



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES

MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA ECONÓMICA

TESIS DE MAESTRÍA

LA RE-ESTATIZACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO Y LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2006-2012)

TESISTA: Melina Ayelén Tobías

DIRECTORA: María Gabriela Merlinsky

CO-DIRECTOR: Alejandro Gaggero

Buenos Aires, Marzo 2014

La re-estatización del servicio de Agua y Saneamiento y la Gobernabilidad del Agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2012)

Melina A. Tobías¹

RESUMEN

La investigación se propone ahondar en el proceso de re-estatización del servicio de agua y saneamiento dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires a partir de la creación de la empresa Agua y Saneamientos S.A. en el año 2006. A su vez, pretende articular dicho fenómeno con la gobernabilidad del agua en el territorio. Para ello se optó por un enfoque metodológico que incorpore técnicas cuantitativas y cualitativas, que permitan complementar el análisis de los datos censales de cobertura con los resultados obtenidos de entrevistas en profundidad realizadas a diferentes actores vinculados a la gestión del agua y saneamiento en la región.

El estudio se centró en analizar tres dimensiones claves de la re-estatización. En primer lugar, indagamos en la concepción que la gestión estatal tiene sobre el servicio, comparándola con aquella visión que primaba en el período privatizado. Hemos observado que mientras la lógica de la privatización entendía al servicio como un *commodity*, la gestión estatal resalta el *derecho humano al agua*, dejando de lado la lógica de rentabilidad y haciendo especial énfasis en la inversión pública del sector. En segundo lugar, analizamos el Plan Director de Obras creado por la empresa y los desafíos sociales y económicos que su implementación supone en el mediano y largo plazo. Vimos que si bien en estos últimos años la cobertura del servicio aumentó, aún persiste una brecha socio-espacial en el acceso al servicio. En tercer lugar, describimos los principales problemas de gobernabilidad que afronta AySA para llevar adelante una gestión del agua urbana en el AMBA. Particularmente nos centramos en tres problemas centrales: i) las diversas interpretaciones que los actores involucrados tienen sobre la gestión integrada del agua y la dificultad de ello supone para su implementación en el AMBA; ii) la tensión que existe entre la

¹ Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA), becaria doctoral CONICET con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG- FSOC). Contacto: melina.tobias@gmail.com

rigidez e inercia propia de un modelo centralizado de redes creado a principio de siglo y la ausencia de una política de planificación urbana en el territorio; y, por último, iii) estudiamos la dimensión económica-financiera de la empresa, advirtiendo que el bajo nivel de la tarifa del servicio impide a la empresa cubrir sus propios gastos operativos, lo que supone mayores transferencias del Tesoro Nacional, limitando así la autonomía de la empresa.

Palabras claves: agua y saneamiento - gobernabilidad - gestión integral de recursos hídricos

Re-nationalization of water and sanitation services and water governability in the Buenos Aires Metropolitan Area (2006-2012)

Melina A. Tobías

ABSTRACT

The aim of this research is to analyze the process of re-nationalization of water and sanitation service in the metropolitan area of Buenos Aires, since the creation of the national company, Agua y Saneamientos S.A. in 2006. At the same time, we pretend to articulate this phenomenon with water governance in the territory. To do this we chose a methodological approach incorporating quantitative and qualitative techniques that complement the analysis of census coverage data with the results of in-depth interviews to different related to water management and sanitation actors in the region.

The main results can be sorted according to the dimensions addressed. First, we set out to investigate whether the re-nationalization led to changes in the service conception. We found that while the logic of privatization conceive the service as *commodity*, State Management emphasizes the human right to water, leaving aside the profitability logic and making particular emphasis on public sector investment. Second, we investigate the early years of state management assessing the implementation of the company's Master Plan designed to universalize the service. Thirdly, we proposed to study the articulation between the process of re-nationalization and water governance in the territory. To do this we decided to analyze the main governance problems that the state company must face to carry out the provision and achieve an urban water management in Buenos Aires metropolitan area. Mainly we investigate the difficulty of implementing an integrated water management in the AMBA, due to, among other things, the various interpretations that this term has. Beside, we note that despite the coverage increase, there is still a socio-spatial inequality pattern in services' access due to the lack of urban planning in the territory and to the rigidity and inertia of a centralized network model created at the beginning of the century. Finally, we study the economic and financial dimension of the company, noting that the low rate of service inhibit he firm to cover its operating costs,

which ends up in higher transfers from the National Treasury, limiting the autonomy of the company.

