



Burgos, Claudia Viviana

Estudio de caso : instrumentos alternativos de financiamiento para el desarrollo local: el caso de SANEAR- SAPEM



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Burgos, C. V. (2025). *Estudio de caso: instrumentos alternativos de financiamiento para el desarrollo local: el caso de SANEAR- SAPEM. (Trabajo final integrador). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/5792>*

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Estudio de caso: Instrumentos alternativos de financiamiento para el desarrollo local: el caso de SANEAR- SAPEM

Trabajo final integrador

Claudia Viviana Burgos

prof.claudiaburgos@gmail.com

Resumen

El trabajo analiza a SANEAR S.A., una Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) creada en 2017 en San Antonio de Areco, como instrumento alternativo de financiamiento y de gestión para servicios esenciales de agua, saneamiento y cloacas orientados al desarrollo local. Se contextualiza el caso en los procesos de descentralización y en la mutación del rol estatal en Argentina, revisando modalidades de prestación de servicios públicos y figuras de financiamiento, con foco en la SAPEM. Metodológicamente se adopta un estudio de caso con entrevistas a actores clave, análisis de fuentes secundarias y bibliografía, construcción de indicadores (cobertura, calidad del agua, sostenibilidad, impacto sanitario) y una matriz FODA. El análisis caracteriza el perfil productivo e institucional del municipio, el mapa de actores y las competencias locales; reconstruye la génesis de SANEAR, su financiamiento inicial (Gobierno Nacional y BID), los logros de obra y su desempeño posterior, incluyendo tensiones de gestión y un déficit operativo acumulado. El estudio concluye que la SAPEM es una herramienta pertinente para garantizar derechos básicos (ODS 6), siempre que se fortalezca su gobernanza, se establezca su ecuación económico-financiera y se integre a una planificación territorial de largo plazo que asegure calidad, cobertura y transparencia.

**TRABAJO FINAL INTEGRADOR
ESPECIALIZACIÓN EN GOBIERNO LOCAL
CLAUDIA VIVIANA BURGOS
DIRECTORA: PATRICIA FARIAS**

**TÍTULO: “Estudio de caso: Instrumentos alternativos de financiamiento
para el desarrollo local: el caso de SANEAR- SAPEM”**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES
GRADO: PROFESORA EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
FECHA: 2 DE OCTUBRE DE 2024**

Dedicatoria.

El siguiente trabajo está dedicado para aquellos gobiernos municipales que buscan alternativas, herramientas y soluciones para llevar adelante gestiones de gran envergadura como lo es la administración, mantenimiento y regulación de infraestructura y gestión del agua potable en sus localidades.

La SAPEM, como otras figuras asociativas público privadas, son personerías jurídicas que están al alcance de las voluntades de las partes intencionadas, no solo en generar un negocio mixto, sino en colaborar y trabajar en pos de la calidad de vida de los ciudadanos.

Siempre hay salidas en colaboración y articulación entre público y privado porque en la gestión ni en la vida, **“nadie se salva solo”**.

Agradecimientos

Estoy muy agradecida por el acompañamiento de mis docentes de la Especialización en Gobierno Local, especialmente a mi directora incondicional Silvia Patricia Farias.

Por otro lado, agradezco profundamente a los informantes claves que estuvieron siempre dispuestos a ser entrevistados varias veces y a ayudarme con documentación, estadísticas, investigaciones realizadas con anterioridad, que dieron sustento sólido al trabajo.

Muchas gracias Agustín Casares por el acompañamiento, entrevistas, información.

Muchas gracias Guillermo Jelinsky por los documentos compartidos.

Por último, no quiero dejar de agradecer el acompañamiento de mi familia que son el sostén más importante de mi crecimiento profesional.

ÍNDICE

Introducción	2
Palabras Claves	3
Antecedentes	3
Definición del problema	4
Justificación	4
Objetivos de estudio	6
Marco conceptual	7
Descentralización en un país con desafíos financieros complejos	7
Bienes públicos y privados en contextos neoliberales	12
Servicios públicos	15
Instrumentos Alternativos de Financiamiento Gubernamental	16
Marco Metodológico	19
Análisis y desarrollo	20
Elementos del desarrollo local del municipio de San Antonio de Areco	20
Las competencias del gobierno municipal de San Antonio de Areco	35
Capacidades institucionales de San Antonio de Areco	37
El problema de agua, saneamiento y cloaca en San Antonio de Areco.	40
Nuestro aporte	46
Características de la SAPEM	46
Mapa de actores clave. SAPEM-SANEAR	51
SANEAR-SAPEM y sus responsabilidades en San Antonio de Areco.	55
Gestión del Servicio público por parte del SANEAR-SAPEM	58
Análisis de indicadores y resultados	59
Desarrollo de los Indicadores Analizados	60
Conclusiones derivadas de este estudio	68
Recomendaciones	69
Bibliografía	70

Introducción

Este trabajo se centra en el análisis de SANEAR S.A., una Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) establecida en el año 2017 en San Antonio de Areco. Para enmarcar este análisis, se abordarán los siguientes aspectos:

Comenzamos con una revisión de los antecedentes que han llevado a la necesidad de comprender la dinámica de los bienes públicos y privados en contextos neoliberales, así como los servicios públicos y los instrumentos alternativos de financiamiento gubernamental.

El problema central que abordamos es la eficiente prestación de servicios básicos como el agua, saneamiento y cloacas en San Antonio de Areco. Para esto, examinamos las competencias del gobierno municipal y sus capacidades institucionales en la gestión de estos servicios.

Nuestro objetivo principal es analizar el desarrollo local en San Antonio de Areco desde una perspectiva integral, considerando las implicaciones de la descentralización, los modelos de financiamiento y la gobernanza municipal teniendo en cuenta como estrategia principal SANEAR-SAPEM.

En el marco conceptual, exploramos cómo la descentralización se relaciona con los desafíos financieros complejos y el papel de los bienes públicos y privados en contextos neoliberales. También analizamos los instrumentos alternativos de financiamiento gubernamental disponibles para los municipios.

Luego, presentamos el marco metodológico que guía nuestro trabajo, seguido por el análisis y desarrollo de los resultados obtenidos. Esto incluye un enfoque en los elementos del desarrollo local en San Antonio de Areco, las competencias del gobierno municipal, las capacidades institucionales, la creación de SANEAR-SAPEM como estrategia de gestión del servicio público y financiamiento.

Específicamente, examinamos el problema de agua, saneamiento y cloacas en San Antonio de Areco, los resultados obtenidos en términos de desarrollo local, y las características de la Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) en este contexto.

Además, analizamos el mapa de actores clave en la gestión de servicios públicos en San Antonio de Areco, destacando el papel de la SAPEM-SANEAR y sus responsabilidades en la prestación de servicios básicos.

Finalmente, presentamos nuestras conclusiones derivadas de este estudio, junto con recomendaciones específicas para mejorar la gestión municipal y el abastecimiento de servicios básicos en San Antonio de Areco.

Palabras Claves

Financiamiento Alternativo-Sociedades de Economía Mixta- SAPEM- Objetivos de Desarrollo Sostenible- Acceso al agua- Desarrollo local sostenible- Servicios públicos- Gestión efectiva- Participación ciudadana-Consulta Pública.

Antecedentes

Las Sociedades de participación pública y privada han ganado relevancia en Argentina, especialmente como herramientas alternativas de financiamiento y como mecanismo para gestionar la prestación de servicios públicos de manera más eficiente. Cravacuore (2017) señala que estas asociaciones público-privadas pueden crearse para diversos propósitos, como la ejecución, operación, mantenimiento y ampliación de obras y servicios públicos, la realización de proyectos de inversión, la prestación de servicios públicos total o parcialmente, la ejecución de obras públicas, entre otros.

En la provincia de Buenos Aires, varias municipalidades han optado por crear Sociedades Anónimas con Participación Mayoritaria del Estado: Avellaneda, Bahía Blanca y San Fernando. Estas sociedades tienen como objetivo gestionar servicios esenciales como el suministro de agua, cloacas y saneamiento, lo que muestra la importancia de esta figura legal como una estrategia alternativa utilizada para el desarrollo local.

El proyecto SANEAR-SAPEM en San Antonio de Areco surge para dar respuesta a la problemática de acceso insuficiente al agua en la localidad, así como la baja calidad de este vital elemento. En el año 2016, se realizó un estudio exhaustivo que reveló la necesidad de contar con un Master Plan Sanitario para garantizar la provisión de agua y saneamiento a largo plazo, alineándose con el Objetivo de Desarrollo Sostenible N°6. Como alternativa para optimizar los recursos económicos, humanos y naturales y asegurar el derecho al agua de calidad y el saneamiento, para los ciudadanos de San Antonio de Areco, se decidió la conformación de SANEAR-SAPEM.

Para llevar a cabo este proyecto y garantizar la realización de las obras planificadas se contó con el financiamiento del Gobierno Nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Aunque inicialmente fue superavitaria y se realizaron múltiples obras, cambios en

su dirección y modelo operativo llevaron a la SAPEM a un déficit financiero (actualmente de 70 millones de pesos) limitando su enfoque y generando impactos negativos en su desempeño financiero y, en consecuencia, en el desarrollo económico local.

Definición del problema

Entendemos por problema la comprensión de las causas que lo originan. Tal cuál sostiene Waissbluth, (2008): “Diagnosticar la institución, el programa o la situación para clarificar (sus) causas profundas (...) pasa a ser algo crítico (...) pone los problemas en el contexto adecuado, genera una comprensión común de los problemas, minimiza las resistencias al cambio, e identifica las áreas clave de acción” (Waissbluth, 2008, 10).

Problema: Las Sociedades Anónimas con Participación Mayoritaria del Estado son una herramienta estratégica para los municipios en la gestión de servicios públicos. Según diversos estudios, dichas sociedades han tenido mayor relevancia en contextos neoliberales, donde el foco ha estado en la transferencia de la gestión de servicios públicos a entidades privadas, pero que a su vez, también el Estado local cuenta con responsabilidad en garantizar el acceso equitativo de los servicios públicos a ciudadanos. Por este motivo, consideramos fundamental abordar los desafíos asociados, analizar los actores involucrados en pos de garantizar una gestión efectiva para asegurar el impacto positivo en la comunidad. En este sentido, el análisis del caso de SANEAR S.A. nos permite comprender mejor su dinámica, sus implicaciones en el desarrollo local, la integración en la planificación y su impacto, las políticas de selección y capacitación, la relación con el Código de Ordenamiento Territorial, la integración en la agenda local para suplir desafíos, el impacto en la mejora de la calidad de vida de la comunidad y las inversiones eficientes. Estos tópicos guiarán nuestro trabajo con el objetivo de encontrar respuestas pertinentes.

Justificación

La introducción de las Sociedades de Economía Mixta en Argentina data de mayo de 1946, durante el gobierno del General Perón, cuando se incorporó este régimen al Código de Comercio de la Nación. A partir de entonces, estas sociedades han sido reguladas por la Ley

de Sociedades Comerciales N° 19.550¹, con disposiciones que se aplican a menos que sean contrarias a lo establecido en el Decreto-Ley N° 15.349/46².

Este tipo de sociedades, sobre todo las que tienen mayor participación del Estado, han cobrado relevancia en contextos recientes en Argentina, especialmente como instrumentos alternativos de financiamiento, pero también como mecanismo para gestionar la prestación de servicios públicos de manera más eficiente.

“Estas asociaciones público-privadas pueden crearse para la ejecución, operación, mantenimiento y ampliación de obras y servicios públicos; para ejecutar proyectos de inversión, incluida operaciones de llave en mano; para la prestación total o parcial de servicios públicos, precedida o no de la ejecución de la obra pública; para el desempeño de actividades de competencia de la administración pública; y para la ejecución de obras públicas con o sin prestación de servicios públicos para arrendamiento de la administración pública” (Cravacuore, 2017:6).

Esto se debe a que las Sociedades Anónimas con Participación Mayoritaria del Estado, creadas bajo el régimen legal establecido por los artículos 308 y siguientes de la ley nacional N°19.550, permiten a los gobiernos locales planificar su desarrollo y llevar a cabo estrategias de inversión en infraestructura sin afectar de manera significativa el presupuesto y la estabilidad fiscal a corto plazo, especialmente en un gobierno descentralizado.

En la provincia de Buenos Aires, varias municipalidades han optado por crear Sociedades de Economía Mixta:

- Municipio de Avellaneda: cuenta con tres SAPEM: Fiscalía (51% acciones del municipio - propósito: pago mensual vinculado al monto de recaudación), Seguridad Vial (51% de acciones del municipio - propósito: mejorar la seguridad vial; emisión de manuales de tránsito; emisión de cobranza de multas) y Ecoplanta (98% acciones del municipio. Propósito: Procesar residuos).
- Municipio de Bahía Blanca: con el 98% de las acciones por parte del estado y asociado al polo tecnológico -sector privado- cuyo propósito es administrar los medios de pago del transporte público, suministro de agua potable y de desagües cloacales.

¹ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19550-25553>

² https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto_ley-15349-1946-96349

- Municipio de San Fernando: el municipio cuenta con el 51% de acciones y el propósito es administrar tierras de dominio municipal en el sector costero este de la ciudad, recuperación urbana, promoción productiva.

Como se puede observar, estas formas societarias tienen la finalidad de gestionar servicios esenciales como el suministro de agua, cloacas y saneamiento, lo que refleja la importancia de esta figura legal como estrategia para el desarrollo local. Es importante comprender que estas sociedades se rigen por la Ley de Sociedades y deben cumplir con ciertos requisitos y regulaciones específicas. En el caso de SANEAR-SAPEM, creada en 2017, cuenta con una participación estatal mayoritaria, el 90% de las acciones son del Estado local, y ha sido organizada de manera estructurada para garantizar su funcionamiento eficiente.

Por tanto, las Sociedades de Economía Mixta en general, pero en particular las Sociedades Anónimas con Participación Mayoritaria del Estado, representan una estrategia clave para las municipalidades en la gestión de servicios públicos, permitiendo planificar el desarrollo local y realizar inversiones de manera eficiente. No obstante, es fundamental abordar los desafíos asociados y garantizar una gestión efectiva para asegurar el impacto positivo en la comunidad.

Objetivos de estudio

Objetivo general:

1. Realizar un análisis exhaustivo de la empresa SANEAR S.A. ubicada en el municipio de San Antonio de Areco, Buenos Aires.

Objetivos específicos:

1. Comprender cómo funcionan las Sociedades Anónimas con Participación Mayoritaria del Estado en la gestión de servicios públicos, destacando su relevancia en contextos neoliberales y la responsabilidad asignada al Estado local para garantizar el acceso equitativo a servicios esenciales, incluso cuando se involucra al sector privado en la gestión.
2. Identificar y analizar el fundamento que motivó la creación de SANEAR (Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria) y entender cuál es su objetivo principal.
3. Identificar a los actores involucrados en la creación de SANEAR S.A.

4. Determinar si la Sociedad Anónima con Participación Mayoritaria del Estado ha cumplido con la finalidad para la cual fue creada.
5. Determinar si SANEAR ha sido beneficiosa y constituye una estrategia clave para el desarrollo local en San Antonio de Areco.

Marco conceptual

Descentralización en un país con desafíos financieros complejos

En los últimos años, ha surgido un debate público y teórico sobre la viabilidad de aumentar la descentralización fiscal. Este proceso, implica la delegación de funciones a niveles subnacionales, plantea desafíos financieros, especialmente para los gobiernos locales. Si bien, la literatura se ha enfocado en la coordinación entre el estado nacional y las provincias, es crucial reconocer las tensiones financieras entre las provincias y la nación al financiar actividades municipales.

Según Completa (2015), el enfoque de descentralización y desinstitucionalización implicaría transferir competencias a estados provinciales y municipales para estimular el desarrollo local. Sin embargo, esta descentralización conlleva un déficit de recursos para el desarrollo local, distribuido de manera arbitraria por motivos políticos, generando una relación de dependencia entre municipios y el Estado Provincial. Tal cual sostiene Juana Yasnikowski (2003)³, esto comienza en la década de los noventa cuando la descentralización empieza con un proceso de transformación. La concreción de transferencia de los servicios sociales a las provincias estuvo condicionada por la lógica fiscalista, mientras que era justificada mediante un discurso federalista y sustentada en el criterio de subsidiariedad del Estado. Un ejemplo de ello es la transferencia de las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los colegios secundarios y los institutos técnicos, de formación docente y de formación superior, que hasta entonces administraba en forma directa el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. De la misma manera, se transfirieron los establecimientos hospitalarios a estas mismas jurisdicciones, lo que reconocía la responsabilidad constitucional de las provincias sobre la salud de la población. Estas nuevas responsabilidades se efectuaron sin su contrapartida presupuestaria, pero atadas a un nuevo Pacto Fiscal que mejoraba los ingresos provinciales, aunque éstos quedaban sujetos a la suerte del crecimiento de la economía y la consiguiente recaudación. En palabras de Daniel

³ Curso de la Especialización en GL “Desarrollo Local y regionalismo” Clases 1,2 y 3.

García Delgado, “Si bien el proceso de descentralización aparece como una megatendencia universal (...) En nuestro caso, (...) ha estado básicamente vinculada a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste, así como a la atención de la cuestión social desde realidades más cercanas” (1997:15). De esta manera, el gobierno local se transforma en receptor directo de los reclamos ciudadanos. En este mismo proceso la participación social es resignificada. Ya no se trata de un proceso de democratización del Estado sino de la necesidad de obtener “proximidad” entre aquel y la sociedad para la elaboración de las políticas locales con el fin de mejorar la gestión y organizar adecuados sistemas de control.

Entonces, las políticas locales son atravesadas por estos procesos y estas tensiones, encontrándose con una competencia “concurrente” de los tres niveles del estado y así se la ha tomado en la práctica procurando establecer organismo de coordinación, con lo cuál y pensando en las alternativas y en clave de desarrollo local, los municipios, como parte integrante de este sistema, no sólo no escapan a las dificultades de coordinación mencionadas entre los estamentos gubernamentales, sino que tal vez sean el estamento más perjudicado porque las posibilidades de proveerse de mecanismos de financiación deben ser de algún modo coordinadas con los entes superiores de Estado. Por esto, se enfrentan a la elección entre diversas opciones para financiarse con recursos generados por ellos mismos, a través de endeudamiento, ya sea con el sector privado o con el mismo sector público, o hacerlo utilizando recursos que le son transferidos bajo algún mecanismo desde otros niveles de Estado. La utilización de cada una de estas alternativas incide de modo diferente sobre la actividad económica de la jurisdicción, así como también determina un comportamiento diferente por parte del sector público local.

Ante esta situación, los Gobiernos Locales empezaron a construir estrategias de financiamiento y comenzaron a asociarse entre sí: organizaron consorcios para abordar problemas comunes y fortalecer la economía local ya que la delegación de nuevas tareas a niveles subnacionales sin recursos suficientes resultó un desfinanciamiento de actividades clásicas y tensiones sociales a nivel local, revelando un punto vulnerable en el proceso en América Latina, situación que se replica en nuestro país.

A pesar de ser motivada por principios como la subsidiariedad, el federalismo fiscal, la democratización, la transparencia, la accountability y la mejora en la eficiencia de servicios públicos, la descentralización se considera un fracaso a largo plazo en Argentina (Cao, 2006). Pero, ¿por qué ha sido un fracaso? Haciendo un repaso por la historia y como dejamos entrever con anterioridad, la descentralización empieza a figurar en la agenda pública a partir de los años noventa. La misma se vincula al proceso de participación social y al municipio

como referencia estatal, cosa que conquistó a más de un ciudadano, haciendo de la década de los 90' una década en la que reinó este proyecto político. Sin embargo, la práctica clientelar y el modelo de acumulación política implementado llevaron a desilusiones. Esto se debió a que en dicha década, sumado a los movimientos y pasos agigantados de la globalización, la crisis del estado del bienestar y el surgimiento del estado neoliberal transformaron la concepción de la descentralización tal cuál estaba planteada. Aquí, Borja y Castells (1997) destacan la tensión entre lo global y lo local.

En otras palabras la década de los '80 y acordando con el análisis que realiza Juana Yasnikowski (2019) Argentina, al igual que el resto de América Latina, se caracterizaba por tener una estructura centrada en el Estado. En el contexto argentino, este se definía como un Estado benefactor, aplicando políticas sociales universales en áreas cruciales como la educación y el sistema previsional. La salud, se encontraba respaldada por obras sociales en un entorno de pleno empleo, junto con un sistema de hospitales públicos, que formaban parte de esta configuración. Su componente keynesiano se manifestaba en su papel como regulador de la actividad económica.

Por lo que, el Estado argentino ocupaba un rol crucial en el sistema financiero a través de instituciones como el Banco Nación, el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), y el Banco Hipotecario Nacional, respaldado por una red extensa de bancos provinciales. Además, gestionaba las principales empresas de transporte, como Aerolíneas Argentinas y Ferrocarriles Nacionales. Controlaba también la petrolera YPF y Gas de Estado, mientras se encargaba de la distribución de energía eléctrica. A su vez, era responsable de proporcionar servicios de correo a nivel nacional, servicios telefónicos para la mayoría de la población y suministro de agua potable en el área metropolitana de Buenos Aires. Por último, el Estado poseía empresas de bienes básicos, destacando la principal compañía siderúrgica del país, SOMISA.

La función reguladora del Estado se ejercía a través de instituciones consolidadas, como las Juntas Nacionales de Carne o Granos, y normativas para prevenir la sobreoferta de productos agrícolas regionales, como el vino, azúcar o yerba mate. La legislación sobre comercio exterior era compleja, combinando instrumentos de política comercial como aranceles elevados, cupos y barreras no arancelarias, que incluían normas fitosanitarias y técnicas de calidad limitativas. Pero, la crisis fiscal recurrente llevó a la introducción de una amplia gama de impuestos y tasas a las transacciones en los mercados de capitales y a las exportaciones. Además, el Estado desempeñó un papel dinámico en la construcción del sistema científico-tecnológico, incorporando al CONICET y a los Institutos Nacionales de

Tecnología Agraria (INTA) e Industrial (INTI) a las universidades nacionales (Cravacuore, 2009).

