA FE	55010	1,84	0,19
Ensenada	BUENOS AIRES	54.421	1,82	0,19
Villa Carlos Paz	CORDOBA	46237	1,54	0,16
Santo Tomé	SANTA FE	44533	1,49	0,15
Villa Constitución	SANTA FE	41530	1,39	0,14
Tunuyán	MENDOZA	41313	1,38	0,14
General Alvarado	BUENOS AIRES	34.641	1,16	0,12
Subtotal "Medianos"		741.461	24,74	2,54
Municipios pequeños				
Valle viejo	CATAMARCA	30000	1,00	0,10
Metán	SALTA	27771	0,93	0,10
Esquel	CHUBUT	23413	0,78	0,08

Santa María	CATAMARCA	17500	0,58	0,06
Oncativo	CORDOBA	13500	0,45	0,05
Ceres	SANTA FE	13107	0,44	0,04
Las Parejas	SANTA FE	10160	0,34	0,03
El Carril	SALTA	8296	0,28	0,03
Ing. Jacobacci	RIO NEGRO	5414	0,18	0,02
Subtotal "Pequeños"		149.161	4,98	0,51
Total Población Muestra		2.997.068	100,00	10,27
Total Población Municipal		29183073	-	100,00

Fuente: IERAL, 2001.