Keywords: water and sanitation services - governance - integrated management of water resources

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	Pág. 7
NOMENCLATURA.....	Pág. 9
INTRODUCCIÓN Y PROBLEMÁTICA	
La re-estatización del servicio de agua y saneamiento como problema de estudio.....	Pág. 10
Antecedentes y estado de la cuestión.....	Pág. 14
Preguntas de Investigación.....	Pág. 17
Objetivos, hipótesis y estrategia metodológica.....	Pág. 19
Estructura de la tesis.....	Pág. 21
CAPÍTULO 1	
MARCO CONCEPTUAL	
El agua como servicio público.....	Pág. 24
El auge de la re-estatización.....	Pág. 26
La noción de gobernabilidad del agua	Pág. 30
CAPÍTULO 2	
LA PRESTACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA DEL AGUA EN EL AMBA	
Historia de la gestión pública y privada del servicio.....	Pág. 41
Los saldos de la privatización del servicio en el AMBA.....	Pág. 49
La emergencia de AySA y el nuevo marco regulatorio.....	Pág. 54
Derecho humano al agua y universalización del servicio ¿Hacia una nueva concepción sobre el recurso?.....	Pág. 60
CAPÍTULO 3	
LOS PRIMEROS PASOS EN LA GESTIÓN ESTATAL DEL SERVICIO	
El Sistema Hidráulico Urbano en el AMBA.....	Pág. 64
El diseño y la implementación del Plan Director de obras 2007 - 2020.....	Pág. 71
La dimensión social de la prestación estatal.....	Pág. 79
CAPÍTULO 4	
LA RE-ESTATIZACIÓN Y LOS PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD DEL AGUA EN EL AMBA	
La re-estatización y los desafíos de la gobernabilidad del agua urbana.....	Pág. 95
Los actores y sus visiones de la GIRH en el AMBA.....	Pág. 98
La política sectorial ¿versus? la política metropolitana.....	Pág. 108
La sustentabilidad económica-financiera de la prestación.....	Pág. 112
CONSIDERACIONES FINALES.....	Pág. 117
BIBLIOGRAFÍA.....	Pág. 122
ANEXOS.....	Pág. 141

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación ha sido posible gracias al apoyo y sostén de diferentes personas e instituciones a quienes me gustaría agradecer en esta oportunidad por haberme permitido transitar y culminar el trabajo de la tesis.

En primer lugar, agradezco a mi directora de tesis, Gabriela Merlinsky, a quien no sólo le debo el haberme acompañado en la elaboración y escritura de esta tesis, sino el acompañarme a transitar el campo de la investigación y el contenerme en los momentos de ansiedad y angustia que –necesariamente- implica el proceso de reflexión y escritura. A mi co-director Alejandro Gaggero, por brindarme su ayuda en todo momento, por alentarme a expresar mis ideas y por tenerme paciencia en todo este tiempo.

Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, así como a la Universidad de Buenos Aires y a la Universidad Nacional de San Martín, por haberme ofrecido la posibilidad de dedicarme exclusivamente a cursar la maestría y escribir esta tesis. Agradezco también a Günilla Öberg de la Universidad de British Columbia (Canadá) y al Programa de financiamiento para la investigación Martha Pippert, por introducirme en la temática de agua y saneamiento y por brindarme los recursos materiales necesarios para llevar adelante mi trabajo de campo.

A mis entrevistados, especialmente a los funcionarios del Ente Regulador de Agua y Saneamiento, por mostrarse siempre predispuestos a ayudarme y por enseñarme el compromiso y la pasión que supone trabajar sobre el sector.

Al Grupo de Estudios Ambientales -núcleo de pertenencia temática y afectiva - especialmente a Carolina Montera, Soledad Fernández Bouzo y España Verrastro- por sus comentarios atentos y sus consejos sobre mi trabajo. Al Área de Estudios Urbanos, por ofrecerme un espacio de intercambio y aprendizaje, donde conocí personas muy valiosas con las que compartí diversas experiencias académicas y de vida. Al Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA y sus directivos y becarios, que siempre me han ofrecido una palabra de aliento en todo el proceso y me han permitido compartir las

experiencias de todo tesista, ayudándome a no sentirme sola en el camino de realizar y culminar la escritura.