En la década de los ochenta, la crisis del Estado de bienestar afectó a muchos países capitalistas, incluyendo a Argentina, que se vió exacerbada por la crisis de la deuda en América Latina. La crisis, tanto de origen externo como interno, se manifestó en la erosión del Estado-nación debido a la globalización y tensiones fiscales y económicas internas.

En los noventa, la crisis se agravó, impulsada por factores como la crisis estructural, la hiperinflación y la influencia creciente de grupos económicos y organismos internacionales. Esto condujo a la implementación de reformas del Estado en dos etapas: la primera (1989-1995) se centró en desregulación, privatización y descentralización, mientras que la segunda (1995-1999) se enfocó en reducir el déficit fiscal y mejorar la competitividad económica.

La reforma buscaba dismantelar el Estado regulador, siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington. Sin embargo, el resultado fue la formación de un "Estado ausente", renunciando a intervenir en el desarrollo y la distribución de ingresos. La descentralización, lejos de crear un "Estado mínimo", aumentó los niveles subnacionales, especialmente en las provincias.

En resumen, el modelo neoliberal implementado durante casi diez años generó una transformación significativa, marcando la transición de una matriz Estado-céntrica y mercado-internista a una más centrada en el mercado. Este cambio tuvo profundas consecuencias económicas y sociales, incluyendo la desindustrialización, primarización, desespecialización, altas tasas de desempleo estructural, concentración económica, extranjerización y redistribución regresiva del ingreso.

La desindustrialización, iniciada en los años setenta, resultó en una disminución constante y progresiva de la participación de la actividad industrial en el Producto Interno Bruto, con la consiguiente destrucción de empleo y regresividad en la distribución del ingreso. La concentración económica se consolidó alrededor de un grupo reducido de grandes empresas, afectando tanto al sector industrial como agropecuario. La extranjerización del aparato productivo exacerbó este fenómeno, y la redistribución regresiva del ingreso se produjo a favor del capital y de las grandes empresas. La transformación social fue profunda con el desempleo masivo, y la redistribución regresiva del ingreso aumentando la cantidad de pobres y reduciendo la clase media. En el mercado laboral, se observó una disminución del empleo industrial, un crecimiento del sector terciario y un aumento sin precedentes en los niveles de desempleo. Esto condujo a un incremento en el empleo no registrado, subempleo y

precariedad laboral, fragmentando la fuerza laboral y deteriorando las condiciones y los ingresos de los trabajadores. Este panorama fue la principal causa de las nuevas características de la pobreza, ya que la transformación se acompañó de una distribución regresiva del ingreso que favoreció a los estratos más ricos de la sociedad.

A pesar de procesos de descentralización y democratización, algunos países, como Argentina, han experimentado centralización de facto. A lo largo de la historia, el poder del Estado Nacional se impuso sobre el de las provincias, generando un centralismo (Cao, 2007). La reforma constitucional de 1994 ratificó el sistema federal y mejoró la situación de las provincias.

Por tanto, este proyecto político, ha venido a reconfigurar no solo las funcionalidades del Estado sino también la responsabilidades del mismo. Este es el punto en el que más nos interesa detenernos, porque justamente tiene que ver con cómo el Estado planifica su desarrollo local, respecto de las responsabilidades, la nueva configuración de gobernabilidad, y lo más importante: el financiamiento. Si ahora éste pasa a ser responsabilidad de cada provincia y por ende de cada localidad podemos sostener que por un lado, los problemas urbanos e hídricos se dirigen a la Municipalidad. La defensa y relaciones exteriores son competencia nacional, pero la responsabilidad se torna menos clara en áreas como educación y salud, donde intervienen los niveles nacional, provincial y municipal. En definitiva, la cuestión del "desarrollo" es influenciada por diversas instancias gubernamentales.

A raíz de los procesos de descentralización y democratización en los diversos países de América Latina, ha tenido lugar una reasignación de funciones y competencias entre los distintos niveles del Estado. En particular, en sistemas federales, es esencial establecer las competencias de cada nivel conforme al marco normativo, diferenciando entre aquellas atribuciones exclusivas de un nivel (como la defensa, propia del nivel federal o nacional) y las competencias "concurrentes" entre niveles (por ejemplo, la educación). Las políticas de desarrollo se sitúan en este último caso, ya que implican la colaboración de todos los niveles del Estado.

La segunda variable relevante para entender las relaciones entre la Nación y los niveles regionales (Provincias, Estado Federal o Regiones, según corresponda) es la distribución de recursos económicos. Las constituciones y el marco jurídico definen legalmente la manera de distribuir estos recursos entre los niveles. Aunque la realidad latinoamericana es heterogénea, en los últimos años se observa un avance relativo de los niveles subnacionales. En el caso argentino, esta distribución ha sido históricamente fuente de tensiones y conflictos entre los distintos niveles del Estado.

La tercera variable se refiere a la articulación entre los niveles de gobierno para la implementación de políticas públicas.

Las relaciones entre niveles provocan en muchas ocasiones superposición y derroche de esfuerzos y recursos ya que presentan no solo falta de coordinación sino de planificación. Además, los niveles nacionales generan políticas que tienen dificultades para ser implementadas en los territorios concretos, situación que se comprueba también en los países desarrollados. La mayoría de estos planes han sido pensados, diseñados y ejecutados desde una perspectiva centralista acentuando el carácter fragmentado de la acción estatal, tanto en su componente horizontal (políticas de un mismo nivel del Estado) como vertical (entre los diferentes niveles). En efecto, los programas nacionales “bajan” al territorio, sin mirar lo que hace el vecino y colega (a veces se trata, incluso, de programas de un mismo Ministerio o Secretaría). Este fenómeno, que se encuentra lejos de ser patrimonio exclusivo del Estado argentino, se explica por elementos de cultura política, peso de la autonomía de la burocracia y estilo de gestión.

Efectivamente, la delegación (o a veces la simple “asunción” de nuevos temas en la agenda de los niveles subnacionales) sin recursos económicos suficientes para llevar a adelante las nuevas tareas genera el desfinanciamiento de las actividades más clásicas y las consecuentes tensiones sociales en el nivel local. Este es el punto más débil del proceso de la descentralización.

Por tanto, y teniendo en cuenta el contexto, los Estados municipales deben buscar alternativas de financiamiento porque, a pesar de asumir nuevas responsabilidades como parte del proceso de descentralización fiscal, pueden enfrentarse a una escasez de recursos financieros adecuados para llevar a cabo estas responsabilidades de manera efectiva. Esto puede generar una serie de tensiones financieras y dependencia de la financiación del nivel provincial o nacional.

Bienes públicos y privados en contextos neoliberales

Cómo se viene describiendo y sobre todo durante la década de los noventa, Argentina experimentó cambios significativos en su orientación económica, pasando de un modelo donde el Estado era el principal proveedor de servicios a uno donde adoptó un papel más regulador y supervisor de las actividades económicas. Este cambio de paradigma tuvo un impacto profundo en el concepto y la gestión de los servicios públicos, dando lugar a cuatro estrategias de intervención:

- 1) Privatización: Se transfirió la gestión de servicios a manos privadas, aunque el Estado mantuvo la titularidad. Esto se realizó utilizando técnicas del derecho privado y se acompañó de despublicación mediante la transferencia de activos estatales a actores empresariales, con el Estado aún imponiendo precios y condiciones.
- 2) Liberalización: Se rompieron monopolios estatales, se separó la regulación de la operación y se introdujo competencia.
- 3) Desregulación: Se eliminaron regulaciones para actores privados, buscando agilidad y dinamismo en el mercado.
- 4) Desburocratización: Se cambió la administración impositiva a una más concertada.

Estos cambios redefinieron los servicios económicos de interés general como actividades esenciales reguladas por el mercado, estableciendo obligaciones como la prestación universal, igualdad formal, estándares de calidad y precios asequibles. Aunque estos servicios pueden generar lucro, se priorizó una ética de interés general con principios como continuidad y regularidad, afectando aspectos como quiebras empresariales, propiedad de bienes y la intervención estatal en empresas prestadoras.

Por lo que, en Argentina, la gestión de servicios públicos ha tenido diversas modalidades a lo largo del tiempo, dependiendo de factores como el tipo de servicio y las políticas económicas vigentes. Por ejemplo:

- Servicio eléctrico: Pasó de ser gestionado por municipalidades y empresas privadas a una mayor intervención estatal, aunque posteriormente se privatizó y se estableció un sistema con diferentes operadores.
- Agua potable: Se descentralizó inicialmente a las provincias con empresas estatales, aunque algunas optaron por la privatización.
- Transporte: Experimentó privatización y re-estatización en diversos momentos tanto en el transporte automotor como ferroviario.
- Gas y petróleo: La distribución domiciliaria de gas y la empresa petrolera estatal fueron privatizadas y luego estatizadas nuevamente en diferentes períodos.
- Telecomunicaciones: Fue uno de los primeros sectores en privatizarse, con empresas privadas operando bajo ciertos monopolios territoriales.
- Correo y recolección de residuos: Experimentaron cambios de gestión directa a concesiones privadas y viceversa.

Por lo que, en un entorno neoliberal, la distinción entre bienes públicos y privados sigue siendo crucial, pero la manera en que se gestionan y se perciben puede diferir en comparación con enfoques más intervencionistas. El neoliberalismo es una ideología

económica que defiende la reducción de la intervención estatal en la economía y fomenta la libre competencia y la iniciativa privada. A continuación, se presentan algunas consideraciones sobre bienes públicos y privados en contextos neoliberales:

- Bienes Públicos: Son aquellos que no son excluyentes ni rivales, lo que significa que su uso no puede ser restringido y que el consumo de un individuo no reduce la disponibilidad para otros. En entornos neoliberales, se argumenta a menudo que el Estado debería limitar su intervención en la provisión de bienes públicos y permitir que el mercado desempeñe un papel más destacado. Por ejemplo, se podría argumentar que la competencia entre empresas privadas puede mejorar la eficiencia en la provisión de ciertos bienes públicos, como la educación o la salud.
- Bienes Privados: Son excluyentes y rivales, lo que significa que el acceso a ellos puede ser restringido y que el consumo de uno reduce la disponibilidad para otros. En contextos neoliberales, se favorece la idea de que la iniciativa privada y la competencia en el mercado son más eficientes para la producción y distribución de bienes y servicios privados. La privatización de empresas estatales y la reducción de regulaciones son ejemplos de políticas neoliberales que buscan aumentar la participación del sector privado en la economía.
- Externalidades: En un enfoque neoliberal, se presta atención a las externalidades, que son efectos secundarios no deseados o beneficios no reconocidos de las actividades económicas. Puede haber un énfasis en la internalización de estas externalidades a través de mecanismos de mercado, como impuestos o subsidios, en lugar de intervenciones directas del gobierno.
- Desafíos: Los críticos del neoliberalismo argumentan que esta ideología puede conducir a desigualdades en la distribución de bienes y servicios, ya que los mecanismos del mercado pueden favorecer a ciertos grupos. Además, se ha señalado que algunos bienes y servicios esenciales pueden quedar fuera del alcance de ciertos segmentos de la sociedad en un sistema puramente neoliberal.

Estos cambios reflejan una tendencia a la privatización en el período posterior a los años noventa, pero también se han dado casos de re-estatización debido a incumplimientos contractuales y la necesidad de garantizar la calidad y continuidad de los servicios públicos. La gestión de bienes públicos y privados en contextos neoliberales se caracteriza por una menor intervención estatal directa y un mayor énfasis en la eficiencia a través de mecanismos de mercado, aunque esto también plantea desafíos en términos de equidad y acceso universal.

Servicios públicos

Cravacuore (2017) señala un cambio significativo en el concepto de servicio público a nivel mundial, evolucionando de una orientación subjetivo-orgánica a una objetiva-funcional. Este cambio refleja transformaciones en la titularidad y modalidad de prestación de servicios, impulsadas por procesos sociales contemporáneos como la globalización y la disminución del papel del Estado como planificador.

En este contexto, dos aspectos cruciales emergen. En primer lugar, la globalización y el Cambio de Paradigma, derivados de nuevos paradigmas tecnológico-económicos, han impactado la titularidad y la forma en que se prestan los servicios públicos. Esto ha fomentado la participación de empresas privadas y la introducción de competencia en los mercados. En segundo lugar, la consolidación del Consenso de Washington, a fines del siglo XX, impulsó reformas destinadas a limitar el tamaño del Estado, reducir su intervención en el mercado y fomentar la apertura de mercados a través de medidas fiscales, presupuestarias, impositivas y de privatización de empresas públicas.

En el contexto argentino, el concepto de servicio público, originado en el derecho administrativo francés, se aplica a actividades esenciales para el interés general. Este concepto requiere una necesidad de interés general, la existencia de un organismo público para su prestación (directa o indirecta), la materialización de la acción y la aplicación de un régimen administrativo específico.

Durante la década del noventa, Argentina experimentó una evolución del rol del Estado, transitando de proveedor directo de servicios a un enfoque más centrado en la regulación y supervisión de actividades económicas. Los servicios públicos se sometieron a estrategias como privatización, liberalización, desregulación y desburocratización. A pesar de operar bajo criterios de mercado regulado, estos servicios debieron cumplir con obligaciones que incluyen universalidad territorial, igualdad formal, estándares de calidad, principio de mutabilidad y precios asequibles.

En el contexto de los servicios públicos en Argentina, es esencial considerar la evolución histórica y las diversas modalidades de prestación que han prevalecido, variando la titularidad según el tipo de servicio. Por ejemplo, en el caso del agua potable, tema crucial de este trabajo, la Nación históricamente gestionó la potabilización y distribución, descentralizando competencias a las provincias en la década de 1980. La privatización de Obras Sanitarias de la Nación en 1993 generó estatizaciones en algunos casos debido a

incumplimientos contractuales. A nivel municipal, la gestión del agua potable presenta diversidad, con predominio de la gestión privada y cooperativas locales.

En términos constitucionales, las asignaciones de competencias jurisdiccionales sobre los servicios públicos varían entre las provincias, considerando algunas responsabilidades provinciales y otras concurrentes entre el estado provincial y municipal.

Respecto a la cobertura de servicios públicos, se observa una diversidad significativa. Mientras la recolección de residuos sólidos urbanos alcanza un 94% de cobertura, la distribución de agua potable abarca al 83% de la población. Sin embargo, servicios como la red cloacal presentan una cobertura limitada (alrededor del 35%), evidenciando desafíos ambientales y sanitarios. La sub distribución domiciliaria de gas natural tiene una cobertura del 60%, pero con variaciones significativas entre provincias.

Cerrando este apartado, podemos decir, entonces que en cuanto a la cobertura de servicios públicos en Argentina, se observa una diversidad significativa. Mientras algunos servicios como la recolección de residuos sólidos urbanos tienen alta cobertura, otros como la red cloacal enfrentan desafíos en su expansión, lo que refleja retos ambientales y sanitarios.

Este análisis contextualiza la situación de San Antonio de Areco en un marco nacional donde la gestión de servicios públicos enfrenta desafíos diversos, desde aspectos regulatorios hasta cobertura y calidad de servicios básicos.

Instrumentos Alternativos de Financiamiento Gubernamental

Las leyes de coparticipación regulan la asignación de recursos que las provincias destinan a sus gobiernos locales, con variaciones en los montos transferidos y los criterios para asignar fondos a municipalidades y comunas. Estas leyes abordan la distribución primaria y secundaria, así como la periodicidad de las transferencias. La distribución secundaria considera factores como la población, la superficie del gobierno local (especialmente para los colindantes) y los servicios prestados o transferidos. Además, se contemplan criterios adicionales como el índice de necesidades básicas insatisfechas y las conductas fiscales responsables, que reconocen los esfuerzos de recaudación y la eficiencia en la gestión municipal. Es importante destacar que estos criterios pueden no considerar las dificultades de recaudación en gobiernos locales más pequeños, que carecen de recursos humanos y tecnológicos adecuados. La presión social para evitar el pago de impuestos puede ser mayor en estas comunidades debido a la proximidad entre funcionarios y residentes. Además, las actividades económicas más lucrativas y fáciles de controlar fiscalmente suelen

estar concentradas en municipios más grandes, lo que puede sesgar la distribución de recursos. Por este motivo, es importante tener en cuenta las dificultades de financiamiento que presentan los municipios en sistemas de descentralización, ya que, como se mencionó anteriormente los estados locales terminan generando una dependencia necesaria con la coparticipación. Cuando la coparticipación no se distribuye a los gobiernos locales se les dificulta aún más la financiación y de aquí nace el endeudamiento municipal.

En relación al endeudamiento municipal, este está regulado por el régimen municipal de cada provincia y por la Ley Federal N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal⁴, de cumplimiento obligatorio para el gobierno nacional, que insta a las provincias a adherirse al régimen y promover leyes que refuercen la disciplina fiscal. La capacidad de endeudamiento municipal requiere la aprobación del Concejo Deliberante y la ratificación provincial, aunque algunos municipios tienen restricciones sobre el porcentaje del presupuesto que puede destinarse al pago de deudas. El control del presupuesto municipal recae principalmente en el Concejo Deliberante, que lo evalúa al final del año fiscal y lo remite al tribunal de cuentas, ya sea local o provincial, para su análisis legal y contable, reflejando un modelo burocrático de gestión pública común en la mayoría de los municipios.

En este contexto y teniendo en cuenta la problemática que conlleva financiar el desarrollo local, la infraestructura, los proyectos de alta complejidad, detallamos los tipos de instrumentos de financiamiento existentes que estén al alcance de los municipios y que puedan usar para la planificación de su desarrollo local sin comprometer los recursos propios. Nos encontramos con varios, los cuales mencionamos:

- Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria: está regida por los artículos 308 y siguientes de la ley nacional N° 19.550. Se constituyen cuando entidades estatales participan con al menos el 51% del capital social. A su vez, pueden originarse de manera original o por transformación posterior. La representación del capital privado, en la SAPEM es obligatoria si alcanza el 20% del capital social.
- Sociedades de Economía Mixta: Reguladas por el decreto N° 15349/46 y las leyes nacionales N° 12.962 y 19.550, buscan la explotación de empresas para satisfacer el interés general o promover actividades económicas. Pueden involucrar al Estado nacional, provincial o municipal, entidades autárquicas y del sector privado, con personalidad jurídica pública o privada según sus fines. Ofrecen aportes públicos

⁴ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27428-305351/texto>

como concesiones privilegiadas, exenciones fiscales, protección fiscal, garantías de interés, entre otros, y aportes privados a través de la contribución al capital social.

- **Sociedades del Estado:** Reguladas por la ley 20.705, excluyen la participación de capitales privados y no pueden transformarse en sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. Aunque siguen normas de sociedades anónimas, no aplican leyes específicas del Estado. Ejemplos incluyen la Empresa Municipal de Transporte Urbano de Pasajeros de Villa María y Obras Sanitarias de Mar del Plata.

A estas personerías jurídicas se le suman diversas estrategias de búsqueda de financiamiento por parte de los gobiernos locales, entre las que se destacan:

- **Emisión de bonos municipales:** Esta estrategia implica que los gobiernos locales ingresen al mercado de capitales emitiendo títulos de deuda pública. Si bien es más común en países desarrollados, también se está considerando en nuestro país como una alternativa para financiar proyectos de infraestructura y cubrir gastos generales. La emisión de bonos requiere la autorización de las autoridades locales y provinciales, la aprobación de las autoridades bursátiles, la evaluación del riesgo del proyecto por parte de empresas calificadoras, y la participación de colocadores de bonos para atraer inversores.
- **Transferencia de derechos de edificación:** Este instrumento se utiliza para obtener recursos destinados a proteger áreas urbanas de la presión inmobiliaria. Se generan créditos de transferencia de derechos de edificación que se venden en el mercado, y los ingresos obtenidos se utilizan para preservar el patrimonio arquitectónico, histórico o ambiental de las zonas protegidas.
- **Asociaciones público-privadas:** Mediante este mecanismo, los gobiernos locales pueden desarrollar políticas de inversión en infraestructura sin presionar su presupuesto a corto plazo. Se establecen contratos específicos con empresas privadas para la realización de proyectos de inversión, operación, mantenimiento y ampliación de obras y servicios públicos. Aunque ofrece ventajas, como la limitación del impacto de los ciclos presupuestarios, también presenta desafíos relacionados con los costos de implementación y la participación de empresas de menor tamaño.
- **Financiamiento por Iniciativa Privada:** Este tipo de asociación público-privada permite que empresas privadas presenten proyectos de inversión a las autoridades estatales, acompañados de garantías financieras. Después de una evaluación, los proyectos declarados de "interés público" se someten a un régimen de financiamiento por iniciativa privada, que puede incluir licitaciones públicas para su ejecución. Este

mecanismo se utiliza para financiar una amplia gama de proyectos de infraestructura y servicios públicos.

Es importante explorar diferentes tipos de instrumentos de financiamiento que estén al alcance de los municipios para planificar su desarrollo local sin comprometer los recursos propios ya que cada uno de estos instrumentos y estrategias presentan sus propios desafíos y consideraciones que deben ser evaluados cuidadosamente por los gobiernos locales antes de su implementación.