Al Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNSAM, a sus directivos, docentes y mis compañeros de cursada, por brindarme un espacio de diálogo y de formación que me ha enriquecido, no sólo intelectualmente, sino también profesional y afectivamente.

A mi familia, quienes han sido fieles lectores del presente trabajo y han estado siempre conmigo, brindándome su amor y cariño. A mis amigos incondicionales, por su paciencia, comprensión y aliento.

A todos ellos, muchas gracias.

LISTA DE NOMENCLATURA

AASA: Aguas Argentinas S.A.
ABSA: Aguas Bonaerenses S.A.
AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires
ACUMAR: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo
AGN: Auditoría General de la Nación
APLA: Agencia de Planificación
ASM: Área Sanitaria Metropolitana
AySA: Agua y Saneamientos S.A.
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CMD: Colector Margen Derecho
CMI: Colector Margen Izquierdo
CMR: Cuenca Matanza Riachuelo
ENOHSA: Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
ERAS: Ente Regulador de Agua y Saneamiento
ETOSS: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios
GBA: Gran Buenos Aires
GIRH: Gestión Integrada de Recursos Hídricos
MPFIPyS: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
OSN: Obras Sanitarias de la Nación
PBA: Provincia de Buenos Aires
PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PISA: Plan Integral de Saneamiento Ambiental
Planes A+ C: Planes Agua más Cloaca
Planes A+ T: Planes Agua más Trabajo
SEPA: Sidestream Elevated Pool Aeration Station (cascadas de aireación del agua)
SHU: Servicio Hidráulico Urbano
SIGEN: Sindicatura General de la Nación
SSRH: Subsecretaría de Recursos Hídricos

INTRODUCCIÓN Y PROBLEMÁTICA

“El agua es un recurso singular. Es un recurso siempre en estado de flujo, frecuentemente invisible, a veces cambiante en calidad, siempre en movimiento en términos de cantidad o de distribución en el tiempo. Debido a la naturaleza del ciclo hidrológico y de la capacidad humana a acumular, derivar, drenar, bombear, contaminar, desalinizar o tratar el agua, este recurso fugitivo y caprichoso conecta a la gente que de ella depende, por lo mejor y por lo peor.

F. Molle (219: 2012)

LA RE-ESTATIZACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO COMO PROBLEMA DE ESTUDIO

El acceso al agua potable y al saneamiento constituye un elemento central para la satisfacción de necesidades básicas de las personas. En la actualidad, cerca de 900 millones de personas carecen de acceso a agua potable y cerca de 2.500 millones (alrededor del 40% de la población mundial) no disponen del servicio de saneamiento. Esta situación hace que cada día, aproximadamente 10.000 personas –la mitad de ellas niños menores de 5 años- mueran por enfermedades evitables producto de la ingesta de agua no segura y al saneamiento inadecuado (UNICEF, OMS; 2008).

La cobertura insuficiente y la mala calidad de estos servicios no sólo afectan la salud de la población sino que también produce efectos nocivos en el medio ambiente, al reducir la disponibilidad de agua para diversos usos, relacionados tanto con el desarrollo productivo como con los intereses sociales y ambientales (Rozas Balbontín, 2011).

En los últimos años es posible observar en diversas partes del mundo, procesos de re-estatización o re-municipalización del servicio de agua y saneamiento². Esto supone la

² El caso más emblemático de la región es el que se inició con “la guerra del agua” en la ciudad de boliviana de Cochabamba en el año 2000. Allí, los ciudadanos realizaron una

transferencia de los servicios desde el sector privado hacia autoridades públicas de distinto alcance (municipales o estatales).

Los motivos que alentaron la re-estatización responden en gran medida al fracaso del modelo privatizador. La gestión privada de un servicio básico como el agua potable y el saneamiento regida por una lógica mercantil ha provocado efectos fuertemente negativos en las poblaciones de bajos recursos y en el cuidado del medio ambiente. Esto se debe principalmente a la falta de rentabilidad que suponía la extensión del servicio en sectores que no podían asegurar el pago de la tarifa, y en el caso del medio ambiente, por la falta de interés por parte de la empresa privada en asumir las externalidades negativas del servicio.