Marco Metodológico

El presente trabajo se aborda desde una perspectiva diacrónica para analizar la evolución en el tiempo del caso de SANEAR-SAPEM y para tales fines se elaboraron instrumentos de recolección de información: Por un lado se realizaron entrevistas a funcionarios clave, personal directamente involucrado en SANEAR-SAPEM para obtener información de primera mano sobre su funcionamiento, desafíos, logros e indicadores. Por otro lado, se acude a información secundaria. Se recopiló información de diversas fuentes secundarias, como informes, estudios y estadísticas relacionadas con SANEAR-SAPEM y su entorno operativo. Y por último, se consulta bibliografía clave. En este sentido, para llevar adelante la caracterización del territorio donde se desarrolla la experiencia de SANEAR, se propuso utilizar como guía el trabajo de Daniel Arroyo (2003) donde se establecen los elementos del desarrollo local:

- Perfil de Desarrollo: Se analizó el nivel socioeconómico del área de influencia de SANEAR-SAPEM, considerando ingreso per cápita, desempleo, acceso a servicios básicos y educación.
- Tipo de Municipio: Se clasificó el municipio en función de su tamaño, población, estructura económica y geográfica, para comprender mejor sus necesidades y demandas en términos de servicios de agua y saneamiento.
- Circuitos Económicos: Se analizó la estructura económica del área de influencia de SANEAR-SAPEM, identificando sectores productivos, mercados locales y patrones de consumo.
- Modelo de Gestión: Se examinó el modelo de gestión utilizado por SANEAR-SAPEM, incluyendo aspectos organizativos, procesos de toma de decisiones, participación comunitaria y transparencia.

- Políticas Sociales: Se analizaron las políticas sociales implementadas por SANEAR-SAPEM, como programas de tarifas sociales, educación sanitaria y medidas de adaptación al cambio climático. Se evaluó el impacto de estas políticas en la equidad social y mejora de condiciones de vida.
- Desarrollo Local Dinámico: Se analizó la dinámica del desarrollo local en relación con SANEAR-SAPEM, considerando aspectos como innovación tecnológica, generación de empleo y mejora del entorno. Se identificaron oportunidades para fortalecer la contribución de SANEAR-SAPEM al desarrollo local a través de alianzas estratégicas y proyectos sostenibles.

Para el análisis de SANEAR -SAPEM se construyen indicadores para evaluar el progreso del proyecto, por un lado la cobertura del agua potable, del saneamiento básico, la calidad del agua, uso y mantenimiento de la infraestructura, impacto en la salud, sostenibilidad del proyecto. Por último se trabajó en la Matriz FODA para caracterizar SANEAR-SAPEM, identificando sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, lo cual proporcionó una visión integral de su situación actual y perspectivas futuras.

Análisis y desarrollo

Elementos del desarrollo local del municipio de San Antonio de Areco

Daniel Arroyo (2003) señala que la clave fundamental para la planificación del desarrollo local reside en la identificación detallada de las capacidades y limitaciones de los recursos disponibles en el territorio. Esto implica el análisis preciso de las acciones factibles de llevar a cabo con los recursos existentes, así como también la comprensión profunda de la escala y los circuitos económicos relevantes para el desarrollo local en ese contexto específico.

Por tanto, el desarrollo local comprende las iniciativas económicas destinadas a estimular el crecimiento económico regional y elevar el bienestar de sus residentes. Tal cuál menciona Daniel Arroyo “el desarrollo local de una localidad, de un partido, de un municipio, es aquella actividad económica que motoriza el crecimiento económico del lugar y mejora las condiciones de vida” (2003:01). No cualquier actividad económica fomenta el desarrollo local. Sólo aquella que motoriza el crecimiento, genera volumen económico en el lugar y agrega calidad de vida a los ciudadanos. Para lograr este avance económico de

manera efectiva, es fundamental tener una visión clara del rumbo que toma el municipio. En este sentido, se requiere identificar su perfil económico, estimar su escala de desarrollo y realizar un análisis detallado de los circuitos económicos locales.

Por tanto, Daniel Arroyo, nos aporta claridad en su investigación, señalando varios factores claves que identifican y facilitan la planificación del desarrollo local y que intentaremos desarrollar en nuestro trabajo, a saber:

1. Perfil de Desarrollo: Define la dirección económica y productiva de la región.
2. Tipo de Municipio: Considera la capacidad y estructura de gobierno local.
3. Circuitos Económicos: Analiza las interacciones económicas internas y externas.
4. Modelo de Gestión: Establece el marco de administración y toma de decisiones.
5. Políticas Sociales Locales: Evalúa las acciones sociales para el bienestar comunitario.
6. Desarrollo Local como Proceso: Comprende el enfoque dinámico y evolutivo del progreso local.

Cada uno de estos elementos desempeñan un papel crucial en la planificación y ejecución exitosa del desarrollo local, proporcionando una base sólida para el crecimiento sostenible y la mejora de la calidad de vida en la región.

Sin embargo, antes de abordar estos aspectos, es pertinente realizar una descripción detallada de la georeferenciación de San Antonio de Areco, para luego proceder con un análisis paso a paso de los elementos mencionados.

Ubicación geográfica de San Antonio de Areco:

Mapa N°1 – Partido de San Antonio de Areco



Fuente: Instituto Geográfico Nacional y URBASIG

San Antonio de Areco, con una extensión de 85,700 hectáreas o 857 km², se encuentra en la región norte de la Provincia de Buenos Aires. Aunque no forma parte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), su ubicación cercana crea una relación estrecha con esta área y lo coloca como un municipio de transición entre la RMBA y el interior provincial.

Esta posición geográfica trae consigo particularidades en términos de tráfico y oportunidades económicas. Por un lado, la proximidad a la RMBA brinda a San Antonio de Areco mayores oportunidades económicas, pero también enfrenta desafíos sociales propios de los centros urbanos. Por otro lado, sus suelos de alta productividad agrícola y su ubicación estratégica cerca de rutas exportadoras como los puertos sobre el Paraná y la Ruta Mercosur, le confieren ventajas económicas significativas.

En los últimos años, la mejora de vías y accesos ha reducido los tiempos de traslado entre San Antonio de Areco y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La reconstrucción de la Ruta Nacional N°8, que conecta con la Ruta Nacional N°9 hacia la CABA, ha sido un ejemplo destacado de estas mejoras. Además, la cercanía a otras rutas nacionales y provinciales facilita la conexión con diferentes partes del país y potencia el intercambio comercial. A su vez, el Ministerio de Transporte de la Nación está llevando a cabo obras para convertir la RN N°8 en autopista entre Pilar y Pergamino, con previsiones de desvíos que benefician a San Antonio de Areco al evitar que la ruta pase por el centro de la ciudad. También se espera que la RP N° 41 se convierta en una vía importante para el transporte de carga de la RMBA y sus alrededores, lo que reafirma la importancia estratégica de San Antonio de Areco en términos de infraestructura y ubicación geográfica.

Por otro lado, es importante remarcar que San Antonio de Areco, su ubicación también es estratégica, ya que se ubica dentro del área geográfica denominada “Pampa Ondulada”. Presenta un clima templado y húmedo con veranos calurosos e inviernos suaves, según la clasificación climática de Koppen. A su vez, es necesario tener en cuenta que San Antonio de Areco forma parte de la Cuenca del río Areco cuya superficie es de 375.479 ha, y que abarca a nueve partidos además del mencionado: Carmen de Areco, San Andrés de Giles, Capitán Sarmiento, Zárate, Baradero, Chacabuco, Salto y Exaltación de la Cruz (Solari et al, 1997)⁵. La red hidrográfica está conformada por el río Areco y varios arroyos y cañadas. Los arroyos principales que son afluentes del río son: Chañaritos, Las Horquetas, Gómez, Lima, Quintana y Vagues; y el arroyo Funes que desagua en el Chañaritos (Quevedo et al, 1953). El río Areco nace en Carmen de Areco y desemboca en el río Baradero, que a su vez confluye en el río Paraná de las Palmas. En el Partido de San Antonio de Areco, el río tiene un recorrido de 73 km y atraviesa a la ciudad de San Antonio de Areco, donde presenta una ribera baja.

Ahora, centrándonos en el análisis del desarrollo local que nos compete, es importante considerar los elementos claves propuestos por Arroyo (2003) para definir el desarrollo local del municipio de San Antonio de Areco, teniendo en cuenta la ubicación del distrito y así pensar por qué la creación de la SAPEM y no otra figura legal como estrategia de desarrollo local.

Primer elemento: perfil de desarrollo

Respecto al *primer elemento* (Arroyo, 2003) radica en identificar el perfil productivo del territorio. Es decir, reconocer la actividad económica que impulsa el crecimiento y la mejora de las condiciones sociales en la comunidad. Para Arroyo, en Argentina los municipios se dividen en tres categorías según su perfil de desarrollo:

- 1) Localidades con perfil definido y estable a lo largo del tiempo. Estas comunidades tienen claridad sobre hacia dónde se dirigen en términos económicos y sociales.
- 2) Localidades con perfil en crisis, ya sea abrupta o paulatina. Las primeras experimentan una interrupción brusca en su actividad económica, mientras que las segundas muestran un declive progresivo en sus capacidades productivas.

⁵ Ver Colección Ernesto Tito Haristoy, "Carmen de Areco. Breve información histórica", p. 3.

- 3) Localidades cuyo perfil de desarrollo no está definido específicamente para impulsar el crecimiento económico y el impacto social. Esto no significa que carezcan de un perfil, sino que este no está orientado hacia el desarrollo local.

Respecto a San Antonio de Areco, siguiendo con el análisis de Arroyo podemos decir que San Antonio de Areco presenta un perfil en crisis paulatina⁶: “Las localidades que tienen un perfil en crisis paulatina. No existe un día en la memoria del territorio en que se paralizó la producción porque cerró Acindar o dejó de funcionar el ferrocarril o YPF dejó de extraer petróleo, sino que se sigue haciendo lo mismo de siempre, pero cada vez integrando menos gente; cada vez más declinando lentamente. En gran medida, se puede decir que es el caso del interior de la provincia de Buenos Aires, cuyo perfil sigue siendo el mismo (agrícola), no hay un cambio significativo en el perfil, pero cada vez contiene a menos gente. Está en una crisis paulatina: no hay un momento en que se quebró la producción primaria agrícola, pero sigue lentamente, paralizándose” (2003:3). ¿Qué significa esto? San Antonio de Areco presenta un motor de desarrollo local el cual cuenta con una actividad central que motoriza la economía, la actividad agrícola. De 85.700 hectáreas que contiene el distrito 60.000 son productivas y se realiza producción primaria -30.000 hectáreas de soja, y el resto trigo, maíz entre otras. Por otro lado, presenta un incipiente desarrollo industrial. En este sector cuenta con un Parque Industrial en desarrollo, dos plantas frigoríficas: una porcina/vacuna y otra avícola; una fábrica de snacks en franco desarrollo y tres metalúrgicas, dedicadas a la fabricación y montaje de estructuras metálicas. A su vez, sostiene un incremento moderado en inversiones y desarrollo turístico rural. En este punto, San Antonio de Areco fue denominada como la Capital Nacional de la Tradición por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, ya que han logrado producir un legado patrimonial, arquitectónico y urbanístico, teniendo en cuenta la memoria popular de la época de los fortines, donde la tradición del gaucho y la pampa son sus íconos, cuna del escritor Ricardo Güiraldes. Por lo que, encarnan el principal patrimonio vivo y surgen como uno de los valores fundamentales, expresado a través de la identidad, del orgullo local, de costumbres cotidianas (por ejemplo, las vestimentas típicas gauchas); pero también perceptible en la hospitalidad, la calidad humana, la solidaridad y las relaciones de buena vecindad.

En este sentido, identificamos, entonces que San Antonio de Areco presenta los siguientes motores del desarrollo económico:

⁶ Arroyo, Daniel ; Editorial/Fuente: ; Año: 2003 “Los ejes centrales del desarrollo”

- Desarrollo Agrícola: Con una extensión significativa de tierras productivas, el distrito se enfoca en la producción primaria, destacando cultivos como la soja, trigo, maíz, entre otros. Este sector agrícola es fundamental para la economía local.
- Desarrollo Industrial: Aunque incipiente, San Antonio de Areco cuenta con un Parque Industrial en desarrollo y diversas plantas frigoríficas (porcina/vacuna y avícola), además de fábricas en crecimiento como la de snacks y metalúrgicas dedicadas a estructuras metálicas. Estos sectores industriales contribuyen a diversificar la actividad económica.
- Inversiones y Desarrollo Turístico Rural: Se observa un incremento moderado en inversiones, especialmente en el sector turístico rural. La designación de San Antonio de Areco como Capital Nacional de la Tradición respalda este impulso, destacando su legado patrimonial, arquitectónico y urbanístico vinculado a la memoria popular y la tradición del gaucho.
- Identidad y Patrimonio Cultural: El legado cultural de San Antonio de Areco es esencial en su desarrollo local. La tradición del gaucho, la pampa, y la figura de Ricardo Güiraldes como exponente literario son parte integral de la identidad local. Esto se refleja en aspectos como las vestimentas típicas gauchas, la hospitalidad, la calidad humana y las relaciones comunitarias.

Estos elementos, son justamente los recursos que permiten el desarrollo de la economía local, compromiso entre el estado local, los habitantes y particularmente los responsables de ofrecer los servicios.

Segundo elemento: Tipo de municipio

El *segundo elemento*, crucial para el desarrollo local es el tipo de municipio en el que se llevan a cabo las actividades. En Argentina, podemos distinguir cinco categorías principales:

1. Comunas o Municipios de Hasta 2,000 Habitantes: Predominantemente rurales, con poca estructura estatal y dependencia de recursos externos. Carecen de las condiciones necesarias para iniciar un programa de desarrollo local de manera individual.
2. Municipios Chicos (2,000 a 10,000 Habitantes): Poseen algo más de estructura estatal y organizaciones de base, pero aún dependen en gran medida de

recursos externos. La planificación del desarrollo local es difícil debido a sus limitadas condiciones técnicas y financieras.

3. Municipios Grandes (10,000 a 100,000 Habitantes): Tienen un Estado local más consolidado, con más recursos y capacidades técnicas. Son más propensos a emprender programas de desarrollo local, aunque enfrentan desafíos en la coordinación de servicios y políticas sociales.
4. Ciudades Intermedias (100,000 a 250,000 Habitantes): Poseen más recursos y una estructura estatal bien definida. La problemática se centra en la gestión de servicios, políticas sociales y seguridad, perdiendo la cercanía que caracteriza a los municipios más pequeños.
5. Áreas Metropolitanas (Más de 250,000 Habitantes): Aquí, las jurisdicciones cruzadas y la gestión de servicios son temas centrales. Se enfrentan desafíos de escala y complejidad en la gestión urbana y social.

En términos de desarrollo local, la escala es fundamental. Los municipios más pequeños pueden necesitar agruparse a nivel regional para desarrollar programas efectivos. Las ciudades más grandes pueden requerir enfoques submunicipales o barriales. La distribución poblacional en Argentina plantea desafíos significativos, ya que la mayoría de los municipios tienen escasos recursos para el desarrollo local, mientras que la mayor parte de la población vive en áreas metropolitanas o ciudades intermedias. La descentralización y adecuación de las estructuras municipales se vuelven esenciales para abordar estas disparidades y promover un desarrollo local sostenible.

En el caso de San Antonio de Areco, según dicha clasificación de Arroyo (2003), forma parte de los municipios grandes debido a su población de aproximadamente 30 mil habitantes distribuidos entre la cabecera del partido la cuál es San Antonio de Areco y sus tres localidades rurales: Villa Lía, Duggan y Vagues. Con un presupuesto anual de 700 millones de pesos aproximadamente (Senado de la Provincia de Buenos Aires, 2017); presenta un plantel aproximado de 1.000 empleados municipales, distribuidos de la siguiente manera:

- Sistema de salud: un hospital municipal y seis Centros de Atención Primaria de Salud.
- Educación municipal: jardín maternal, inicial, primario, secundaria municipal.
- Recursos humanos apropiados para la gestión, y la consolidación de un Estado local con secretarías, distintas áreas; recursos, organizaciones de base y entidades intermedias. La estructura organizativa está determinada, según N°

3955/2014 correspondiente al Estatuto municipal, y comprende las siguientes áreas:



Municipalidad	Actividades	Trámites y Servicios
Transparencia	Turismo	Boleta Electrónica
Novedades	Cultura	Recaudación
Delegación Duggan	Archivo Histórico Municipal	Infracciones
Unidad Sanitaria Duggan	Museo Ricardo Güiraldes	Defensa al Consumidor
Delegación Villa Lía		Desarrollo y Producción (Anexo formularios)
Unidad Sanitaria Villa Lía		Licencias de conducir
Educación y Deportes		
Salud		
Seguridad		
Planificación y Obras Públicas		
Desarrollo y Producción		

Tercer elemento: circuitos económicos

El tercer elemento son los *circuitos económicos*. Estos circuitos se dividen en tres categorías según Arroyo (2003):

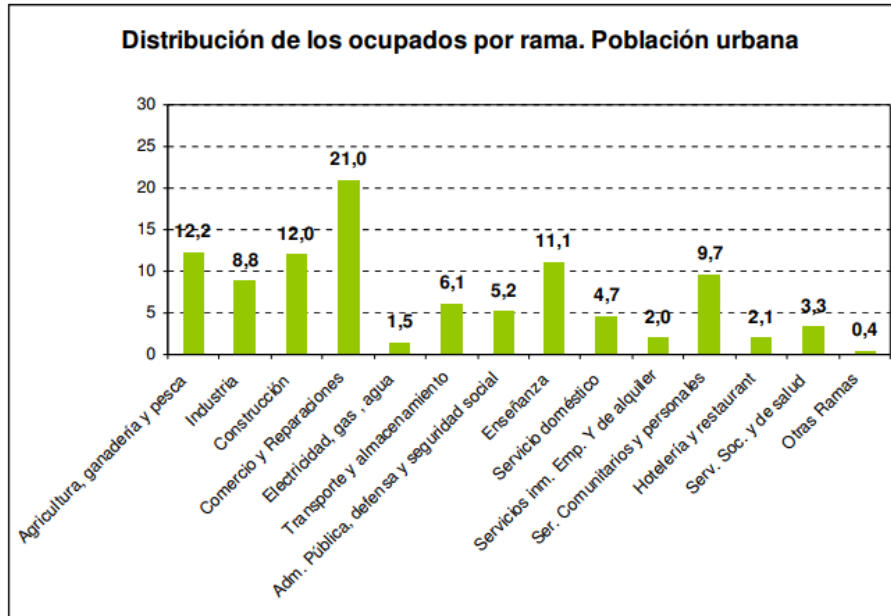
- 1) La economía formal: dicha economía es la que se encuentra registrada, posee CUIT y paga los impuestos municipales correspondientes; compete en la calidad del producto. Funciona basándose en el financiamiento (Sin financiamiento parece muy difícil poder potenciar la economía) Posee, escala o volumen de producción. Una parte de la población está en la economía formal; trabaja bajo estas reglas.
- 2) La economía informal: (clave para entender el desarrollo local). Es una economía que se desarrolla en el trabajo “cara a cara”. Por ejemplo, la mujer que abre con su familia en el garaje de su casa un lugar de comidas y le vende a los vecinos. Esta economía no se maneja con normas de competencia o de mercado sino que trabaja con costos muy relativos ya que son productos artesanales. Por lo general, presentan dificultades con el capital inicial: el capital inicial generalmente es la mano de obra. Por último, se trabaja en volumen muy pequeño, se trabaja en una pequeña escala pero en complemento de la economía formal.
- 3) La economía de subsistencia es más elemental. La producción es para el autoconsumo, predomina la escala familiar. La producción es muy asimétrica. Gran parte aparece más como política social que como política económica.

Haciendo un análisis específico de estos circuitos económicos y teniendo en cuenta la distribución de la población, donde un 93% de la población vive en área urbana y la misma se concentra en la Ciudad Cabecera San Antonio de Areco, y solo el 7% vive en el área rural. San Antonio de Areco presenta una tasa de actividad del 44,3% de la población urbana total. La misma muestra variaciones entre distintos grupos poblacionales. En este punto las mayores tasas de participación en la actividad económica se encuentran entre los hombres (52,5%), los jefes de hogar (73,4%) y entre personas de 30 a 64 años (78,2%). A su vez, la población con necesidades básicas insatisfechas (N.B.I.), alcanza al 8,25 % y el 35% de la población no cuenta con cobertura social.

Según los datos recogidos por la Secretaría de Desarrollo con Inclusión Social, para el año 2013, de un total de 7.191 hogares, se registraba un déficit del 10,8%, de los cuales el 1,5% correspondía a viviendas en condición de precariedad y el 4,2% alcanzaba el hacinamiento crítico⁷. La Tasa de Trabajadores No Registrados alcanzaba el 17,87% de los asalariados. La informalidad se constituye como un fenómeno con mayor incidencia entre los hombres (56,2%) y en los adultos de más de 65 años (77,6%). En cuanto a la distribución del empleo según sector económico, el 84.8 % de los ocupados se encontraba en el sector privado (53.2% en el sector privado informal y 31,6% en el sector privado formal) mientras que 13,3% lo hacía en el empleo público.

Como se analiza y teniendo en cuenta los tres circuitos económicos: formal, informal y de subsistencia, en el municipio de San Antonio de Areco es importante la participación en comercio y reparaciones que emplea a un 21 %; agricultura y ganadería 12,2%; construcción 12%; enseñanza 11,1%. Asimismo, los servicios comunitarios y personales ocupan un 9,7% y la industria manufacturera un 8,8%. Cabe destacar que el servicio doméstico emplea a un 4,7%.

⁷ Fuente: <http://bel.fundacionfindel.org/2018/12/22/acceso-a-la-tierra-san-antonio-de-areco/>



Es importante comprender la diversidad de circuitos económicos y la necesidad de políticas que aborden las distintas realidades presentes en San Antonio de Areco. El análisis detallado de estos aspectos económicos sienta las bases para la comprensión de la dinámica local y es esencial para la formulación de estrategias de desarrollo que promuevan la inclusión y mejora de las condiciones de vida de la población. La clave radica en invertir y orientar la economía informal hacia un perfil de desarrollo que promueva el crecimiento económico sostenible del lugar.