Asimismo, en el caso de América Latina, a los efectos negativos de la privatización se suman los problemas estructurales e históricos del sector. En este sentido, son pocos los países que han alcanzado la universalización de los servicios de agua potable y saneamiento, y aún menos los que han logrado avanzar en el tratamiento de aguas servidas. En algunos países de la región, el problema no es sólo de cobertura sino también de calidad del servicio. A ello se agregan las dificultades del sector para obtener financiamiento (ya que las obras de infraestructura requieren inversiones millonarias), y llegar a los sectores de menores recursos (Lentini, 2011). Por su parte, Jouravlev (2004) destaca que, además de los problemas señalados, otro elemento que dificulta la expansión del servicio es el abrupto crecimiento demográfico de la región y la concentración de población en los centros urbanos (lo que supone una presión mayor en el servicio de agua y saneamiento).

serie de protestas en respuesta al aumento en la tarifa del agua que había establecido la empresa privatizada Aguas del Tunaria a cargo del servicio desde 1993. La movilización dejó un saldo de un muerto y más de 170 personas heridas, y fue a partir de entonces que el gobierno decidió rescindir el contrato con la multinacional Bechtel y retomar la prestación del servicio a partir de la vieja empresa estatal Semapa. Fuera de la región latinoamericana, existen otros casos de re-estatización o remunicipalización del servicio de agua y cloacas, como los casos de la ciudad de París y Grenoble (Francia); Dar es Salaam (Tanzania), Hamilton (Canadá) y Malasya, entre otros (Pigeon et al., 2012).

En este contexto, el principal desafío que presenta la “nueva” gestión pública del agua y saneamiento es poder saldar las deficiencias existentes en el sector, tanto en términos de cantidad y calidad del recurso, como en materia de sustentabilidad ambiental. A ello se suma la necesidad de articular con los diversos actores involucrados en la gobernabilidad del agua dentro del territorio.

La rescisión del contrato de concesión a la empresa privada Aguas Argentinas S.A. (AASA) y la creación en su lugar de la empresa estatal Agua y Saneamientos S.A. (AySA), destinada a prestar el servicio a gran parte del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), representa un caso emblemático de los procesos de re-estatización del servicio. Esto no sólo por las características económicas y sociales de la región, siendo que en el área de concesión se produce más del 40% del Producto Bruto Geográfico del país y allí habitan más de 10 millones de habitantes, sino también por el volumen de inversiones que supone el plan creado para alcanzar la universalización del servicio. Todo esto convierte a dicha concesión en una de las más grandes proveedoras de agua potable y desagües cloacales del mundo.

A lo largo del último siglo han existido en el país, y particularmente en el AMBA, modelos de gestión público y privado del servicio de agua potable y saneamiento, en sintonía con las ideologías dominantes en cada período de la historia nacional. Hasta la década de 1980 la gestión del servicio dependía de un solo organismo centralizado, la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN), encargada del diseño, la construcción y la implementación de las obras de infraestructura necesarias para la provisión del servicio en la mayor parte del territorio nacional. La gestión de OSN logró alcanzar un elevado nivel de cobertura del servicio, especialmente en las principales ciudades del país, superando el promedio observado en los países de la región. Sin embargo, a mediados de esa década la gestión centralista comenzó a verse debilitada por la reducción de los aportes del presupuesto nacional, lo que impidió la continuidad en la expansión y mejora del servicio. Fue entonces que se dispuso la descentralización del mismo, subdividiéndolo en 161 sistemas que fueron transferidos a las provincias. De

este modo, el campo de intervención de OSN se vio limitado al territorio conformado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 13 municipios del conurbano bonaerense.

Hacia finales de la década, los crecientes problemas fiscales y la ausencia de fuentes de financiamiento hicieron que la empresa estatal registrara importantes deficiencias (tanto en términos de calidad como de expansión del servicio) y bajos niveles de inversión. En este marco, y en el contexto de implementación de las llamadas reformas estructurales - cuyo objetivo central consistía en reducir las funciones del Estado y ampliar el espectro del mercado- fue que se alentó la privatización del servicio. En mayo de 1993 la empresa AASA obtuvo la concesión integral del mismo por un período de treinta años. La privatización del servicio supuso un cambio en el rol del Estado, limitando sus funciones a las tareas de regulación y control a través de la creación del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS).

En el transcurso de los noventa, la empresa AASA realizó reiterados aumentos de la tarifa e incumplimientos en relación a las metas de expansión lo que llevó a que, en el inicio del nuevo siglo, y frente a una de las mayores crisis macroeconómicas que viviera el país, las negociaciones entre la concesionaria y el Estado Nacional comenzaran a tensarse, provocando en el año 2006 la rescisión del contrato de concesión y la creación de la empresa estatal AySA³. De ese modo, la gestión del servicio retornó a manos del Estado, con el objetivo claro de alcanzar en un mediano a largo plazo la universalización del servicio para todos los habitantes del área de concesión. Para ello la nueva empresa estatal ha diseñado un plan maestro de obras denominado “Plan Director” destinado a revertir la situación de más de 1,5 millones de personas que al momento de asumir la gestión no poseían agua potable y más de 3 millones que carecían del servicio de cloacas (AySA, 2009).

La re-estatización del servicio de agua y saneamiento supone nuevos desafíos en la gestión y gobernabilidad del agua del Área Metropolitana de Buenos Aires. En primer

³AySA es una sociedad anónima con dominio estatal sujeta al derecho privado. El 90 % de sus acciones corresponde al Estado y el 10% restante pertenece a los trabajadores de la empresa.

lugar, la emergencia de la empresa estatal AySA se inserta dentro de un entramado más amplio de actores vinculados al manejo del recurso en el AMBA, donde coexisten y entran en tensión diferentes formas de interpretar la gestión integrada del agua. En segundo lugar, la expansión del servicio que se propone realizar la empresa enfrenta déficits históricos del sector dentro el área de concesión que se han visto agravados por una política metropolitana lábil y desarticulada en el territorio. En tercer y último lugar, si bien es posible advertir que desde la re-estatización el Estado Nacional ha asumido el problema de la universalización del servicio como un tema central dentro de la agenda pública (destinando una importante suma de recursos para financiar el funcionamiento de la empresa y el avance de las obras), el sostenido congelamiento tarifario del servicio ha llevado a la empresa a una situación crítica en términos de su sustentabilidad económica y financiera.

ANTECEDENTES Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

Al indagar en la bibliografía existente sobre la gestión del servicio de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires, es posible hallar una multiplicidad de trabajos que abordan los distintos períodos de la gestión estatal de OSN y la gestión privada de AASA desde perspectivas diversas.

En primer lugar, y para el período de la gestión estatizada de OSN, vale destacar los trabajos de Brunstein (1988-89), Dupuy (1989), Regalsky (2010), Rey (2003) y Tartani (2007). Todos ellos presentan una caracterización de lo que fue el modelo centralizado de OSN a través de la expansión de las redes del servicio en el territorio nacional, su momento de auge hacia la década del '40 y el declive hacia los '80 a partir de la descentralización del servicio a las provincias.

En segundo lugar, y en lo que refiere al proceso de privatización, se advierte que existe gran cantidad de bibliografía que estudia este período desde distintos enfoques. Los trabajos de CEPAL (Lentini, 2011; Lentini y Ferro, 2010; Jouravlev, 2004; Solanes, 1995) se centran en contextualizar el caso de AASA dentro de un escenario

latinoamericano donde primaron las políticas neoliberales y la privatización de los servicios básicos como el agua y el saneamiento. Por su parte, las producciones de Azpiazu (2007, 2010); Azpiazu, Catenazzi y Forcinito (2004) y Gaggero, Gerchunoff, Porto y Urbiztondo (1992) permiten comprender la privatización del agua y saneamiento no como un hecho aislado, sino más bien como parte de un proceso común al resto de los servicios públicos, que fueron trasladados al sector privado con el objetivo de achicar las funciones del Estado. Estos autores, a su vez, enfatizan en los negociados existentes entre las concesionarias privadas y el Estado, situación que permitió la generación de rentas extraordinarias por parte de las empresas.

En lo que refiere a las consecuencias que tuvo la privatización del servicio de agua y cloacas en el AMBA, se destaca el trabajo de Catenazzi y Filc (2001), de Gouvello (2001, 2003) quienes remarcan los efectos de la gestión privada en la configuración del territorio a través de la expansión diferencial de las redes. También vale mencionar los escritos de Arza (2003), Schneier Madanes (2001, 2005) y Botton (2005), quienes resaltan los efectos negativos de la privatización en los sectores más vulnerables de la sociedad y la capacidad de movilización de los usuarios -consumidores.