Cuarto elemento: Modelo de gestión

El *cuarto elemento* del desarrollo local es el modelo de gestión, el cual está enfocado en cómo se administra un territorio. Este eje se centra en el gobierno y las instituciones locales. Para evaluar este modelo, se deben considerar tres elementos principales: instrumentos técnicos (capacidad técnica y políticas del territorio), voluntad política (cómo se gobierna) y actores involucrados.

1) Los instrumentos técnicos determinan qué se hace y qué políticas se aplican. La voluntad política indica cómo se lleva a cabo la gestión. Los actores se refieren a quiénes participan en este proceso. Estos elementos definen el modelo de gestión, complementando otros ejes como el perfil, la escala y el circuito económico del desarrollo local.

- a) El primer elemento, los programas y políticas, define la dirección estratégica del territorio. Sin embargo, muchas veces hay una desconexión entre el programa definido y las políticas implementadas. Esto se debe a la lógica a veces incoherente entre los niveles nacional y local, donde se aplican programas independientemente de la estrategia local. La evaluación del modelo de gestión incluye medir la eficacia (si se cumplen las metas), la eficiencia (costos y condiciones) y la sustentabilidad (continuidad de las acciones). Según estudios, Argentina muestra el menor nivel de sustentabilidad a nivel local en comparación con otros países de la región.
 - b) El segundo elemento es el estilo político, que puede ser centralizado (gobierno municipal ejecuta sin participación), descentralizado (involucra a organizaciones sociales cercanas al problema) o de gestión asociada (trabajo conjunto entre municipio y organizaciones sociales).
 - c) El tercer elemento son los actores involucrados. En el modelo centralizado, el gobierno ejecuta sin participación externa. En el descentralizado, las organizaciones sociales tienen un papel activo. En el modelo de gestión asociada, se busca la articulación entre el gobierno y las organizaciones sociales.
- 2) Un aspecto clave es el rol del Concejo Deliberante, que puede tener funciones ejecutivas en modelos como el español, promover la participación independiente en el modelo norteamericano o tener un enfoque mixto como en Francia. En Argentina, el Concejo Deliberante suele tener funciones deliberativas, perdiendo peso frente a un gobierno local con un fuerte sesgo ejecutivo y generador de políticas.

Aplicando estos puntos al análisis de San Antonio de Areco, podemos decir que:

- a) en el primer elemento: la dirección estratégica del territorio se ve influenciada por diversos programas y políticas que abarcan áreas como turismo, preservación del patrimonio cultural, desarrollo económico local, desarrollo agropecuario y rural, así como planes de desarrollo urbano y territorial. Además, la presencia de SANEAR-SAPEM (Servicios de Agua Potable y Energía Eléctrica de San Antonio de Areco) también contribuye a esta dirección estratégica a través de iniciativas específicas:
 - Mejora de Infraestructuras de Agua Potable y Saneamiento: SANEAR-SAPEM participa en programas para mejorar la infraestructura de agua potable y saneamiento en el municipio, incluyendo proyectos de ampliación de redes, rehabilitación de sistemas existentes, tratamiento de aguas residuales y gestión de recursos hídricos.

- Eficiencia Energética y Energías Renovables: La dirección estratégica incluye programas y políticas para promover la eficiencia energética y el uso de energías renovables, como la solar o eólica, en edificios públicos y privados.
- Desarrollo Urbano Sostenible: SANEAR-SAPEM participa en iniciativas de desarrollo urbano sostenible, incluyendo la planificación de zonas residenciales y comerciales con estándares ambientales, gestión de residuos sólidos y fomento de la movilidad sostenible.
- Educación y concientización ambiental: Programas y políticas destinados a la educación ambiental y la concienciación pública sobre la conservación de recursos naturales y protección del medio ambiente forman parte de la dirección estratégica.
- Innovación Tecnológica y Digitalización: SANEAR-SAPEM y el municipio implementan programas para la innovación tecnológica en la gestión de servicios públicos, como la digitalización de procesos y uso de tecnología para mejorar la calidad de los servicios.

Estos puntos representan áreas claves que definen la dirección estratégica en San Antonio de Areco, siendo SANEAR-SAPEM un actor importante en la implementación de políticas y programas relacionados con el agua potable, saneamiento, energía y desarrollo sostenible en el territorio.

- b) y c) El segundo y tercer elemento: estilo político y actores, presenta un modelo político y actores centralizados, ya que el que planifica y ejecuta es el gobierno municipal. Este modelo centralizado es el modelo que en Argentina se llama “modelo del hacedor”, el gobierno hace sin articularse con nadie. Ese modelo tiene un objetivo, que es apuntar a la eficacia. El que planifica y ejecuta, es el gobierno. Hay poca relación con otros actores. Por otro lado, se le suma a esta caracterización un fuerte perfil administrativo.

Quinto elemento: políticas sociales

El *quinto elemento*: Políticas Sociales Locales, abarcan cuatro enfoques principales:

- A) Políticas Alimentarias: Se centran en distribuir alimentos mediante programas nacionales y cadenas de valor locales para atender las necesidades de la población vulnerable.
- B) Eje Socioeconómico y Microemprendimientos: Buscan articular a la comunidad con actividades productivas locales, especialmente microemprendimientos, para generar ingresos y capacidades.
- C) Capacitación y Fortalecimiento: Involucran programas de capacitación en

oficios y fortalecimiento institucional para preparar a la población local para el trabajo y fortalecer redes comunitarias. D) Programas de Empleo: Aunque los municipios no tienen programas propios, utilizan los existentes enfrentando desafíos como la falta de capital de trabajo. Buscan articularlos con el desarrollo económico.

En San Antonio de Areco, las políticas alimentarias⁸ se despliegan de manera cercana y colaborativa. Un programa crucial por ordenanza 4388/19⁹ involucra la distribución de alimentos esenciales en góndolas arequeras facilitando precios justos¹⁰ y también distribución de alimentos a familias de escasos recursos, en estrecha coordinación con organizaciones locales dedicadas a la asistencia social. Además, se promueve activamente la creación de huertas comunitarias para fomentar la producción y consumo de alimentos frescos y saludables dentro del entorno local, el cual está contemplado en su código de ordenamiento territorial¹¹. Por otro lado, el eje socioeconómico y los microemprendimientos reciben un respaldo decidido. Se brinda apoyo financiero y técnico a emprendimientos locales, como talleres de artesanía, pequeños productores agropecuarios mediante ordenanza 4474/20-política provincial PUPPAS-¹² y servicios vinculados al turismo rural. Asimismo, se estimula la creación de ferias y mercados locales para potenciar la comercialización de los productos elaborados por estos emprendedores, fortaleciendo así la economía local de manera sostenible. En cuanto a la capacitación y el fortalecimiento, se implementan programas de

8

<https://www.unsada.edu.ar/183-inauguro-la-catedra-libre-alimentos-soberania-alimentaria-y-a-rraigo-en-los-territorios>

9

<https://instituciones.areco.gob.ar/hcd/index.php/creacion-de-partidas/4629-4388-19-creacion-prog-gondolas-arequeras>

10

<https://www.codigobaires.com.ar/2019-04-18/ante-la-inflacion-san-antonio-de-areco-garantiza-alimentos-a-precios-accesibles-31844>

11

<https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Ordenamiento-Territorial-Partido-de-San-Antonio-de-Areco.pdf>

12

<https://instituciones.areco.gob.ar/hcd/index.php/declaraciones-de-interes/4701-4474-20-pupas>

formación en diversos oficios¹³, desde carpintería y costura hasta gastronomía y agricultura, con el objetivo de mejorar las habilidades laborales de la población y abrir nuevas oportunidades de empleo. Paralelamente, se lleva a cabo un proceso de fortalecimiento de las instituciones educativas y culturales locales, proporcionándoles recursos materiales y ofreciendo capacitación docente para asegurar un desarrollo integral y equitativo en la comunidad. Respecto a la materia de programas de empleo, se establece una estrecha vinculación con iniciativas nacionales como "Potenciar Trabajo", con el propósito de brindar oportunidades laborales concretas a personas en situación de vulnerabilidad. Además, se impulsan proyectos de infraestructura pública que generan empleo tanto directa como indirectamente, tales como la construcción de obras de mejora urbana o la rehabilitación de espacios verdes, contribuyendo así al desarrollo económico y social del municipio siendo SANEAR un actor clave.

Es importante mencionar que todas estas políticas tienen dos puntos importantes transversales, por un lado la política del arraigo y por el otro la inclusión de los ODS.

La política transversal de la gestión de San Antonio de Areco es el arraigo ya que la consideran una problemática a trabajar. La hipótesis, es que el desarraigo se produce por ausencia estructural de políticas públicas federales de desarrollo local y aplicación del Derecho a la Ciudad y la Nueva Agenda Urbana en ámbitos rurales y semiurbanos. Por este motivo, las áreas del municipio trabajan en el desarrollo de políticas públicas que siguen conceptos fundamentales como lo son: “industrialización de la ruralidad”, “triángulo del arraigo”, aplicación de la Nueva Agenda Urbana y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La inclusión de los ODS buscan erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda 2030. Cada objetivo tiene metas específicas que la Argentina aplicará dependiendo de la realidad económica, social y ambiental del que los incorporen y trabajen. Los ODS que destaca San Antonio de Areco están enmarcados en cuatro principales:



¹³ <https://cf1401areco.ar/Institucional>

En cuanto al ODS N° 4 sobre Educación de Calidad, se destaca la necesidad de garantizar una educación inclusiva y equitativa, abordando la gratuidad, eliminando disparidades y mejorando la infraestructura educativa. El ODS N° 6 de Agua Limpia y Saneamiento, resalta la importancia del acceso al agua potable y la necesidad de invertir en infraestructuras y educación en higiene para enfrentar la escasez de agua. En cuanto al ODS N° 8 de Trabajo Decente y Crecimiento Económico, se busca impulsar un crecimiento económico inclusivo y sostenible, con énfasis en mejorar las oportunidades laborales y reducir la desigualdad salarial. Finalmente, el ODS N° 9 de Industria, Innovación e Infraestructura, promueve la inversión en infraestructuras resilientes, desarrollo industrial sostenible y avance tecnológico para lograr un desarrollo económico y social más equitativo y sostenible.

La inclusión de los ODS propuestos por la ONU (Organismo de Naciones Unidas) en su Agenda 2030 destacan que se logran trabajando en políticas que los incluyan, y a través de la acción “desde abajo”, en el marco de una política de desarrollo local. Dicha localización se focaliza en la reducción de la desigualdad y contribuir al logro de los objetivos de desarrollo a nivel nacional/global. Como sostiene SALGA (Asociación Sudafricana de Gobiernos Locales) “Los espacios locales son, en última instancia, el lugar clave para la provisión y el desarrollo, y, como tales, los gobiernos locales son centrales al éxito del desarrollo sostenible”. Es decir, el Gobierno Local intentará asegurarse, en dicha política pública, el proceso “bottom-up” (de abajo hacia arriba). En este punto, San Antonio de Areco, tiene una clara intención en impulsar la creación institucional y claramente se preocupan por determinar y aportar calidad de vida a los ciudadanos mediante servicios de calidad. Por este motivo, el gobierno local impulsa el trabajo mediante las metas ODS como así también abordar la problemática de saneamiento, agua y cloaca por medio del SANEAR.

Pero, también hay que tener en cuenta que la principal debilidad del desarrollo local, es justamente trabajar desde lo local sufriendo los cambios del contexto nacional, tal cual describimos más arriba. En este punto, y coincidiendo con Cravacuore (2018) se da justamente porque la tradición política argentina, es fuertemente centralista, está sustentada en prácticas jerárquicas en la idea de una Nación rectora, una provincia mediadora y gobiernos locales ejecutores, y esto se ve fortalecido por las políticas desconcentradas. Tal es así, que con mayor frecuencia, los gobiernos locales dependen de las transferencias de las provincias mediante subsidios del Tesoro provincial como también por parte de la Nación mediante los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Por ello, es imprescindible que los gobiernos locales puedan determinar su perfil y planificar su propio desarrollo, y en dicha

planificación dar lugar y protagonismo a la participación ciudadana. Es decir, el gobierno local debe acercarse a los ciudadanos con el fin de mejorar la calidad de prestación de los servicios e identificar sus necesidades (Cravacuore, 2018). Este punto es indispensable, ya que el desarrollo local tiene que ver, también, con que las personas que lo piensan y lo planifican sepan de qué se trata porque viven en el lugar y tienen más idea de las condiciones y pueden definir qué y cómo manejar los recursos. En definitiva, pueden definir, en algún sentido, el rumbo porque conocen bien la potencialidad local, lo cual es un factor clave para el desarrollo, teniendo en cuenta la identificación de los recursos y circuitos económicos locales, como: la economía formal, informal y de subsistencia. Todos estos puntos, también ofrecen y forman parte de las oportunidades para impulsar la economía local.

Sexto elemento: desarrollo local dinámico

Por tanto, y para ir cerrando este apartado, no podemos dejar de reconocer el sexto elemento: *Desarrollo local dinámico*. El desarrollo local es un proceso complejo que va más allá de las ideas y requiere la implementación de instrumentos de planificación en etapas específicas (Arroyo, 2023). En este sentido, como se viene describiendo, implica la participación de diversos actores en el territorio, como la municipalidad, empresas, comercios, organizaciones de base, entidades intermedias, ONGs y vecinos. Como la identificación del perfil del municipio, la escala, los circuitos económicos que contemplan, el modelo de gestión, las políticas sociales y el proceso de implementación de políticas, desde la asistencia hasta el desarrollo local completo. Pero este proceso, también va acompañado de niveles de planificación. Por un lado, un plan de fortalecimiento institucional, el cual mejora la calidad de recursos humanos y servicios municipales, enfrentando desafíos internos y cambios. Por otro lado, un plan de gobierno, donde se definen políticas sin consenso externo. A su vez, un programa estratégico, que impulse acuerdo entre áreas municipales y organizaciones sociales para priorizar aspectos en pos del desarrollo económico. Por último un plan estratégico, llevado a cabo en colaboración entre Estado local, organizaciones sociales y sector privado para el desarrollo económico y social a largo plazo.

Avanzar en estos niveles de planificación es crucial para el desarrollo local.

Las competencias del gobierno municipal de San Antonio de Areco

La provincia de Buenos Aires actualmente se divide jurisdiccionalmente en el nivel municipal en 135 distritos bajo la denominación de Partidos, dentro de los cuales se encuentra el partido de San Antonio de Areco. El Régimen Municipal en la provincia es establecido por la Constitución provincial, la que indica que la administración municipal es la encargada de la administración de los intereses y servicios locales de cada uno de los partidos que componen la provincia.

Asimismo, si bien la Constitución provincial es el marco para la administración municipal de los partidos, la norma fundamental que regula su organización es el decreto ley 6769/58 llamado “Ley Orgánica de las Municipalidades” con las modificaciones introducidas por numerosos Decretos- Leyes¹⁴. La Ley Orgánica de las Municipalidades establece que el gobierno municipal está conformado por el Departamento Ejecutivo y el Departamento Deliberativo, y que tanto el Intendente como los Concejales son elegidos en forma directa por el voto popular y duran cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelectos. El Concejo Deliberante además se renueva por mitades cada dos años. También la Ley Orgánica de las Municipalidades fija las funciones del Honorable Concejo Deliberante y del Ejecutivo al que le corresponde la administración general y la ejecución de las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante. En el caso de San Antonio de Areco el Concejo Deliberante tiene funciones exclusivamente deliberativas, define el presupuesto y controla lo que está haciendo el Ejecutivo (Arroyo, 2023)

Es decir, la Ley 24309 (por reforma del artículo 106), incluye el artículo 123 la Constitución Nacional la cual establece que “*Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 o asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”. En esta reforma, se observan dos formas de ejercicio de la autonomía municipal: política y financiera. Se analiza que la autonomía de San Antonio de Areco es semiplena (Hernández s/d), ya que se rige por la Carta Orgánica Municipal, y se encuentra limitado su plan de acción.

Los municipios de la Provincia de Buenos Aires no tienen plena autonomía, por lo cual, no se auto constituyen, ni normativa ni históricamente. Es el gobierno provincial el que les da origen, aun cuando la Constitución Nacional proclama su autonomía. De esta manera, los gobiernos locales bonaerenses no gozan plenamente de ninguna de las formas de

¹⁴ Ver Historia: Orígenes. (s. f.). Municipalidad de San Andrés de Giles. Recuperado 15 de junio de 2023, de <https://sanandresdegiles.gob.ar/?q=historia>

autonomía, y sólo acceden plenamente a la autonomía política, es decir, a la elección directa de las autoridades locales. Bennardis (2004) agrega que, en la Provincia de Buenos Aires, la autonomía municipal es restringida, dado que reconoce, únicamente, dos de las cuatro facetas: la política y, parcialmente, la autonomía administrativo funcional, ya que el marco normativo establece ambigüedades, interferencias y controles que coartan las potestades de organización interna. En el caso de San Antonio de Areco, esta restricción en la autonomía municipal podría afectar su capacidad para implementar decisiones y políticas de manera independiente y eficiente. Por ejemplo, podría haber limitaciones en la capacidad de gestionar recursos, infraestructuras y servicios públicos de manera autónoma, lo que podría influir en su capacidad para abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en áreas como educación, agua y saneamiento, trabajo decente y crecimiento económico, e industria, innovación e infraestructura.

Capacidades institucionales de San Antonio de Areco

Haciendo un paréntesis en este tema, los recursos humanos y las capacidades, también son un punto clave en pos del desarrollo local. Por tanto, la política de selección e incorporación de recursos humanos como así también el fortalecimiento institucional va de la mano con la planificación del desarrollo (Arroyo, 2023).

De acuerdo con Bernaza (2015) es importante que los gobiernos locales trabajen en el fortalecimiento de las capacidades institucionales que, según la definición y el análisis de las mismas, se vincula con la reorganización de roles. Esto sobre todo, teniendo en cuenta que los estados comienzan a invertir en obras y servicios públicos, crean y/o asumen el control de empresas estratégicas, ejecutan planes sociales, buscan insertarse en el orden internacional sin resignar su soberanía. En definitiva, los estados empezaron a reconocerse como actores centrales del desarrollo del escenario de lo público, y para ello, la necesidad y clara organización para fortalecer sus capacidades mediante unidades de análisis, evaluación para su desarrollo, y crecimiento efectivo (Bernaza, 2015:18). Por tanto, la integración de los recursos humanos se constituye en una tarea prioritaria para promover la modernización municipal. Esto implica, definir nuevas políticas para la captación de nuevos funcionarios con preparación técnica, capacitar a los mandos medios y a los trabajadores, a implementar un sistema de remuneraciones más adecuado y al desarrollo de carreras (Cravacuore, 2018). Entonces y en palabras de Iturburu (2019) la gestión de personas comprende un sistema integrado por distintos componentes: planificación, organización del trabajo, gestión del

empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo, y gestión de las relaciones humanas y sociales. A esto se le suma, las cuatro políticas básicas de gestión de recursos humanos que Cravacuore (2017) pone sobre la mesa: 1) concursos de ingreso a la administración; 2) La salarial; 3) La de las carreras municipales; 4) La de capacitación.

En San Antonio de Areco, el ingreso a la función pública municipal sigue un proceso detallado según el estatuto municipal. Los aspirantes deben ingresar por el nivel inferior del grupo ocupacional del personal no jerárquico, previo examen de idoneidad realizado por la Junta de Calificaciones y Ascensos, correspondiente a la carrera municipal. Se establecen requisitos como ser argentino nativo, por opción o naturalizado, tener buena salud, aptitud física y psíquica adecuada, así como cumplir con la enseñanza primaria obligatoria. En el artículo N°9 permite a aquellos con servicios computables para jubilación ingresar hasta los 50 años, siempre que al cumplir los 65 puedan acreditar quince años de aportes.

En cuanto a los nombramientos, el artículo N°12 establece que corresponde al Intendente Municipal o al Presidente del Honorable Concejo Deliberante, según el caso. Se requiere un Decreto de Nombramiento con imputación presupuestaria y la aprobación de un examen de aptitud psicofísica a cargo del Servicio de Medicina Laboral municipal. La designación del ingresante es provisional por un año, su confirmación definitiva está sujeta a un informe sobre sanciones y ausentismo. Durante el período de prueba, el agente goza de derechos y beneficios, excluyendo la estabilidad. La confirmación se produce el 1° de enero del siguiente año si se cumplen los 12 meses al 31 de diciembre.

Como se analiza, el personal que ingresa a la gestión municipal de San Antonio de Areco, ingresa a la carrera administrativa. Dicha carrera es favorable y destaca la importancia de la adquisición de habilidades y experiencia para el progreso del trabajador, siendo un instrumento de crecimiento profesional y económico. Sin embargo, podemos decir que presenta la limitación en la promoción objetiva debido al predominio de trabajadores temporarios, la imposibilidad de promoverlos y la falta de parámetros de evaluación. La carrera administrativa se ve afectada por un proceso rutinario de ascenso basado en la antigüedad, evaluaciones subjetivas y la relación con el gobierno de turno.

Como es de esperar, también se contempla las capacitaciones al personal. En este punto, en el Artículo 55° se establece el derecho a la capacitación para los empleados municipales, el cual se otorga a través de participación gratuita en cursos de perfeccionamiento dictados por el Estado y/o Institutos Públicos o Privados, con el objetivo de mejorar la eficiencia de la Administración Pública Municipal. Además, se contempla el

otorgamiento de licencias y franquicias horarias para iniciar o completar estudios en diversos niveles de la enseñanza, así como el acceso a la adjudicación de becas de perfeccionamiento.

En relación al Artículo 56°, se establece que si la capacitación del agente por parte de la Municipalidad tiene como objetivo aumentar la eficacia en las actividades de las dependencias municipales, el agente celebrará un contrato con el municipio. Este contrato implica aplicar los conocimientos adquiridos dentro de la Administración Municipal por un periodo equivalente al doble de la licencia otorgada. En caso de renuncia, el agente está obligado a reintegrar los gastos originados en la capacitación.

Es importante destacar, entonces, que San Antonio de Areco, sostiene una política de capacitación en recursos humanos que no solo beneficia a los empleados individualmente, sino que también impacta positivamente en el rendimiento general y la competitividad del municipio, ya que, proporciona a los agentes herramientas y conocimientos necesarios.

Ahora volviendo a nuestro objeto de estudio podemos decir que la participación activa de SANEAR-SAPEM es una buena oportunidad que se ha desarrollado en San Antonio de Areco. A nuestro entender, compatibiliza de manera armoniosa con la planificación de ordenamiento territorial de Areco, el cual detallaremos más adelante. Por un lado, está claro que SANEAR propone y concreta una mejora notable de servicios esenciales: agua, cloaca y saneamiento. Por lo que, contribuye directamente a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos locales. Al proporcionar acceso confiable y de calidad a estos servicios mejora indiscutiblemente la salud pública y el bienestar de la comunidad. Por otro lado, aporta a San Antonio de Areco desarrollo de infraestructura a gran escala. Esto no solo beneficia y ha beneficiado directamente a la población al mejorar las condiciones de vida, sino que también ha generado empleo local durante la construcción y operación de las instalaciones. En este punto, SANEAR es una fuente de generación de empleo local, tal es así, que sus comunicaciones públicas son directamente para residentes de la comunidad. En más, cuando SANEAR se constituye en el año 2017, absorbe el área y servicio del municipio de agua y cloaca. En dicho pase, se respeta la antigüedad, el nivel salarial, lo cuál el equipo técnico ya estaba calificado para la tarea. En la actualidad, para la incorporación del recurso humano calificado, se realiza una convocatoria pública donde se especifican los requisitos del perfil, se realiza una entrevista y luego por comisión evaluadora se define y se incorpora. A su vez, contempla la contratación de personal local para diversas funciones, como operación y mantenimiento de las instalaciones, atención al cliente, y posiblemente la ejecución de proyectos y obras.

En conclusión, el gobierno local juega un papel crucial en el desarrollo, y la participación ciudadana se presenta como un componente esencial para una planificación más efectiva. La capacidad institucional y los recursos humanos bien seleccionados y capacitados son fundamentales para el fortalecimiento municipal y la modernización. Y aquí es menester destacar la estructura organizativa definida por su estatuto municipal, así como las políticas de selección, capacitación y promoción de recursos humanos en la administración local. Sin embargo, se señala la limitación en la promoción objetiva debido a la presencia predominante de trabajadores temporarios y la falta de parámetros de evaluación. Es decir, si bien existe una clara relación del Municipio con la sociedad local, la cuál le permite conocer con mayor certidumbre la realidad social, y política, con la que tiene que actuar, esta potencialidad se ve limitada tanto por la dependencia económica del poder Provincial y de los programas nacionales, los cuales sufren ajustes constantemente, y donde el financiamiento no es suficiente en un contexto de pobreza en aumento desmedido. Por ello, es importante, contar con una masa crítica de recursos humanos en la gestión municipal (Albuquerque, 1997). En este punto, la NGP (Nueva Gestión Pública) aparece como el referente doctrinario, en donde se ponderan los valores como la responsabilidad (accountability), y el compromiso de los empleados públicos involucrados en los procesos de mejoras institucionales. Por último, SANEAR-SAPEM, ha contribuido significativamente al desarrollo local. SANEAR no solo mejora los servicios esenciales, sino que también impulsa el empleo local y la infraestructura a gran escala.

El problema de agua, saneamiento y cloaca en San Antonio de Areco.

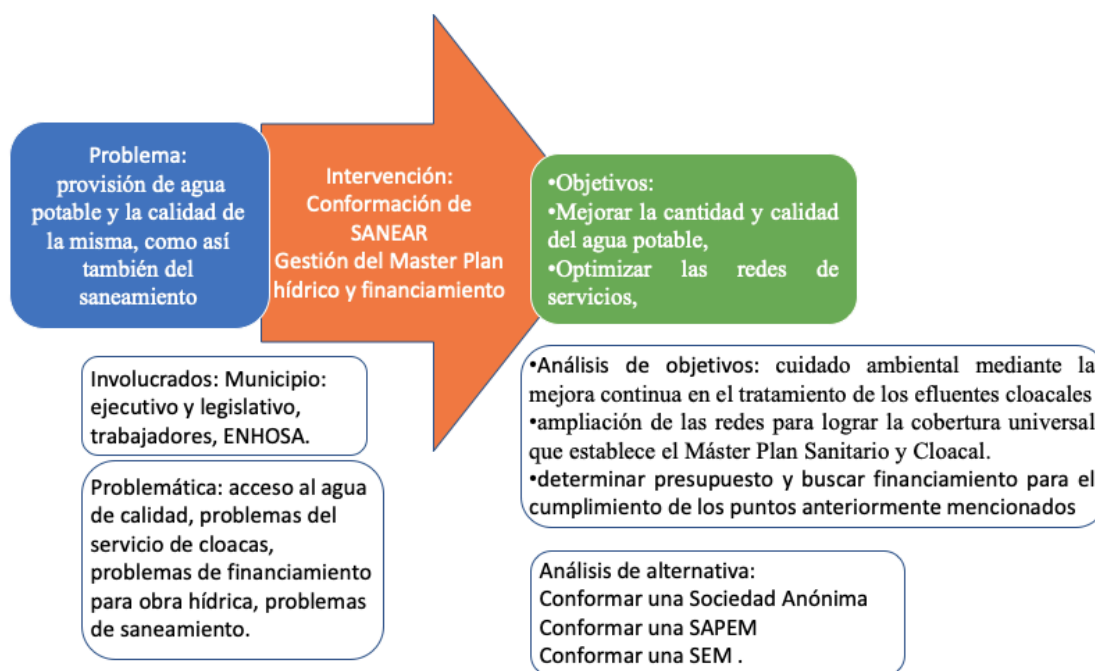
Como hemos mencionado, el presente trabajo intenta analizar la empresa de San Antonio de Areco: SANEAR S.A., Una Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) creada en el contexto del año 2017, cuyo objetivo es el de suministrar servicios de agua de calidad, saneamiento y cloacas en dicha localidad.

En este apartado, abordaremos la problemática por la cuál se creó la SAPEM, sus objetivos, actores, para qué se conforma, y qué resoluciones lleva adelante.

Problema que aborda SANEAR: San Antonio de Areco, en el año 2017, a nivel nacional y provincial se veía atravesado por políticas descentralizadoras y desinstitucionalizados, sumado a ello que si bien, sostiene ubicación estratégica en la región de la Pampa Ondulada, caracterizada por un clima templado y húmedo según la clasificación

de Koppen. Además, forma parte de la Cuenca del río Areco junto con otros nueve partidos, lo que le otorga una red hidrográfica significativa compuesta por el río Areco y varios arroyos y cañadas. Donde, el río Areco, que nace en Carmen de Areco y desemboca en el río Baradero, atraviesa el Partido de San Antonio de Areco, con un recorrido de 73 km y una ribera baja en la ciudad homónima, la población arequense, no contaba con acceso suficiente y de calidad al agua. Es de esta problemática que en el año 2016 se realiza un estudio exhaustivo en el distrito de San Antonio de Areco respecto de la provisión de agua potable y la calidad de la misma, como así también del saneamiento. En dicho diagnóstico, se evidenció la necesidad de contar con la planificación de un Master Plan Sanitario que permita alcanzar el 100% de la prestación de la provisión de agua potable y del saneamiento, y a su vez, proyectarlos a 30 años. Dicho Master Plan, además de pensarse como una planificación integral, también buscó cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible N°6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Como así también la ejecución de las obras en cuestión. Es por este motivo y para implementar acciones, SANEAR se propuso objetivos generales y específicos. Respecto a *los objetivos generales*: Mejorar la cantidad y calidad del agua potable, y optimizar las redes de servicios. Respecto a *los objetivos específicos*: cuidado ambiental mediante la mejora continua en el tratamiento de los efluentes cloacales y ampliación de las redes para lograr la cobertura universal que establece el Máster Plan Sanitario y Cloacal. El proyecto presenta varias problemáticas a trabajar que si bien se complementan en la práctica podrían trabajarse por separado, por un lado lo referido a lo hídrico y por el otro lado, al cuidado y mejora ambiental.

Luego de varias asambleas, diálogos entre el ejecutivo y el legislativo y diversos análisis llevado a cabo por los actores involucrados sobre los diferentes instrumentos de financiamiento que podrían llegar a optar, y teniendo en cuenta el estudio diagnóstico realizado en el año 2016 donde evidencian la problemática específica, se decide la conformación de la Sociedad del Anónima con Mayor Participación Estatal. En este punto, consideraban que la conformación de dicha empresa SANEAR-SAPEM garantiza a los/as ciudadanos/as el derecho al acceso al agua de calidad y el saneamiento, y consecuentemente, formaba parte de una política de estado local que no solo intentaba dar respuesta a la problemática del acceso al agua de calidad, al saneamiento y obras hídricas y cloacales, sino que ponía sobre la mesa la planificación del desarrollo local. Por este motivo, y para la optimización de los recursos tanto económicos, humanos y naturales, se conforma La SAPEM como alternativa de financiamiento para el desarrollo local y garantía de acceso a dos derechos fundamentales en pos de la calidad de vida: agua y cloaca.



Cuadro 1: análisis del problema

Como se puede apreciar en el gráfico, se realiza un análisis detallado del problema, el cuál vislumbra la problemática de provisión de agua potable, calidad del agua, saneamiento y financiamiento en pos de la obra hidráulica en San Antonio de Areco, lo cuál ha llevado a la intervención mediante la conformación de SANEAR y la gestión del Master Plan hídrico, enfrentando el desafío del financiamiento. Se han establecido objetivos claros, se ha realizado un análisis exhaustivo de las alternativas disponibles y se ha seleccionado la figura de la SAPEM como la más pertinente para abordar esta problemática de manera efectiva. Además, se ha identificado y mencionado a los actores involucrados, incluyendo al municipio, el ejecutivo, el legislativo, los trabajadores y organismos externos, aspectos que se desarrollarán en detalle en el siguiente apartado de este estudio.

Respecto al tema de la implementación y del financiamiento de las obras y la ejecución de la planificación el SANEAR-SAPEM, según sus facultades para el mejoramiento de la planta de tratamientos cloacales, acude al Gobierno Nacional a través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento -ENHOSA- para la obtención de financiamiento ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de \$ 1.412.574.099,64.

La obra planificada a remodelar y el proyecto de ampliación de la misma sostienen las siguientes características:

Planta que se propone mejorar	Planta con la propuesta de mejora
 <p data-bbox="209 779 715 929"> Cuadro 1 Año: diciembre 2017 Fuente: http://sanear.areco.gob.ar/home </p>	 <p data-bbox="813 779 1353 929"> Cuadro 2 Año: diciembre 2017 Fuente: http://sanear.areco.gob.ar/home </p>

Como se puede observar en el cuadro 1 que muestra la obra a remodelar, la planta inicialmente tenía una capacidad de caudal tratado de 180-270 m³/h, con un nivel de DBO₅ de salida de aproximadamente 43 mg/l (límite ADA: 50 mg/l) y estaba diseñada para servir a una población de 15.000 habitantes. Sin embargo, actualmente no tiene la capacidad para tratar el efluente proveniente de la red cloacal recién instalada. Además, las crecidas del río han reducido la capacidad de descarga y el sistema de bypass, lo que se agrava con inundaciones de hasta 1 metro en el predio, lo que imposibilita el funcionamiento adecuado de la planta.

En contraste, el proyecto de reforma detallado en el cuadro 2 tiene como objetivo principal satisfacer la demanda actual y futura del tratamiento de líquidos cloacales de la ciudad de San Antonio de Areco, Villa Lía, y los barrios Altos de Areco y Prado. Se busca aumentar la capacidad de tratamiento para 40.000 habitantes, reducir la DBO₅ de descarga a 15 mg/l y construir un sistema de tratamiento de líquidos cloacales con una vida útil de 20 años. Además, se pretende acondicionar los lodos generados para su utilización y disposición final, asegurar el funcionamiento de la planta ante inundaciones o crecidas del río, y ampliar su capacidad para cubrir la demanda proyectada durante las próximas dos décadas. Para ello, se contempla la construcción de una cañería de descarga al Río Areco, la expansión de la descarga al mismo mediante la instalación de una nueva cañería y la construcción de cámaras de inspección, así como la creación de una cámara de descarga para camiones atmosféricos.

Se incluye también el pretratamiento del afluente a través del desarenado para mejorar el proceso en el tanque Imhoff, la utilización de las infraestructuras existentes como el tanque Imhoff y las playas de secado, la construcción de una rampa de acceso a estas playas para reducir costos de extracción de lodos, y la disposición final de los mismos en el CEAMSE.

Con la SANEAR en este marco, y con la estrategia de legitimar dicho Master Plan, por un lado y cumplir con las arbitrariedades del BID, por el otro, el Municipio inicia un proceso de información pública a través de una comunicación masiva virtual con el objetivo de que la comunidad conozca el proyecto, su impacto ambiental y social y las medidas de mitigación, generando además una instancia para que los ciudadanos y ciudadanas formulen consultas acerca del proyecto. En este punto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establece en su Política Operacional de Medio Ambiente (OP-703) que las operaciones de Categoría “B”, tales como el Proyecto en cuestión, deberán desarrollar instancias de consultas con las partes “afectadas”, por lo menos una vez, y preferentemente durante la preparación o revisión del Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS). También se menciona la posibilidad de llevar a cabo consultas con otras partes “interesadas” para permitir un rango más amplio de experiencias y perspectivas. Cuando el BID habla de “consultas” se refiere a un diálogo constructivo entre las partes afectadas y el proponente de los proyectos, en el cual cada participante escucha las opiniones, intereses, expectativas y propuestas de los demás (Anexo 1). Por lo que, se hace especial énfasis en que se trata de una consulta significativa, de la cual se planificaron acciones concretas, nucleando las inquietudes e intereses de las partes afectadas.

A través del conocimiento al público de lo que se va a trabajar, como se detalla en el informe del BID, SANEAR pretende poner en conocimiento y brindar información a los actores interesados y público general sobre el proyecto de la obra en cuestión, del Estudio de Impacto Ambiental y Social y del Marco de Gestión Ambiental y Social.

Si bien, en este proyecto particular el conocimiento público del Master Plan no se focalizó en una participación ciudadana como tal, es importante tener en cuenta y tal cual sostiene Cravacuore (2009) que la participación ciudadana emerge como el ámbito natural de involucramiento de la sociedad y para que el SANEAR tenga éxitos, consideramos que en ciertos proyectos se podría involucrar a la voz social. Porque, en este involucramiento, se genera un encuentro entre el gobierno, la empresa y la sociedad. Es en este modelo de trabajo que el ciudadano es legitimado y aborda el reclamo más allá de toda competencia

constitucional del gobernante. En este espacio el ciudadano se siente escuchado y puede entablar un diálogo y reflexión con el gobernante¹⁵.

Respecto a la obra la misma fue un éxito y se concretó, de hecho SANEAR desde el año 2017 hasta el 2019 tuvo superávit, y su actividad era variada. SANEAR realizó obras de veredas, barrido municipal, agua, cloaca. Las tarifas aplicadas al servicio se encontraban reguladas por la ordenanza municipal N° 4.295 / 1¹⁶. A su vez, sostenían una tasa llamada Master Plan conforme a la planificación de inversión, la cuál se destina para invertir en SANEAR. A partir de diciembre del año 2019, SANEAR experimentó cambios significativos en su dirección y modelo operativo. Esto incluyó la tercerización de obras a empresas privadas, limitando su enfoque al servicio municipal, lo que resultó en un déficit financiero actual de 70 millones. Aunque inicialmente tuvo superávit y realizó varias obras, estos cambios impactaron negativamente en su desempeño financiero y en el desarrollo económico local, que a su vez se suman, las modificaciones que por ordenanza impositiva N°4102-1317/2023 se llevaron adelante y cuyas medidas se confieren por la Ley Orgánica de Municipalidades, Decreto Ley N° 6769/58 (ver anexo 2).

En resumen, el proyecto SANEAR-SAPEM se enmarca en la identificación de objetivos claros para abordar el problema de acceso insuficiente y de baja calidad al agua en San Antonio de Areco, así como la necesidad de mejorar el tratamiento de efluentes cloacales y ampliar las redes de servicios. El análisis exhaustivo realizado en 2016 reveló la urgencia de un Master Plan Sanitario para garantizar la provisión de agua y saneamiento a largo plazo, alineándose con el Objetivo de Desarrollo Sostenible N°6. La conformación de SANEAR-SAPEM se decidió como una alternativa de financiamiento para optimizar recursos económicos, humanos y naturales, asegurando el derecho al agua de calidad y el saneamiento para los ciudadanos.

En cuanto a la implementación y financiamiento, SANEAR-SAPEM acudió al Gobierno Nacional y al Banco Interamericano de Desarrollo para obtener financiamiento y garantizar la realización de las obras planificadas. Aunque inicialmente tuvo éxito con superávit y múltiples obras realizadas, cambios en su dirección y modelo operativo llevaron a un déficit financiero actual de 70 millones, limitando su enfoque y generando impactos negativos en su desempeño financiero y el desarrollo económico local.

¹⁵ PNUD (2004); “Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina”, Proyecto Regional “Feria de Conocimiento de Gobernabilidad Local de América Latina” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá (Colombia).

¹⁶ <https://instituciones.areco.gob.ar/hcd/index.php/2017/4452-4295-17-ordenanza-fiscal-2018>

Nuestro aporte

Características de la SAPEM

Una Sociedad Anónima con Participación Mayoritaria del Estado, como varias veces venimos mencionando, es una forma de entidad empresarial en la que el gobierno tiene una participación significativa en la propiedad y gestión de la compañía. A continuación, se presentan algunas características típicas de este tipo de sociedades:

Acciones de propiedad estatal: En una Sociedad Anónima con Participación Mayoritaria del Estado, una parte significativa de las acciones de la empresa está en manos del gobierno. Esto le otorga al Estado un control mayoritario sobre la toma de decisiones.

Influencia gubernamental: Dado que el Estado posee una participación mayoritaria, existe una fuerte influencia gubernamental en la toma de decisiones estratégicas y en la gestión de la empresa.

Consejo de Administración designado por el Estado: El gobierno suele tener la autoridad para designar o influir en la elección de miembros del Consejo de Administración de la empresa. Esto asegura que la gestión esté alineada con los intereses y políticas del Estado.

Objetivos sociales y económicos: Las Sociedades Anónimas con Participación Mayoritaria del Estado a menudo tienen objetivos que van más allá de los intereses comerciales tradicionales. Pueden tener metas sociales y económicas específicas, como la creación de empleo, el desarrollo regional o la promoción de industrias estratégicas para la economía nacional.

Intervención en la gestión: El Estado puede intervenir directamente en la gestión de la empresa para garantizar que se cumplan sus objetivos y políticas. Esto puede incluir la participación en la toma de decisiones operativas y estratégicas.

Responsabilidad social y medioambiental: Las Sociedades Anónimas con Participación Mayoritaria del Estado a menudo están sujetas a una mayor presión para cumplir con estándares elevados de responsabilidad social y medioambiental, ya que representan al gobierno y, por ende, a la sociedad en su conjunto.

Estabilidad financiera: La participación del Estado puede proporcionar una mayor estabilidad financiera a la empresa, ya que el gobierno puede intervenir en momentos de crisis para garantizar la continuidad de las operaciones.

Transparencia y rendición de cuentas: Dada la participación del Estado, estas empresas suelen estar sujetas a un mayor escrutinio público en términos de transparencia y rendición de cuentas. Pueden estar obligadas a informar con regularidad sobre sus actividades y resultados.

La diferencia principal entre una Sociedad Anónima con Participación Mayoritaria del Estado y una sociedad anónima convencional radica en el grado de participación e influencia del Estado en la primera. Aquí hay algunas distinciones clave:

Participación accionaria: En una sociedad anónima convencional, la propiedad de las acciones está distribuida entre diversos accionistas privados, y el Estado puede o no tener participación accionaria. En cambio, en una Sociedad Anónima con Participación Mayoritaria del Estado, el gobierno posee una mayoría de las acciones, otorgando un control significativo sobre la empresa.

Influencia en la toma de decisiones: Mientras que en una sociedad anónima convencional los accionistas privados toman decisiones a través de votaciones proporcionales a su participación accionaria, en una Sociedad Anónima con Participación Mayoritaria del Estado, el gobierno ejerce una influencia directa y, en muchos casos, puede tener el control de la toma de decisiones a través de la designación de miembros en el Consejo de Administración.

Objetivos y mandato: La Sociedad Anónima con Participación Mayoritaria del Estado a menudo tiene objetivos más allá de la maximización de beneficios, como la promoción de políticas gubernamentales, metas sociales, desarrollo regional o la gestión de industrias estratégicas para la economía nacional. En cambio, una sociedad anónima convencional generalmente busca maximizar los beneficios para sus accionistas.

Intervención en la gestión: El Estado tiende a intervenir más directamente en la gestión de una Sociedad Anónima con Participación Mayoritaria del Estado, mientras que en una sociedad anónima convencional, la gestión suele ser llevada a cabo por profesionales elegidos por los accionistas.