A su vez, existen otros textos como los de Azpiazu y Forcinito (2001), Azpiazu, Bonofiglio y Nahón (2008), Ferro (2000), FIEL (1999), López y Felder (2009), Oszlak, Felder y Forcinito (2000), Urbiztondo, Artana y Navajas (1998), cuyo eje de análisis se centra en los aspectos regulatorios de la privatización y la aparición de una nueva figura, los entes reguladores, que modifica necesariamente el esquema de regulación interna que estaba vigente con OSN.

Si bien es posible hallar gran diversidad de enfoques para comprender la privatización del servicio, no ocurre lo mismo con el período de la re-estatización iniciado en el 2006. Son pocos los trabajos que se han centrado en analizar esta nueva fase en la provisión del servicio iniciada ya hace siete años. Entre ellos se encuentran los trabajos de De Gouvello, Lentini y Brenner (2012); y Ordoqui Urselay (2007) que analizan las diferentes etapas de prestación del servicio en la región (desde la creación de OSN hasta la aparición de AySA), intentando comprender cuáles son las características de cada

período y las similitudes y diferencias entre ellos. Por su parte, se hallan los escritos de Azpiazu y Bonofiglio (2007) y De Gouvello, Lentini y Schneier Madanes (2010) que profundizan en la transición de la gestión privada a la pública, estudiando particularmente las transformaciones que sufrió la cúpula empresarial de la concesión desde la crisis del 2001 y hasta la rescisión del contrato en el 2006, lapso en el que observan el paulatino retiro de las firmas internacionales de la concesión y una mayor participación de los accionistas locales. Luego enfatizan en la coyuntura económica y política que llevó a la re-estatización del servicio y la conformación de AySA. Por su parte, los trabajos de Nahón y Bonofiglio (2007) y de Rocca (2008) también ofrecen un análisis interesante sobre el momento inicial de la re-estatización, al hacer énfasis en la dimensión regulatoria de estos procesos. Mientras el primero de ellos brinda un panorama general sobre el rol de los entes reguladores en esta nueva etapa, Rocca aborda el caso de AySA, estudiando detalladamente la conformación del nuevo marco regulatorio y sus similitudes y diferencias respecto al modelo privatizado.

Además, existe otro grupo de investigaciones que se centra en analizar los primeros años de gestión de la empresa estatal AySA, haciendo hincapié en los desafíos que debe afrontar la gestión re-estatizada, en términos sociales y ambientales. Entre ellos se destacan los trabajos de Azpiazu y Castro (2012) y Merlinsky, Fernández Bouzo, Montera y Tobías (2012). También son relevantes los trabajos de Florentín (2011) y Florentín, Orta y Pano (2012) que se proponen analizar comparativamente el caso de re-estatización del servicio en Buenos Aires y en Santa Fe, observando cuáles son las continuidades y rupturas con el modelo privatizado.

Al indagar en la literatura que aborda la gestión del agua y su gobernabilidad en áreas urbanas, se resaltan entre otros documentos de la CEPAL, los trabajos de Dourojeanni y Jouravlev (2001) y Jouravlev (2005) que presentan los inconvenientes que existen en Argentina y en otros países de la región latinoamericana para llevar adelante una adecuada gestión del recurso. Por su parte, y en lo que refiere concretamente a la región metropolitana, vale destacar los trabajos de Herrero y Fernández (2008), como así también los de Pereyra, Isuani, Gutierrez, Mansilla y Merlinsky compilados por Isuani

(2011) y los de Di Pace y Barsky, Alvino, Catenazzi y Representação, Fernández y Herrero, reunidos en Di Pace y Barsky (2012). Todos ellos ofrecen, desde distintas ópticas, una entrada a los problemas que afronta la gestión del agua y las políticas hídricas en el territorio metropolitano. A su vez, muchos de ellos profundizan en las dificultades que afronta la gestión local para llevar adelante una gestión integrada de recursos hídricos.

Como vimos hasta aquí, existen diversos trabajos que aportan herramientas para el estudio de la re-estatización del servicio de agua y saneamiento, así como para la gestión de agua en áreas urbanas. Sin embargo hasta el momento, no se encuentra material que se haya propuesto articular ambos fenómenos en una misma investigación. Por otro lado, a siete años de creada la empresa AySA, poco se ha escrito sobre el significado de la re-estatización en términos sociales, económicos y ambientales, así como en los cambios en la concepción del servicio a partir del “cambio de manos” de privadas a públicas. De este modo, a pesar del aporte realizado por literatura revisada en este apartado, existen aún dimensiones del proceso de re-estatización que siguen conformando un área de vacancia dentro de las ciencias sociales.