Responsabilidad y rendición de cuentas: La Sociedad Anónima con Participación Mayoritaria del Estado puede estar sujeta a un mayor escrutinio público y a normas más estrictas de responsabilidad y rendición de cuentas debido a su conexión con el gobierno y su impacto en la sociedad en general.

A continuación socializamos las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la figura Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria:

Fortalezas	Debilidades
<p><i>Respaldo estatal:</i> Al ser una SAPEM, cuenta con el respaldo y la participación del Estado, lo que puede brindar estabilidad y recursos financieros.</p> <p><i>Capacidad de inversión:</i> Tiene la capacidad de realizar inversiones a largo plazo y proyectos de gran envergadura.</p> <p><i>Autonomía relativa:</i> Puede tener cierta autonomía en la toma de decisiones, lo que facilita la agilidad en la gestión.</p>	<p><i>Burocracia y rigidez:</i> La estructura estatal puede estar sujeta a procesos burocráticos y rigidez en la toma de decisiones.</p> <p><i>Dependencia financiera:</i> Podría depender en gran medida del financiamiento estatal, lo que podría limitar su capacidad de inversión en momentos de restricciones presupuestarias.</p> <p><i>Falta de agilidad:</i> La toma de decisiones podría ser más lenta debido a los procedimientos y controles propios de las entidades estatales.</p>
Oportunidades	Amenazas
<p><i>Participación en proyectos estratégicos:</i> Puede participar en proyectos de infraestructura, tecnología u otros sectores estratégicos para el desarrollo económico.</p> <p><i>Colaboración público-privada:</i> Tiene la oportunidad de establecer alianzas con el sector privado para desarrollar proyectos conjuntos.</p> <p><i>Expansión internacional:</i> Puede explorar oportunidades de expansión en mercados internacionales, aprovechando su respaldo estatal y recursos.</p> <p><i>Competencia del sector privado:</i> Puede enfrentar una fuerte competencia por parte</p>	<p><i>Cambios políticos y regulatorios:</i> Cambios en la política gubernamental o en la regulación podrían afectar su funcionamiento y estrategias.</p> <p><i>Crisis económicas:</i> Las crisis económicas pueden afectar su financiamiento y capacidad de inversión.</p>

de empresas privadas en diversos sectores.	
--	--

<i>Cotizar las acciones en la bolsa</i>	
---	--

La principal diferencia entre ambas radica en el grado de participación, control e influencia del Estado en la gestión y toma de decisiones de la empresa. Mientras que una sociedad anónima convencional está dirigida principalmente por accionistas privados en busca de beneficios, la Sociedad Anónima con Participación Mayoritaria del Estado tiene una mayor orientación hacia los objetivos y políticas gubernamentales.

San Antonio de Areco, ha elegido el instrumento SAPEM, por varios motivos. Por un lado, SANEAR se rige por la Ley de Sociedades, Ley N° 19550, y por la ordenanza N°4150/16. Su estructura institucional incluye: un directorio designado por asamblea, el cuál estará conformado por tres (3) directores titulares, pudiendo designarse igual número de suplentes. Dichos representantes son dos directores propuestos por el departamento ejecutivo y uno propuesto por la oposición con mayor número de integrantes del Consejo Deliberante, que al término de su elección (dos (2) ejercicios) pueden ser reelegidos sin limitación, lo cuál garantizará llevar adelante políticas a mediano y largo plazo. Por otro lado, la gestión especializada y enfoque técnico requeridos para servicios de agua y saneamiento pueden concentrarse eficientemente en esta entidad. La participación estatal mayoritaria garantiza que estos servicios esenciales se proporcionen en beneficio de la comunidad, adaptándose a las necesidades locales y promoviendo la sostenibilidad ambiental. A su vez, ofrece ventajas como la realización de obras a gran escala, proyectos para financiamiento internacional y la prestación de servicios a otras municipalidades y provincias. En este último punto, la empresa -SANEAR-SAPEM- buscó financiamiento a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como parte de una estrategia alternativa de financiamiento para el Desarrollo local de San Antonio de Areco. El objetivo fue ampliar la planta de tratamiento de efluentes cloacales, hecho importante para cumplir con su propósito principal: ofrecer agua de calidad, servicios de cloacas y saneamiento. Propósito que impactó directamente en el Desarrollo Local de San Antonio de Areco.

Es decir, la creación de SAPEM-SANEAR, respaldada por estudios exhaustivos y marcos legales, representa un paso estratégico hacia un desarrollo integral y sostenible en San Antonio de Areco. En este punto, presenta:

- Gestión especializada: Al establecer una SAPEM dedicada a las obras hídricas bajo el nombre SAPEM-SANEAR, se crea una entidad con un enfoque

específico y especializado en la gestión de recursos hídricos. Esto permite una planificación más detallada y eficiente de proyectos relacionados con el abastecimiento de agua, el control de inundaciones y la preservación de los recursos naturales.

- Mayor control y transparencia: La estructura de una SAPEM, respaldada por marcos legales sólidos, brinda mayor transparencia en la gestión de los recursos públicos destinados a obras hídricas. Esto incluye una supervisión más rigurosa de los fondos invertidos.
- Capacidad de inversión y financiamiento: La SAPEM-SANEAR, al tener acceso a fuentes de financiamiento diversificadas y la posibilidad de asociarse con el sector privado, cuenta con una mayor capacidad para invertir en proyectos de infraestructura hídrica a gran escala. Esto incluye la modernización de sistemas de agua potable y saneamiento, la construcción de nuevas obras para el manejo de aguas pluviales y la implementación de tecnologías sostenibles.
- Enfoque en la sostenibilidad: La creación de SAPEM-SANEAR refleja un compromiso con el desarrollo sostenible, ya que se espera que la entidad adopte prácticas y tecnologías que promuevan la eficiencia en el uso de recursos, la conservación del medio ambiente y la mitigación de impactos negativos en los ecosistemas locales.
- Beneficios para la comunidad: La infraestructura hídrica adecuada y bien gestionada tiene un impacto directo en la calidad de vida de los habitantes de San Antonio de Areco. Mejora el acceso al agua potable, reduce el riesgo de inundaciones y contribuye a la protección de los recursos naturales, lo que a su vez impulsa el desarrollo económico y social de la región de manera sostenible.

Todos estos aspectos mencionados se evidencian, claramente, en las primeras acciones de SANEAR-SAPEM. Dónde cumplen con la primera consulta pública solicitada por la Unidad Ejecutora del Proyecto "Ampliación de la planta de tratamiento de líquidos cloacales de la ciudad de San Antonio de Areco" en la Provincia de Buenos Aires. Esta iniciativa de SANEAR tiene como objetivo informar y proporcionar detalles del proyecto, incluyendo el Estudio de Impacto Ambiental y Social y el Marco de Gestión Ambiental y Social, a los actores interesados y al público en general. Cabe destacar que cómo toda empresa y proyecto, presenta una vida, y SANEAR ha tenido su historia contando desde su

creación (2017) hasta la actualidad. Los cambios en la dirección de SANEAR desde diciembre de 2019, como la tercerización de funciones y la supresión de tarifas, han generado un déficit financiero en la empresa. Esto destaca en su corta historia, que al haber sufrido cambio de gestión y autoridades, es indispensable para que se sostenga una empresa de esta magnitud que, independientemente de su directorio, cuente con una gestión efectiva, recursos humanos calificados y una consulta ciudadana continua, justamente para que la empresa no quedé a la desidia de las decisiones de algunos pocos con intereses contrapuestos.

Por último, hay que tener en cuenta y resaltar, que si bien la debilidad de la SAPEM se evidencia en los cambios de gestión, el impacto diferencial de las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) frente a opciones más tradicionales es notable en varios aspectos clave. En primer lugar, suelen ser más eficientes que las empresas estatales convencionales debido a la incorporación de prácticas de gestión y control propias del sector privado. Es decir, se destacan por capacidad de innovación y competitividad. Al combinar recursos estatales con gestión privada, pueden aprovechar la experiencia y dinamismo del sector privado para ser más innovadoras y competitivas en mercados exigentes y dinámicos. Esto les permite ofrecer servicios de mayor calidad y adaptarse rápidamente a las necesidades del mercado y de los ciudadanos. Un aspecto crucial es el mayor acceso a fuentes de financiamiento. La SAPEM puede acceder a una variedad de fuentes, incluyendo inversiones privadas y créditos del sector financiero, lo que les brinda más opciones para su desarrollo y crecimiento. Esta capacidad de financiamiento diversificada contribuye a fortalecer su posición en el mercado y garantizar la sostenibilidad de sus operaciones a largo plazo.

En resumen, las SAPEM representan una alternativa eficiente y dinámica para la gestión de servicios públicos y proyectos estratégicos. Su flexibilidad, capacidad de innovación y acceso a financiamiento las convierten en un instrumento clave para impulsar el desarrollo local y mejorar la calidad de vida de la comunidad.

Mapa de actores clave. SAPEM-SANEAR

Tal cuál se mencionó en el apartado anterior es indispensable identificar a los actores claves que intervienen en el proceso de las políticas dirigidas a fomentar el desarrollo local en San Antonio de Areco. Estos agentes, son importantes identificarlos ya que si no se los tiene en cuenta, tal cual considera Coopedge (1996), pueden llegar a obstaculizar o interferir en el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y resolución de

conflictos colectivos (Coppedge, 1996). Los actores, pueden ser individuos u organizaciones de ámbitos gubernamentales o no gubernamentales, locales o extralocales, involucrados en actividades políticas partidarias, sectoriales o sociales, incluyendo también a actores económicos o comunitarios (Díaz de Landa, 1997). En el caso de SANEAR, nos encontraremos con tres categorías de actores del sistema de acción. Por un lado, acordando con José Arocena (1995 y 1997), tenemos:

- 1) Actores del sistema de acción político-administrativo, constituido por organismos de la administración local y su relación con el sistema nacional, implicados en la toma de decisiones públicas y buscando instancias de concertación interinstitucional. En este caso, contamos necesariamente con, por un lado, el gobierno local: actor principal en la creación y gestión no solo del Servicio de Agua Potable y Saneamiento sino del SANEAR. Este actor es el actor mayormente responsable de establecer las políticas, normativas y estrategias para el funcionamiento adecuado del servicio y de la empresa ya que cuenta con el 90% de las acciones de la empresa.
- 2) Actores del sistema de acción empresarial, que abarca a empresarios, trabajadores, organizaciones patronales y sindicales, con enfoques tanto territorializados como deslocalizados, con diferentes lógicas de acción. Teniendo en cuenta este punto, SANEAR sostiene los siguientes actores: Por un lado, los organismos reguladores, los cuales desempeñan un papel importante en supervisar y controlar las actividades del SANEAR, como lo son: El ente regulador de agua y saneamiento (ERAS) y el Universo de Control de la Sindicatura General de la Nación¹⁷. Ambos actores, no solo garantizan la actividad normalizadora de la Sociedad sino que velan por el cumplimiento de normativas, estándares de calidad, tarifas justas y la protección de los derechos de los usuarios. Por otro lado, contamos con las entidades financieras, como bancos de desarrollo, agencias de financiamiento internacional o entidades gubernamentales las cuales proporcionan recursos financieros y apoyo económico para la implementación y expansión de proyectos de agua y saneamiento. A su vez, también, están los profesionales y expertos: Ingenieros, técnicos especializados en agua y saneamiento, así como consultores y expertos en gestión de servicios públicos, actores clave en el diseño, planificación y ejecución de proyectos dentro del marco del SANEAR-SAPEM. Por último, contamos con los sindicatos y trabajadores. El trabajador, responsable de ejecutar aspectos técnicos y operativos hasta tareas

¹⁷ https://www.sigen.gob.ar/universo-de-control_poncho.asp

administrativas y de atención al cliente, todos orientados hacia el objetivo común de proporcionar un servicio eficiente, seguro y sostenible de agua potable y saneamiento a la comunidad. El sindicato representa a los empleados que operan y mantienen las infraestructuras y servicios relacionados con el agua y el saneamiento.

- 3) Actores del sistema de acción socio-territorial, que incluye a ONGs, organizaciones sociales de base y otras expresiones de la ciudadanía, orientados hacia las necesidades básicas de las comunidades locales y operando bajo lógicas territoriales. En este punto, SANEAR cuenta por un lado, con los usuarios y con la comunidad, sus necesidades, demandas y participación son clave para garantizar un servicio eficiente, equitativo y sostenible. Y por otro lado, con Organizaciones de la Sociedad Civil, organizaciones no gubernamentales (ONGs) desempeñan un papel de participación ciudadana en el SANEAR-SAPEM.

Es fundamental reconocer la diversidad de actores involucrados en el proceso de políticas dirigidas al desarrollo local. Estos actores, que abarcan desde entidades gubernamentales y empresariales hasta organizaciones sociales y ciudadanos, juegan roles cruciales en la toma de decisiones, la gestión de recursos y la supervisión de actividades relacionadas con el servicio de agua potable y saneamiento. La identificación y comprensión de estas diferentes categorías de actores, tal como propone José Arocena (2002)¹⁸, permite establecer sinergias y mecanismos de coordinación que contribuyen al funcionamiento efectivo y equitativo de SANEAR en beneficio de la comunidad.

En este contexto, el gobierno local emerge como un actor principal responsable de establecer políticas y normativas para SANEAR, mientras que los organismos reguladores, entidades financieras, profesionales especializados, sindicatos, usuarios y organizaciones de la sociedad civil desempeñan roles específicos que complementan y fortalecen el servicio. La participación activa y la colaboración entre estos actores son esenciales para garantizar un servicio de agua potable y saneamiento eficiente, equitativo y sostenible que responda a las necesidades y demandas de la comunidad, promoviendo así el desarrollo local y el bienestar colectivo. Y en este punto, es importante destacar que SANEAR se basó en la información proporcionada por la Línea de Base Social y en las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto para realizar la identificación de los actores. Es así, que en su primera convocatoria para dar a conocer el proyecto de la ampliación de la planta de agua y saneamiento

¹⁸ <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Arocena.pdf>

(caracterizada en el capítulo 2 de este trabajo) incluyeron otras personas e instituciones que podrían estar interesadas en conocerlo además de las ya mencionadas.

Para ello SANEAR planificó algunas acciones, por un lado envió 36 cartas de invitación, de las cuales 33 fueron recibidas. Aquellos actores que no pudieron ser contactados de esta manera fueron invitados por correo electrónico (ver anexo 1). Por otro lado, en el propio evento, decidieron usar planillas de asistencia (ver anexo 1) para registrar a los participantes. En dicho evento asistieron 44 personas.

Cabe destacar la presencia de varios actores claves al evento:

- Dr. Juan Riera, Secretaría de Salud.
- Emilio Ciaffardini, Secretaría de Educación.
- Francisco Lobos, Secretaría de Seguridad.
- Ariel Roulet, Vicepresidente de Sanear.
- Viviana Brastchi, Presidente del Concejo Deliberante

Lista Invitaciones	Detalles
AUTORIDADES	
OPDS	Patricio Marranghello (Director Provincial de Evaluación de Impacto)
ADA	Andrea Cumba (Gerente Técnica)
ENOHSA	Ing. María Monserrat Cosse - Domingo Lomonaco(Gerente Técnico) (comunicación)
MUNICIPALIDAD	Luis Lupuni - Lucas Smarko
SOSBA	Julio Castro (Secretario General)
INSTITUCIONES	
POLICIA	Pablo Lescano (Jefe de la Policía)
BOMBEROS VOLUNTARIOS	Nicolas Marinkovic (Presidente)
CENTRO DE COMERCIO	
CONCEJO ESCOLAR	
ARPA	
UNSADA	Jeronimo Alinchil (Rector)
PRENSA	
FM SOL	Daniel Boscovich
FM IMAGEN	Fernando Ramirez (Nany)
PAMPA	Cesar Ferri
LUNA	Sergio Hurtado
RADIO ARECO	Sebastian Di Belli
MARCELO DI CARLO	Marcelo Di Carlo
PRENSA MUNICIPIO	Alejandra Markus (Secretaria de Comunicación- Municipalidad de SADA)
PRENSA ENOHS	
DIARIO DIAS DE ARECO	Fernando Freixa (Dueño)
DIARO PRIMERA FILA	Daniel Ford (Dueño)
CLUB	
HURACAN	
TEMPESTAD	

Como venimos analizando, el mapa de actores clave en el contexto de SAPEM-SANEAR es fundamental para identificar y comprender los diversos agentes que intervienen en los procesos de políticas dirigidas al desarrollo local. Estos actores, provenientes de diferentes esferas gubernamentales y no gubernamentales, así como de diversos sectores económicos y sociales, desempeñan roles específicos que influyen en la toma de decisiones, la implementación de proyectos y el funcionamiento eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento. Reconocer la diversidad y la interrelación entre

estos actores es crucial para promover una gestión efectiva y sostenible de los recursos hídricos y mejorar la calidad de vida de las comunidades locales.

SANEAR-SAPEM y sus responsabilidades en San Antonio de Areco.

Todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires, mantienen una agenda de gestión, la cual está comprometida no solo con las necesidades de las problemáticas cotidianas de los gobiernos locales, sino con aquellas que siempre fueron un desafío continuo y que apuntan al mejoramiento y calidad de vida de los ciudadanos.

Considerando las reflexiones de Cravacuore (2004) en este contexto, se pueden identificar diversas iniciativas emprendidas por los gobiernos locales, consolidadas en agendas que, sin importar el tamaño o la ubicación de los municipios, han asumido nuevas responsabilidades, evidenciando una transformación significativa en sus funciones. Este cambio ha sido liderado por aquellos municipios con mayores capacidades institucionales y recursos, quienes han establecido una agenda que gradualmente ha influido en otros entes locales.

Las nuevas responsabilidades abarcan la preservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana (principalmente en municipios más densamente poblados), la promoción económica mediante diversas herramientas, la defensa del consumidor, el acceso a la justicia, la promoción social que incluye políticas para diversas categorías de la población, y la educación en varios niveles. Esto incluye desde la gestión de jardines de infantes hasta programas universitarios locales, respaldando también la educación complementaria y becas estudiantiles. Este cambio refleja la adaptación de los gobiernos locales a las cambiantes necesidades de la sociedad, demostrando una ampliación significativa de su alcance y responsabilidades.

En cuanto a las acciones específicas destacadas en la gestión municipal, tres aspectos comunes a todos los municipios se resaltan:

a) Construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, abarcando alumbrado público, limpieza de espacios públicos, recolección de residuos sólidos urbanos, construcción y reparación de calles no solo en áreas urbanas sino también en caminos vecinales/rurales, mantenimiento de parques y paseos públicos, cementerios, y el cuidado del equipamiento urbano;

b) Regulación y control de las actividades territoriales, incluyendo normativas sobre hábitat, actividades económicas y tránsito urbano;

c) Asistencia a la población en situación de riesgo, a través de programas de asistencia social directa, atención de salud de baja complejidad y defensa civil ante catástrofes naturales.

En el caso de San Antonio de Areco, nos enfocaremos en una responsabilidad clave para dar continuidad al análisis que hemos desarrollado hasta ahora y profundizar en el tema de SANEAR: la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, específicamente en lo referente a la infraestructura de servicios.

Es crucial resaltar que San Antonio de Areco se destaca entre los pocos municipios de la provincia de Buenos Aires al contar con un Plan de Ordenamiento Territorial, en plena conformidad con las disposiciones del Decreto Ley 8912/77 (en adelante DL 8912/77). Este decreto establece en su Artículo 70° que la responsabilidad principal del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y se convierte en obligatorio para cada partido o instrumento sectorial. En concordancia, el Artículo 74° especifica que los municipios deben contar con un sector de planeamiento físico dentro de la oficina de planeamiento, encargado de los aspectos técnicos del proceso de ordenamiento territorial del partido. Además, el Artículo 75° detalla la forma de implementación del proceso de planeamiento, que abarca las siguientes etapas sucesivas: 1) Delimitación preliminar de áreas, 2) Zonificación según usos, 3) Planes de ordenamiento municipal y 4) Planes particularizados.

El Código de Ordenamiento Territorial (COT) en San Antonio de Areco surgió como una necesidad para una planificación concreta y el desarrollo del municipio. Este código establece normativas y directrices que guían la organización del territorio, designando áreas para diferentes usos, como residenciales, comerciales e industriales. Además, aborda aspectos clave como el crecimiento demográfico, la preservación del patrimonio, la infraestructura y la prevención de riesgos, incluyendo inundaciones.

La importancia radica en que el COT proporciona un marco legal necesario para la planificación urbana y territorial, asegurando un desarrollo equilibrado y sostenible. También influye en la ubicación estratégica de infraestructuras críticas, como plantas de tratamiento de aguas y redes de distribución. Asimismo, el código busca conciliar el crecimiento urbano con la preservación ambiental y la mitigación de riesgos. Es decir, el COT es crucial para garantizar un desarrollo ordenado, sostenible y eficiente en el municipio, siendo una herramienta fundamental que guía las decisiones relacionadas con la expansión urbana, la conservación del entorno y la infraestructura necesaria para el bienestar de la comunidad.

¿Cómo surge el COT? En el año 2004, el Departamento Ejecutivo del Partido de San Antonio de Areco convocó a un concurso para la elaboración de un Plan de Ordenamiento

Territorial. La propuesta ganadora fue presentada por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), liderada por el Arq. Néstor Bono. En septiembre de 2006, el equipo entregó el Informe Final "Plan de Ordenamiento Territorial del Partido de San Antonio de Areco" y la propuesta para un nuevo Código de Ordenamiento Territorial.

Tras una Audiencia Pública en diciembre de 2009 y la aprobación de la Ordenanza 3647/11, se realizaron ajustes en 2012 mediante la Ordenanza N° 3754/12, siguiendo las recomendaciones de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT). Finalmente, el 13 de febrero de 2014, la Provincia lo ratificó mediante el Decreto Provincial 12/2014, convalidando la mencionada Ordenanza 3647/11 y su modificación.