Es en este sentido que el presente trabajo se propone ahondar en esos aspectos inexplorados, indagando particularmente en el proceso de re-estatización del servicio de agua y saneamiento, y en sus efectos en la gobernabilidad del agua en el AMBA.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores, el presente trabajo de investigación parte de un interrogante general central: *¿En qué medida la re-estatización del servicio de agua y saneamiento en el AMBA se dirige hacia una gestión pública integrada y enfocada hacia el derecho humano al agua? Y, en este sentido, ¿Acaso es posible identificar un "nuevo" rol del Estado en la prestación de servicios básicos como el agua y el saneamiento? En caso de que esto se verifique: ¿cuáles son las dimensiones y o aspectos que permitirían caracterizar ese nuevo rol?* Si bien estas preguntas así

formuladas abarcan una multiplicidad de dimensiones imposibles de ser abordadas en esta tesis de maestría, las mismas servirán para guiar la investigación. En este sentido, hemos decidido circunscribir el análisis a tres ejes principales de reflexión.

En primer lugar, interesa preguntarnos *¿En qué medida este "cambio de manos" entre actores privados y públicos se vio acompañado de una concepción distinta sobre la prestación del recurso hídrico y en una priorización distinta sobre la expansión y la equidad en la cobertura?* Como veremos más adelante, la privatización de este tipo de servicios trajo aparejada una lógica de *comodificación* del recurso, lo que suponía concebirlo como una mercancía. Por su parte, las luchas sociales y las convenciones internacionales sobre el medio ambiente en los últimos años, han establecido que el acceso al agua potable y saneamiento debe estar garantizado y comprendido como un derecho humano esencial. De este modo, interesa indagar de qué modo la nueva gestión pública incorpora estos preceptos dentro de su normativa, y especialmente, dentro de su gestión, persiguiendo para ello la universalización del servicio.

En segundo lugar, y vinculado al interrogante anterior, nos preguntamos *¿Cómo se propone la gestión estatal resolver los déficits históricos que ha heredado del período privatizado?* En este punto nos interesa también ahondar en *¿Cuáles son los principales desafíos –especialmente en términos sociales, políticos y económicos– que supone la implementación del Plan Estratégico elaborado por la empresa AySA destinado a alcanzar en el mediano y largo plazo el 100% de cobertura del servicio en el área de concesión?* En este punto vale destacar que la nueva gestión pública ha de afrontar los efectos de años de desinversión en el sector, producto no sólo de la gestión privatizada de AASA (que, aunque incumplió con la expansión del servicio, logró modernizar la infraestructura existente) sino también de las últimas décadas de OSN, donde el servicio perdió la centralidad que había adquirido hacia mitad del siglo XX. Además de la desinversión del sector, para cumplir con su objetivo de la universalización del servicio, AySA debe enfrentar la inercia propia del modelo centralizado de grandes redes creado en la época de OSN, y adaptarlo a una opción más flexible que permita abastecer a las poblaciones más marginadas.

En tercer lugar, y a partir de las dos preguntas anteriores, es relevante interrogarnos *¿De qué modo la re-estatización del servicio se inserta dentro de un escenario más amplio de gobernabilidad del agua urbana, y cuáles son las visiones del recurso que se ponen en juego?* En este punto interesa ubicar el problema de la re-estatización dentro de una perspectiva más amplia vinculada a la gestión del agua en zonas urbanas, y analizar el modo en que la empresa afronta algunos problemas de gobernabilidad del recurso relacionados particularmente a la heterogeneidad de visiones acerca de la gestión integrada y la consecuente dificultad en su implementación, la dificultad de llevar adelante una gestión metropolitana que comprenda al AMBA como unidad territorial, y las limitaciones económicas propias de la empresa que amenazan con su sustentabilidad en el tiempo.

OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

A partir de las preguntas de investigación formuladas se propone como objetivo general, primero, analizar el proceso de re-estatización del servicio de agua y saneamiento a partir de la creación de la empresa Agua y Saneamientos S.A en el año 2006. Segundo, estudiar los problemas de gobernabilidad que debe afrontar la nueva empresa pública encargada del servicio.