Por otra parte, considerando la posibilidad de revisión periódica del Plan cada tres años según el Código de Ordenamiento Territorial (COT), se aprobó en 2016, a través de la Ordenanza 4078, una actualización del Plan. Esto se justificó debido a las transformaciones en las condiciones de planeamiento en las ciudades del partido en los ocho años transcurridos desde su sanción. Los ejes centrales de esta actualización incluye el fortalecimiento del perfil productivo de Areco, facilitar el acceso al suelo y la vivienda con mejoras en infraestructura, servicios y equipamiento comunitario, revitalizar el eje Quetgles – Nuevo circuito bulevares, conservar la zona de Preservación Patrimonial y reformular las políticas de suelo en torno al río Areco para abordar las inundaciones y establecer pautas sostenibles para la población.

El Artículo 10 del COT prohíbe la localización de clubes de campo en todo el Partido de San Antonio de Areco. Además de la actualización del COT, se planea la elaboración de un Código de Ordenamiento Rural, cuyos indicadores urbanísticos buscarán mantener la tierra para uso agropecuario.

En términos generales, se destacan varios aspectos, como la incorporación al Código de Ordenamiento Territorial del Mapa de Riesgo Hidrometeorológico y Vulnerabilidad Climática para prevenir y abordar inundaciones. Se implementó una Restricción Hidráulica en la zonificación de la ciudad, limitando las construcciones a estructuras elevadas mediante pilotes a un nivel fijo (+2,20 m desde el punto medio de la Línea Municipal), respetando el área de inundabilidad del Río Areco. Además, en el COT se establecieron restricciones para la instalación de locales de servicio y se prohibió cualquier relleno o aporte de tierra, excepto casos específicos de nivelación del terreno con pendiente hacia la calle.

Por lo que en este punto, no es casual sostener que el Código de Ordenamiento Territorial (COT) y SANEAR-SAPEM (Servicios de Agua y Saneamiento de San Antonio de Areco Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria) están relacionados en el contexto de la planificación urbana y el desarrollo sostenible del partido de San Antonio de

Areco. En tal sentido, el COT establece las pautas y normativas para la organización y desarrollo del territorio. Define las áreas destinadas a diferentes usos, como residenciales, comerciales, industriales, y áreas verdes, entre otras. Este código proporciona el marco legal y las directrices para la planificación urbana y territorial, considerando factores como el crecimiento demográfico, la conservación del patrimonio, la infraestructura, y la prevención de riesgos, como inundaciones.

SANEAR-SAPEM, como entidad encargada de los servicios de agua y saneamiento, juega un papel crucial en la implementación de las políticas del COT. La infraestructura de servicios, incluyendo el suministro de agua potable y el tratamiento de aguas residuales, está directamente relacionada con las disposiciones del COT. Por ejemplo, las regulaciones del COT influyen en la ubicación de infraestructuras críticas, como plantas de tratamiento de aguas o redes de distribución. Por lo que, ambos, el COT y SANEAR-SAPEM, sostenemos que contribuyen a la gestión sostenible del territorio. Por un lado, el COT busca equilibrar el desarrollo urbano con la preservación ambiental y la mitigación de riesgos. SANEAR-SAPEM, por su parte, contribuye a la sostenibilidad proporcionando servicios esenciales de agua y saneamiento de manera eficiente y respetuosa con el medio ambiente. Dado que el COT puede ser revisado periódicamente para adaptarse a cambios en las condiciones y necesidades del territorio, esta revisión puede influir en la planificación y ejecución de proyectos y servicios gestionados por SANEAR-SAPEM. Por ejemplo, cambios en las regulaciones pueden afectar la expansión de infraestructuras de servicios hacia nuevas áreas urbanas, entre otras.

Entonces, la relación entre el COT y SANEAR-SAPEM radica en la integración de la planificación urbana y la prestación de servicios públicos esenciales para garantizar un desarrollo ordenado, sostenible y eficiente en San Antonio de Areco. La coordinación entre estas dos instancias es crucial para lograr un equilibrio armonioso entre el crecimiento urbano y la provisión de servicios básicos en la región.

Gestión del Servicio público por parte del SANEAR-SAPEM

La creación de SANEAR-SAPEM en San Antonio de Areco representa una respuesta estratégica a las consecuencias históricas de la gestión de servicios públicos en Argentina, especialmente después de la privatización de Obras Sanitarias de la Nación. Este proceso delegó las facultades del servicio a empresas privadas locales, como cooperativas, lo que generó la necesidad de una nueva forma de gestionar estos servicios esenciales.

SANEAR-SAPEM surge tras un detallado estudio sobre la provisión y calidad del agua potable y saneamiento, identificando la necesidad de un Master Plan Sanitario para alcanzar el 100% de cobertura en 30 años, en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible N°6. Respaldo por la Ley de Sociedades 19.550 a nivel nacional y la Ordenanza N° 4.150 / 16, SANEAR-SAPEM ha establecido convenios con la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación y ENOHSA para financiar infraestructuras clave.

La descentralización y profesionalización del servicio se busca mediante la creación de una sociedad anónima, con participación mayoritaria del Municipio de San Antonio de Areco. Además, se contempla la posibilidad de futura participación de capital privado para fortalecer la sociedad anónima. Es importante destacar que al tener una participación estatal mayoritaria, SANEAR-SAPEM garantiza un control público sobre la gestión de estos servicios, asegurando que se proporcionen en beneficio de la comunidad y cumplan con objetivos de interés público.

La entidad se adapta a las necesidades locales, brindando flexibilidad para abordar desafíos específicos y desarrollar soluciones adaptadas. Su enfoque ambiental y sostenible contribuye a mejorar la calidad de vida, la salud pública y el desarrollo económico en San Antonio de Areco. En este sentido, SANEAR-SAPEM forma parte de una estrategia integral de desarrollo comunitario, cumpliendo con requisitos normativos específicos en el ámbito de la prestación de servicios de agua y saneamiento.

SANEAR-SAPEM representa una innovación en la gestión de servicios públicos, asegurando un control público y contribuyendo al desarrollo sostenible y la calidad de vida en la comunidad de San Antonio de Areco. Por lo que, forma parte de una estrategia integral de desarrollo comunitario, contribuyendo a mejorar la calidad de vida, la salud pública y a crear un entorno propicio para el desarrollo económico. Además, responde a requisitos normativos específicos en el ámbito de la prestación de servicios de agua y saneamiento.

Análisis de indicadores y resultados

El análisis detallado de los indicadores del proyecto SANEAR-SAPEM revela un panorama integral de los avances y resultados obtenidos en diversas áreas claves relacionadas con el suministro de agua potable, saneamiento básico, calidad del agua, uso y mantenimiento de infraestructuras, impacto en la salud y sostenibilidad del proyecto. A lo largo de los años comprendidos entre el 2017 al 2023, se han implementado estrategias y acciones específicas

para mejorar la calidad de vida de la población y garantizar el acceso a servicios esenciales de manera eficiente y sostenible de la población de San Antonio de Areco.

Desarrollo de los Indicadores Analizados

Los indicadores para el análisis en el proyecto SANEAR-SAPEM se construyen mediante un proceso estructurado que involucra la identificación de variables clave, la recolección de datos relevantes, el establecimiento de métricas y estándares, el seguimiento de tendencias y el análisis de resultados:

Identificación de Variables Clave: Se identifican las variables clave relacionadas con el suministro de agua potable, saneamiento básico, calidad del agua, infraestructuras, impacto en la salud y sostenibilidad del proyecto. Estas variables pueden incluir cobertura de servicios, calidad del agua, inversión en infraestructuras, uso de instalaciones, incidencia de enfermedades, entre otros.

Recolección de Datos: Se analizan documentos donde recopilan datos cuantitativos y cualitativos relevantes para cada variable identificada. Esto puede incluir datos demográficos, datos sobre la red de distribución de agua y saneamiento, datos de calidad del agua, datos financieros, datos de uso y mantenimiento de infraestructuras, datos de salud pública, entre otros. Es fundamental garantizar la fiabilidad y precisión de los datos recopilados.

Establecimiento de Métricas y Estándares: Se establecen métricas específicas y estándares de desempeño para cada variable, basados en normativas locales, estándares internacionales, objetivos del proyecto y necesidades de la comunidad. Por ejemplo, para la cobertura de agua potable, la métrica podría ser el porcentaje de población con acceso a fuentes mejoradas de agua potable, y el estándar podría ser alcanzar el 100% de cobertura en un plazo determinado.

Seguimiento de Tendencias: Se monitorean y registran las tendencias a lo largo del tiempo para cada métrica establecida. Esto implica realizar mediciones periódicas, recopilar datos actualizados y mantener registros históricos para poder analizar la evolución de los indicadores a lo largo del proyecto.

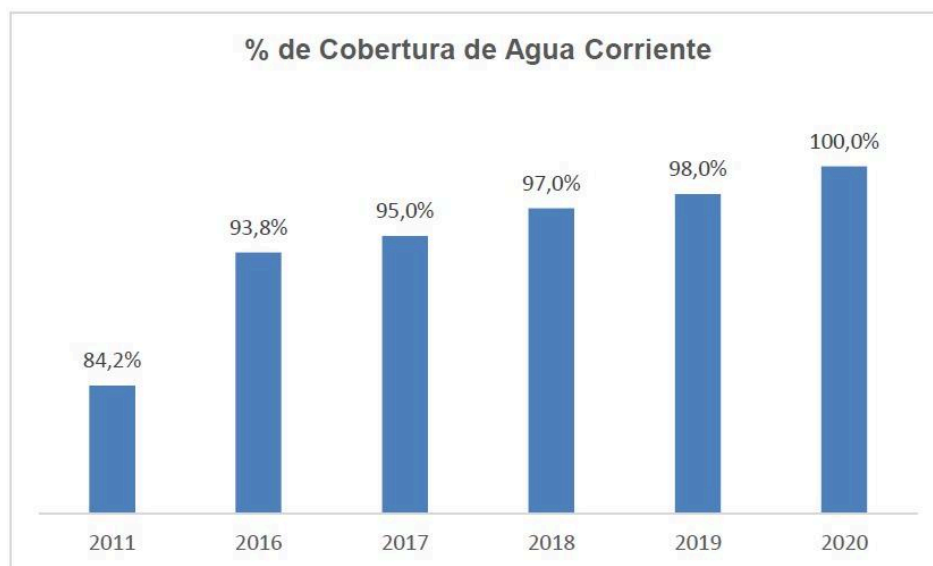
Análisis de Resultados: Se analizan los resultados obtenidos a partir de las mediciones y seguimiento de tendencias. Se evalúa el cumplimiento de los estándares establecidos, se identifican áreas de mejora o preocupación, se analizan las causas de los cambios en los indicadores y se generan conclusiones y recomendaciones basadas en los resultados obtenidos.

Al seguir este proceso sistemático y basado en datos, se construyen indicadores sólidos y significativos que permiten evaluar el progreso, impacto y eficacia del proyecto SANEAR-SAPEM en términos de su contribución al acceso a servicios de agua potable y saneamiento, calidad del agua, infraestructuras, salud pública y sostenibilidad.

Análisis correspondiente a cada indicador

Cobertura de Agua Potable:

Durante el período analizado de 2017 al 2023 (Ver documentos en Anexo III - SANEAR informe de gestión 2019 y protocolos de laboratorio), hemos observado un crecimiento notable en la cobertura del servicio de agua potable en la Zona Urbana, reflejando un avance significativo en la mejora y expansión de la red de distribución. Este progreso se ha traducido en un incremento constante del porcentaje de cobertura, partiendo de un 84.2% en 2011 y alcanzando el 100% en el año 2020. Este logro se debe en gran medida a la implementación de proyectos clave, como el desarrollo del Colector de Distribución Principal Zona Sur en 2018, que ha contribuido a estabilizar la presión del sistema en la zona y ha permitido proyectar nuevas ampliaciones del radio servido.



Cobertura. La mejora y ampliación de la red, junto a las nuevas conexiones, han derivado en un incremento del porcentaje de cobertura del servicio de agua potable en Zona Urbana, de 84,2 (2011), 93,8 % (2016), 95 % (2017), 97 % (2018), un 98% (2019) para llegar al 100 % en el año 2020.

Fuente: SANEAR, informe de gestión 2019

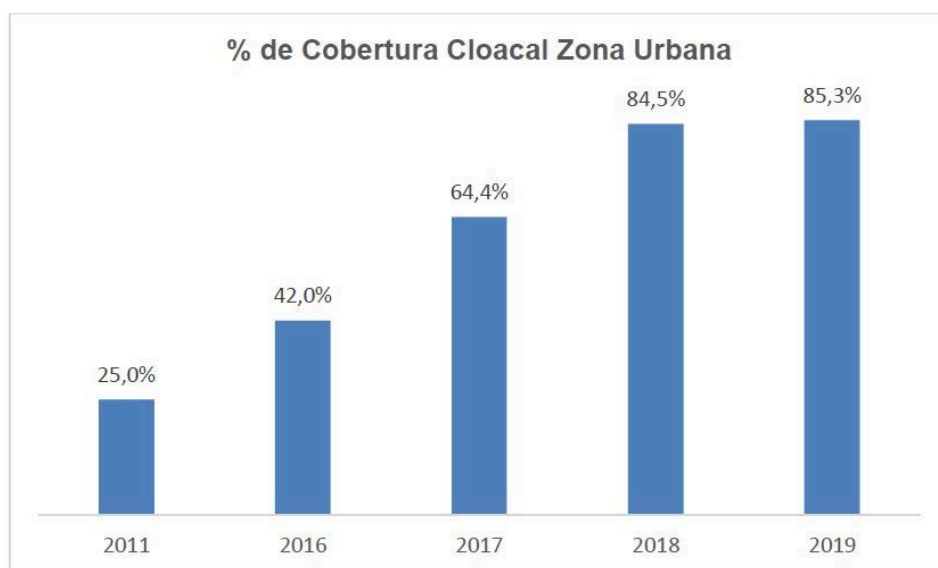
Además, es importante resaltar que se han realizado proyectos licitatorios para la expansión y mejoramiento de la red de distribución de agua potable, aunque algunos de estos proyectos se encuentran actualmente en espera en la DIPAC. Estos proyectos abarcan no solo mejoras en la red de agua potable, sino también acciones complementarias como el arreglo de calles y reparación de veredas, mostrando un enfoque integral en la infraestructura urbana. Es decir, es un proyecto que contempla además 5.925 m² de arreglo de calles (bacheo y repavimentación) y 7.612 m² de reparación de veredas. A su vez, teniendo en cuenta que el 70% de la red de agua de Areco es de caños de cemento, los cuáles han dejado de usarse en la década del 80, el proyecto también contempla la sustitución por caños de PVC y/o PAD (distintos tipos de polietileno).

De esta manera, el 100% de los barrios de Areco se encuentran conectados a la red general de distribución de agua desde octubre de 2019.

Cobertura de Saneamiento Básico:

En lo que respecta a la cobertura de saneamiento básico, se observa un crecimiento sustancial en la red cloacal de la Zona Urbana. Partiendo de un modesto 25% en 2011, han logrado elevar esta cobertura al 85.3% en 2019. Este progreso se logró mediante la ejecución del Master Plan Cloacal, el cual ha cubierto una importante falencia en la planificación de acciones y ha permitido avanzar significativamente en la cobertura del servicio cloacal.

Durante el proceso, se han llevado a cabo Proyectos Licitatorios de ampliación de Red para diversos barrios y localidades, lo que ha contribuido a aumentar la conectividad de la red cloacal a nuevas áreas. Además, desde 2018, se ha impulsado la ampliación de la Red Cloacal con recursos propios municipales, abarcando múltiples barrios -Barrios: Amespil, Canullo, Los Horneros, Don Pancho, Prado, Ex Feria, Completamiento del Casco Urbano, y de la Localidad de Villa Lía- y completamientos de red -Barrio Amespil (pronto a inaugurar), el Barrio Los Naranjos (obra finalizada y por ser puesta en servicio durante estos días), Loteo Girola, Calle Rivadavia, Barrio Federal, Loteo Fatuzzo, Loteo Pannunzio, Loteo Campodónico, Loteo El Tropezón, Calle Bolívar y otros completamientos-, lo que refleja un compromiso continuo con la mejora y expansión de los servicios de saneamiento básico.



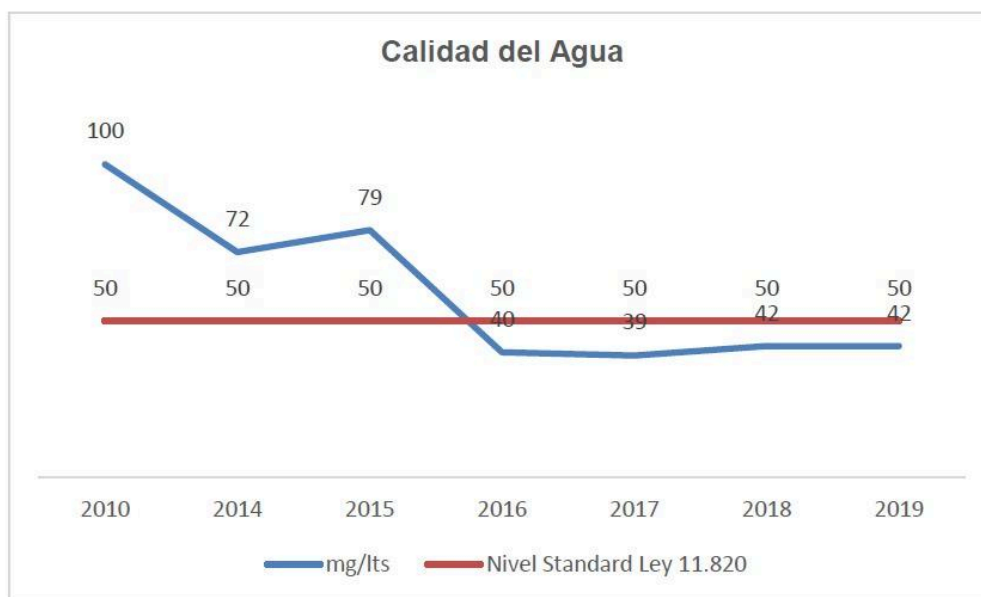
Cobertura %. Seguimos aumentando la cobertura de la red cloacal. Aquel 25 % del 2011 ha sido elevado a 42 % (2016), 64,4 % (2017), un 84.5 % (2018) y un 85,3% (2019) de la Zona Urbana.

Fuente: SANEAR, informe de gestión 2019

Calidad del Agua:

El cumplimiento de estándares de calidad del agua ha sido una prioridad constante, con un enfoque especial en la reducción de la concentración de nitratos y otros contaminantes. SANEAR ha logrado mantener un promedio estable y sostenible de concentración de nitratos alrededor de 40 mg/l, por debajo de la regulación provincial (ley 11.820, la cual establece como límite 50mg/l de nitratos), a través de medidas efectivas de tratamiento del agua.

Además, ha abordado otros desafíos, como la presencia de arsénico en el agua subterránea utilizada como recurso en la zona de San Antonio De Areco. Aunque esta situación ha requerido un tratamiento adicional, los resultados de laboratorio indican que el valor de arsénico en el agua distribuida se mantiene en niveles adecuados, reflejando un eficaz tratamiento de este elemento.



Otro problema se daba en el promedio de concentración de Nitratos por encima de 70 miligramos por litro (mg/l) y hasta mediciones que arrojaban 110 mg/l. Se ha logrado un promedio estable y sostenible alrededor de 40 mg/l, por debajo de la regulación provincial¹⁹.

Veamos año a año.

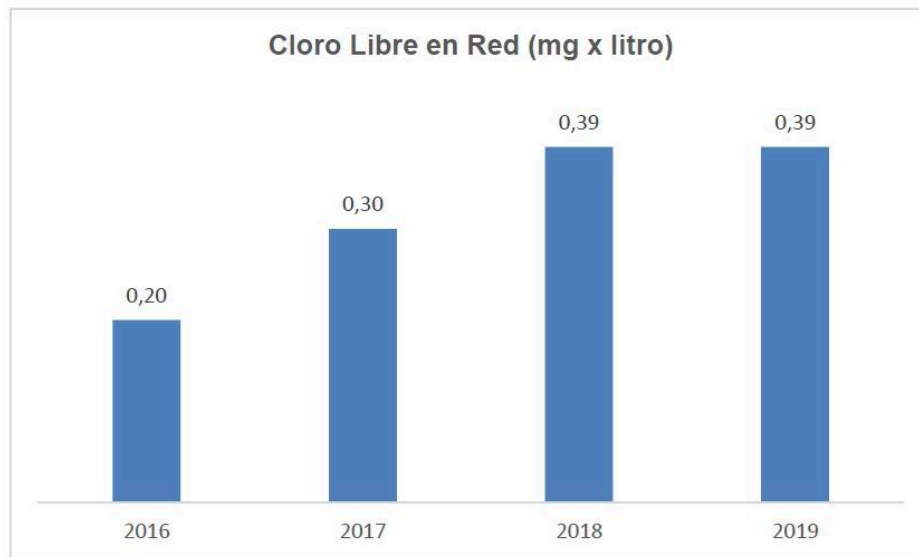
Fuente: SANEAR, informe de gestión 2019

Los datos del año 2013 revelan que el agua subterránea utilizada como recurso en la zona de San Antonio De Areco presenta concentraciones de arsénico que oscilan entre más de 0,05 y 0,1 mg/l, según el estudio “Arsénico en el agua subterránea de la Provincia de Buenos Aires”, realizado por Miguel Auge, Guillermo Espinosa Viale y Leonardo Sierra. Esta concentración supera el límite establecido por la ley 11820 para considerar el agua como potable, que es de 0,5 mg/l. Por lo tanto, se hace evidente la necesidad de implementar un tratamiento para asegurar la potabilidad del agua en esta región, una problemática que también se extiende a gran parte de la Provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, gracias a los resultados de laboratorio aportados por la SAPEM, se puede destacar que el valor de arsénico (As) en el agua distribuida se encuentra en torno a los 0,02 mg/l. Este bajo nivel indica la eficacia del tratamiento aplicado a este elemento, lo que garantiza que el agua suministrada cumpla con los estándares de calidad necesarios para ser considerada apta para el consumo humano.

¹⁹ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BeWelf70.html>

Otro aspecto a considerar, es el aspecto bacteriológico, donde la carencia de cloro en el suministro de agua plantea un riesgo considerable para la salud pública. Tanto en el centro urbano como en los sectores residenciales, se registran niveles inadecuados o incluso nulos de cloro, lo que abre la puerta a la proliferación de bacterias y representa una amenaza seria para la salud comunitaria. En este contexto, SANEAR SAPEM desempeña un papel crucial al asegurar la calidad del agua potable y la efectividad en el tratamiento de aguas residuales. La entidad se encarga de mantener los niveles óptimos de cloro en el agua distribuida.. La falta o deficiencia de cloro en el centro urbano y en los barrios puede facilitar la reproducción de bacterias, generando así un peligro real para la comunidad en términos de salud y bienestar general.



Fuente: SANEAR, informe de gestión 2019

Uso y Mantenimiento de Infraestructuras:

El índice de uso regular de instalaciones de saneamiento por parte de la población beneficiaria ha sido satisfactorio, respaldado por un mantenimiento adecuado de las infraestructuras. SANEAR ha trabajado en la mejora continua del sistema pluvial, con acciones como la limpieza y desobstrucción de cañerías, reparaciones en bocas de tormenta y el desarrollo de un plan integral de obras pluviales y viales.

Este plan ha incluido la construcción y ampliación de redes estructurales subterráneas y superficiales, así como la normalización y reconstrucción de zanjias primarias y secundarias.

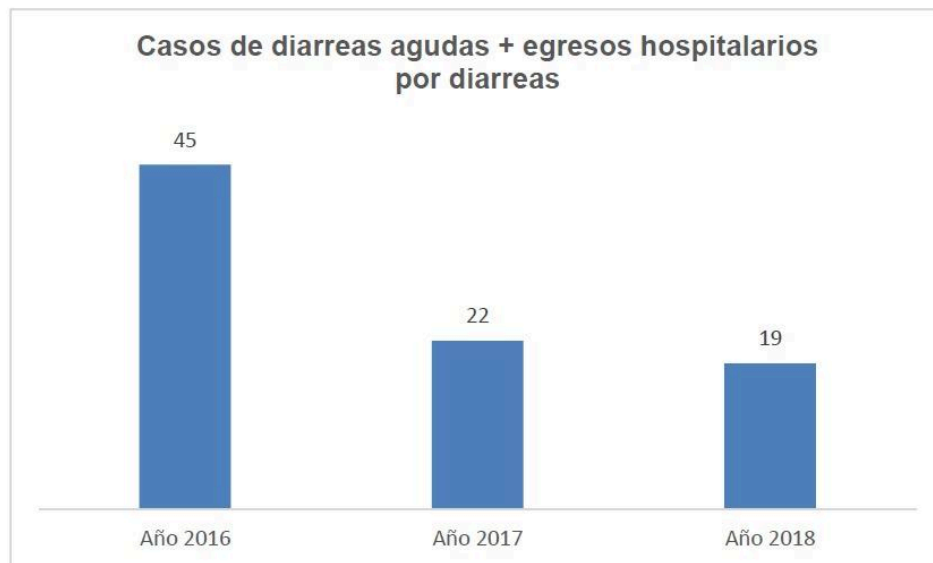
Estas medidas han contribuido significativamente a la eficiencia y funcionalidad del sistema pluvial, mejorando la gestión de aguas pluviales y reduciendo los riesgos de inundaciones en la comunidad.

En este punto, el SANEAR sigue incrementando y mejorando el sistema pluvial, compuesto por:

- Red Estructural Subterránea (caños y sumideros)- Limpieza y desobstrucción de cañerías - Realizó 60 reparaciones totales en Bocas de Tormenta
- Red Estructural Superficial (cordones, cunetas y calles) - Cordón cuneta. Ejecutaron un Plan de Obras Pluviales y Viales. De este Programa fueron ejecutados 8.000 mts lineales de cordón cuneta, boca calles y cunetas - Desarrollo del Sistema Pluvial Estructural. Al iniciar la gestión, Areco contaba con un sistema pluvial estructural de 6.228 metros lineales. Construimos durante esta gestión 8.315 metros lineales y hoy es de 14.543 metros lineales.
- Red No Estructural de Zanjas primarias y secundarias zanjas. Se han intervenido en normalización y reconstrucción de zanjas, así como su eliminación y sustitución por ductos soterrados pluviales, tal como el del Barrio Municipal en la calle Idiart

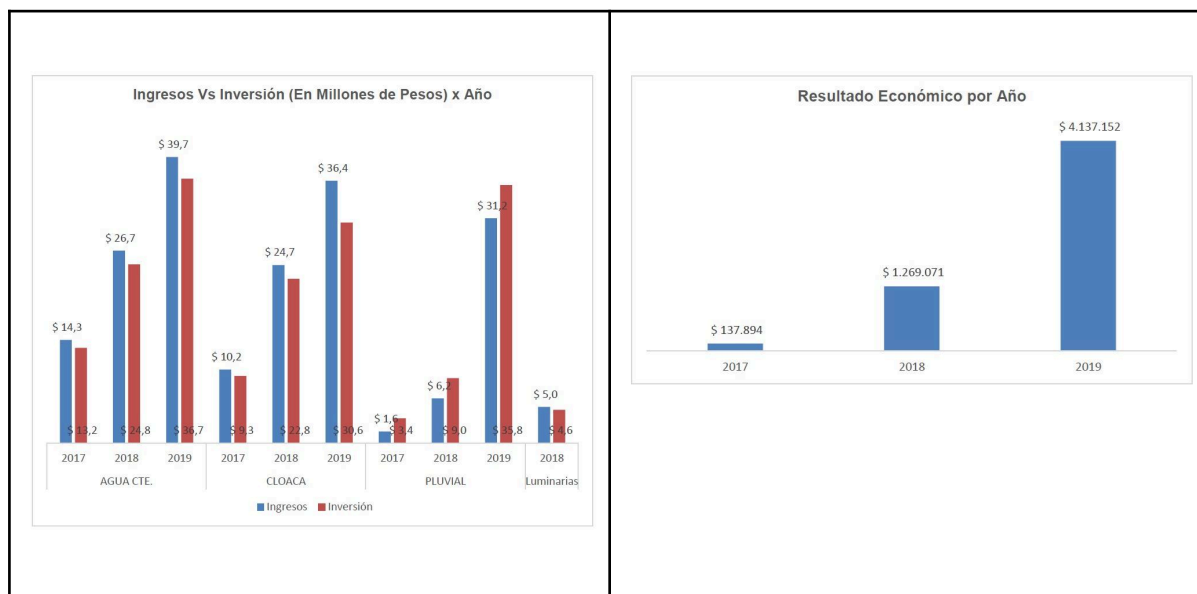
Impacto en la salud:

La atención prestada a la cloración se refleja en la disminución de casos de diarreas y gastroenteritis, como lo confirman los datos proporcionados por el Hospital Zerboni.



Fuente: SANEAR, informe de gestión 2019

Sostenibilidad del proyecto:



Fuente: SANEAR, informe de gestión 2019

El segundo ejercicio de SANEAR finalizó con un superávit que se ha destinado directamente a la mejora de infraestructura y servicios sanitarios, marcando así un cambio de paradigma al enfocarse en la inversión pública en lugar de la rentabilidad privada. Para el ejercicio en curso, se estima un superávit económico de 4 millones de pesos. Además, han aumentado significativamente las inversiones en infraestructura sanitaria y pluvial: un 1200% en inversión pluvial, un 350% en inversión cloacal y un 278% en inversión de agua corriente. Estas acciones se han realizado manteniendo un equilibrio fiscal que garantiza una inversión sostenible en cada área.

Reconocimientos a SANEAR - SAPEM: SANEAR ha sido ampliamente reconocido por diversos organismos tanto a nivel académico como gubernamental.

- Gobierno Nacional (ENOHSA), selección del proyecto de Planta de Tratamiento de Efluentes Cloacales de Areco como Muestra de Argentina para el Programa de financiamiento BID PROAS II;

- BID, selección de Municipio de Areco – SANEAR, para la exposición anual Taller de Buenas Prácticas 2018 en la Ciudad de Buenos Aires (“Cómo invertir mejor en infraestructura” Agosto 2018);
- Senado de la Nación, “Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal 2018” por el programa SANEAR en la categoría Municipio de 15.000 y 50.000 habitantes de todo el país. El jurado estuvo integrado por la Comisión de Asuntos Municipales del Senado de la Nación, la FAM, el Ministerio del Interior de la Nación, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Nacional de General Sarmiento, la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Tecnológica Nacional UTN.

Conclusiones derivadas de este estudio

El proceso de desarrollo local es complejo y requiere la colaboración de diversos actores, desde entidades gubernamentales hasta organizaciones sociales, para mejorar la calidad de vida de una comunidad. El caso de SANEAR-SAPEM en San Antonio de Areco ejemplifica esta complejidad al enfrentar desafíos y alcanzar logros que destacan la importancia de una gestión efectiva y la participación comunitaria.

Inicialmente, SANEAR-SAPEM logró cumplir con sus objetivos, generando impactos positivos como la mejora de la calidad del agua y el cuidado del medio ambiente. Sin embargo, se enfrentó a dificultades al externalizar algunas funciones, lo que afectó su desempeño financiero y el desarrollo económico local. Estos desafíos resaltan la importancia de una gestión interna sólida y la participación activa de la comunidad en proyectos de esta magnitud.

Es relevante destacar la integración de SANEAR-SAPEM con la agenda local y el Código de Ordenamiento Territorial (COT), lo que ha permitido abordar desafíos y mejorar la calidad de vida de la comunidad de manera sostenible. El COT establece normativas para la organización del territorio, mientras que SANEAR-SAPEM implementa políticas relacionadas con la infraestructura de servicios, como el suministro de agua potable y el tratamiento de aguas residuales. Esta coordinación es esencial para un desarrollo ordenado y eficiente en la región.

Asimismo, SANEAR-SAPEM ha implementado políticas de selección y capacitación para su personal, favoreciendo la integración y el empleo local. Sin embargo, se identificaron debilidades como la externalización de ciertas funciones que impactaron negativamente en su

desempeño financiero y el desarrollo económico local. Esto subraya la importancia de evaluar cuidadosamente las decisiones de externalización para garantizar la eficiencia y sostenibilidad del proyecto a largo plazo.

El proyecto también enfrenta el desafío de replicar su éxito en otros territorios. Si bien ha recibido reconocimientos por su impacto positivo, la replicabilidad en diferentes contextos requiere adaptaciones y estrategias específicas. Esto implica considerar las necesidades únicas de cada comunidad para diseñar soluciones efectivas y sostenibles en el ámbito del saneamiento y el suministro de agua potable.

A pesar de los desafíos, existen oportunidades significativas para SANEAR-SAPEM y proyectos similares en el futuro. La integración con la agenda local y el COT ofrece una base sólida para abordar desafíos y mejorar la calidad de vida de las comunidades de manera sostenible. La colaboración con diversas entidades también brinda oportunidades para fortalecer la participación ciudadana y generar impactos positivos a largo plazo.

La experiencia de SANEAR-SAPEM en San Antonio de Areco destaca la importancia de una gestión efectiva, la participación comunitaria y la integración con políticas locales para impulsar el desarrollo sostenible en el ámbito del agua y el saneamiento. Sin embargo, también subraya la necesidad de abordar debilidades, enfrentar desafíos y aprovechar oportunidades para garantizar el éxito y la replicabilidad de proyectos similares en el futuro.

Recomendaciones

Para SANEAR-SAPEM, es crucial continuar fortaleciendo su gestión interna mediante una planificación exhaustiva que abarque no solo el abastecimiento financiero, sino también la toma de decisiones estratégicas y la supervisión de proyectos. Esto garantizará una operación duradera y eficiente en el tiempo.

Resulta imperativo evaluar detenidamente la externalización de funciones para evitar posibles efectos negativos en el rendimiento de la empresa y en el desarrollo local. Por ello, se sugiere revisar periódicamente estas decisiones para optimizar el proyecto de manera continua.

Para llevar el éxito de SANEAR-SAPEM a otras localidades, es esencial diseñar estrategias adaptadas a cada comunidad, considerando sus particularidades geográficas, socioeconómicas y culturales. Asimismo, mantener una estrecha colaboración con entidades gubernamentales, organizaciones sociales y la comunidad en general es indispensable para fortalecer la participación ciudadana y abordar de manera efectiva las necesidades locales.

Invertir en la capacitación y desarrollo del personal es esencial para garantizar la integridad y eficiencia en la prestación de servicios. Esto incluye programas de formación en gestión ambiental, responsabilidad social y tecnologías emergentes.

SANEAR debe mantenerse a la vanguardia en la exploración constante de oportunidades innovadoras y tecnológicas en el sector del agua y saneamiento. Es clave para implementar soluciones sostenibles y eficientes, así como para establecer un sistema sólido de monitoreo y evaluación esencial para medir el impacto y progreso de SANEAR-SAPEM. Esto permitirá tomar decisiones informadas para mejorar continuamente el proyecto.

Por tanto, la aplicación de estas recomendaciones contribuirá significativamente al fortalecimiento de SANEAR-SAPEM como una entidad líder en la prestación de servicios de agua y saneamiento. La mejora continua, la innovación tecnológica, la participación comunitaria y el enfoque en la sostenibilidad son pilares esenciales para garantizar un futuro próspero y sostenible en el ámbito del agua y el saneamiento en San Antonio de Areco.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE F (2004) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista de la CEPAL Nro 82. Abril . Santiago de Chile
- ARROYO, D. (1997); “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina”. En: GARCÍA DELGADO, D. (Comp.) Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina. FLACSO – Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires – Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires (Argentina)
- BERNAZZA, Claudia y Longo, Gustavo. (2014). “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte”. Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 107-130. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8750/1/RFLACSO-EPP3-8-Bernazza.pdf>
- BRACELI, Orlando y otros, “El Sistema de Evaluación de la Gestión Pública Integral como condición necesaria para mejorar los procesos de asignación de recursos públicos. Con énfasis en el subsistema de seguimiento”. Publicado en Anales Jornadas de Ciencias Económicas de la UNCuyo 2014.
- CRAVACUORE, D. (2009). La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos. En G. Delamaza Y D. Flores (Eds.) Gestión Municipal Participativa.

Construyendo Democracia Cotidiana (pp. 166-182) Santiago (Chile): Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía.

- CRAVACUORE, D; ILARI, S. VILLAR, A. (2004). La articulación en la gestión local. La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas (pp.19-27). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- CRAVACUORE (2017) Modernización de la gestión municipal. Universidad Nacional de Quilmes. Clase 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9. 10 y 11
- COMPLETA (2017) Autonomía municipal y desarrollo. Universidad Nacional de Quilmes.
- COMPLETA (2017) El desarrollo institucional municipal. Universidad Nacional de Quilmes.
- ESTATUTO MUNICIPAL SAN ANTONIO DE ARECO:
<https://instituciones.areco.gob.ar/hcd/index.php/2014/4013-3955-2014-estatuto-municipal>
- FINANZAS PÚBLICAS. Artículo presentado en el XI Seminario de RedMuni: “Repensando la Agenda Local”, 19 y 20 de octubre de 2012. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/DNCFPRedMuni2012.pdf>
- GINESTAR, Ángel, “Elementos básicos de Administración Financiera Pública”. En GINESTAR, Ángel (Compilador), “Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público”, CITAF_OEA, Buenos Aires. 1998. Cap. II (pág. 65-117).
- ITURBURU, MÓNICA (2014). “Descentralización y relaciones intergubernamentales en Argentina: condicionamientos históricos y situación actual”. Ponencia presentada al XIX Congreso Internacional del CLAD (Quito, Ecuador).
<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/7832/0077529.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- LÓPEZ, Andrea. (2005). Los fundamentos de la nueva gestión pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En: Mabel Thwaites Rey y Andrea López (Comps.). Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas (pp. 71-90), Buenos Aires: Prometeo. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5263735.pdf>
- MARCHIARO, E. 2005. “Autonomía municipal: un paso atrás, dos adelante” en “A 10 años de la reforma de la Constitución Nacional”, AAVV. Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Sta. Fe, 2005, pág. 767 a 780.

- MARTINEZ DELFA, Norberto. 2004. “¿De qué hablamos cuando reclamamos autonomía municipal?” Diario La Capital de Rosario, 12-3-2004
- ORDENANZA IMPOSITIVA SAN ANTONIO DE ARECO 2024: <https://drive.google.com/file/d/1NTSH5KcmD0WeAgoJwvkkXn0UKJujIah8/view?usp=sharing>
- YANISKOWSKI Juana (2003): Las relaciones intergubernamentales. Los procesos de descentralización. Especialización en gobierno local. Universidad Nacional de Quilmes. Clase 1 , 2 , 3 y 4
- VILLAR, A. (2007); "Las políticas municipales de desarrollo económico local" En VILLAR, A. Políticas municipales para el desarrollo económico social. Revisando el desarrollo local. FLACSO Argentina – Ediciones CICCUS. Buenos Aires (Argentina). Páginas 105 a 174

**AMPLIACIÓN DE PLANTA DE TRATAMIENTO
DE EFLUENTES CLOACALES DE SAN
ANTONIO DE ARECO**

INFORME: CONSULTA PÚBLICA

Link al anexo:

[http://sanear.areco.gob.ar/static/media/Anexo%20XII%20-%20Informe%20de%20consulta%20p%C3%BAblica%20\(1\).f03a3e7e.pdf](http://sanear.areco.gob.ar/static/media/Anexo%20XII%20-%20Informe%20de%20consulta%20p%C3%BAblica%20(1).f03a3e7e.pdf)

ANEXO 2

TEXTO NO OFICIAL – POR FAVOR RECURRA A LA LEGISLATURA PROVINCIAL PARA ACCEDER A TEXTOS OFICIALES.

DECRETO-LEY 6769/58

-LEY ORGANICA DE LAS MUNICIPALIDADES-

Texto actualizado del Decreto-Ley 6.769/58 con las modificaciones introducidas por los Decretos-Leyes: 7.443/68, 8.613/76, 8.752/77, 8.851/77, 9.094/78, 9.117/78, 9.289/79, 9.443/79, 9.448/79, 9.926/83, 9.950/83 y 10.100/83 y las Leyes: 5.887, 5.988, 6.266, 6.896, 10.140, 10.164, 10.251, 10.260, 10.377, 10.706, 10.716, 10.766, 10.857, 10.936, 11.024, 11.092, 11.134, 11.239, 11.240, 11.300, 11.582, 11.664, 11.690, 11.741, 11.757, 11.838, 11.866, 12.076, 12.120, 12.288, 12.396, 12.929, 13101, 13154 y 13217/ 04.

CAPITULO I

DE LA CONSTITUCION DE LAS MUNICIPALIDADES

Link al anexo:

http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Ley_Organica_Buenos_Aires.pdf

ANEXO 3

SANEAR **Informe de gestión 2019**

I. CREACION Y CONCESION

- 1 **Creación.** En marzo de 2017 hemos creado la Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria Saneamiento de Areco SAPEM (Sanear).
- 2 **Concesión.** SANEAR inició sus actividades junto con el inicio de la Concesión del Servicio Sanitario el día 3/4/2017, encuadrando su gestión en el Contrato de Concesión suscripto con la Municipalidad de San Antonio de Areco y el Marco Regulatorio del Agua Decreto 878/03 de la Provincia de Buenos Aires.
- 3 **Planificación.** La gestión de SANEAR, asimismo, está orientada a la ejecución del Master Plan Sanitario de San Antonio de Areco, que fuera objeto del Acuerdo suscripto con el Estado Nacional y el Estado Provincial y que consiste, básicamente, en lograr la cobertura universal de los servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales con niveles de calidad óptimos.
- 4 **CONVENIO INTERRUMPIDO.** Dicho convenio fue celebrado producto de las negociaciones establecidas entre el Municipio y la Nación, a raíz de la decisión unilateral que tomó el Gobierno Nacional y AYSA de hacer abandono de concesión en San Antonio de Areco. Como consecuencia de ese abandono, falta grave del entonces Concesionario AYSA, el Municipio inició los reclamos

Link de ingreso:

<https://drive.google.com/file/d/1RShNKyDffy7SJfd3cPuLZBNLq7e1uxdT/view?usp=sharing>

ANEXO 4

Empresa	: SANEAMIENTO DE ARECO SAPEM		
Fecha de informe	: 05/01/2024		
Protocolo N°:	: 2023-007378		
ANÁLISIS DE AGUA POTABLE			
MUESTRA	: Guido 182		
FECHA DE RECEPCION	: 20/12/2023		
EXAMEN FÍSICO		LÍMITES	MÉTODO
		Ley 11.820	
Turbiedad	: 0,82 NTU	2 U	S.M.-2130-B
Color	: <1 U	15 U	S.M.-2120-B
Sabor	: --	no objetable	--
Olor	: sin olor	no objetable	--
EXAMEN QUÍMICO			
pH	: 7,92 UpH	6,5 a 8,5	S.M.-4500-H ⁺ -B
Sólidos conductimétricos	: 637 me/l	1500 me/l	S.M. 2520 B

Link de ingreso:

https://drive.google.com/file/d/1Z_UNVzdBt6-OwhwMcGrZAgIcHF0bcQpo/view?usp=sharing