Para poder alcanzar el primero de estos, se ha optado por desagregarlo en dos objetivos específicos. El primero buscará analizar la transformación del rol del Estado a partir de la re-estatización del servicio de agua y saneamiento ante la creación de AySA, y el cambio que este proceso trajo aparejado en la concepción del recurso hídrico. El segundo se abocará a estudiar la gestión de la empresa estatal a partir del diseño y la implementación de su Plan Director, indagando particularmente la dimensión social y económica de la prestación. Para responder al segundo objetivo general, se propone indagar en los principales desafíos que la re-estatización supone en materia de gobernabilidad del agua urbana en el territorio atendiendo particularmente a las distintas miradas que los expertos poseen sobre la gestión integral del recurso, la dificultad de

articular la política del sector con una mirada metropolitana sobre el AMBA, y las limitaciones económico- financieras que afronta la empresa.

Las hipótesis que guiarán el desarrollo del presente trabajo serán tres y se proponen explorar tendencias que guardan continuidad con el pasado así como identificar puntos de inflexión que muestran cambios en el modelo de gestión.

1. La re-estatización del servicio de agua y saneamiento en el AMBA trajo aparejado un cambio en la concepción del recurso, dejando de lado la idea de commodity propia del período privatizado, para ser interpretado como derecho humano.

2. El retorno del Estado a la prestación del servicio y la emergencia de una nueva concepción del recurso hídrico son condiciones importantes, pero sin embargo insuficientes para romper la brecha socio-espacial en la cobertura del servicio en el AMBA.

3. Si bien el Estado ha aumentado significativamente la inversión, hay problemas de mediano plazo, ligados a la falta de previsiones de sostenibilidad económica y problemas que indican ausencia de criterios de largo plazo para la gestión integrada del recurso hídrico. En su conjunto representan desafíos para la gobernabilidad del agua y ponen en riesgo el objetivo de universalización de la cobertura.

En cuanto a la estrategia metodológica, esta se ha concentrado en un abordaje cuali-cuantitativo que permita abordar la complejidad del fenómeno bajo estudio. En la producción de evidencias se buscó la triangulación de datos, lo que refiere a la convergencia o corroboración de los datos recolectados e interpretados respecto del mismo fenómeno (Denzin, 1978; Jick, 1980).

En cuanto a las fuentes de datos utilizadas, estas han sido de tipo primario y secundario. Particularmente se ha trabajado como bibliografía especializada, artículos periodísticos, informes de gestión de la empresa estatal AySA o del ERAS; estadísticas de nivel de cobertura elaboradas por estos organismos o bien por el INDEC. Como así también con entrevistas en profundidad realizadas en dos períodos temporales distintos. Un primer

acercamiento al campo, durante finales de 2010 y principios de 2011 y un segundo momento durante los meses de marzo –junio del año 2013.

En total se realizó una muestra de 21 entrevistas realizadas a expertos del sector de agua y saneamiento en el Área Metropolitana. Los entrevistados fueron seleccionados por tener una larga trayectoria y vasto conocimiento sobre el sector (propósito teórico), al tiempo que se procuró lograr la mayor heterogeneidad posible de los lugares de enunciación (relevancia). Las entrevistas cubrieron distintas áreas de gobierno –como la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Lomas de Zamora que integra el área de concesión y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo-; diversas áreas de la empresa o de sus organismos de control -entre ellos funcionarios y empleados de AySA y de AASA, como así también del ERAS y la APla-; organismos internacionales -como el Banco Mundial encargado del financiamiento de las obras-; organizaciones del tercer sector –como el Foro Hídrico de Lomas de Zamora, la Fundación Ciudad, el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo para América Latina, la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y el Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios y la Asociación-; y universidades nacionales –como la Universidad Nacional General Sarmiento, la Universidad Tecnológica Nacional y la Universidad Nacional del Luján- (ver Anexo 1)⁴.

ESTRUCTURA DE LA TESIS

Para poder desarrollar y organizar la argumentación, la tesis se encuentra dividida en cuatro capítulos principales, además de la introducción y la conclusión. El primero de ellos, se propone dar cuenta del enfoque y de las herramientas conceptuales que utilizaremos para realizar el análisis de los datos y lograr así contestar nuestros objetivos de investigación. Principalmente se analiza la noción de servicio público, su prestación y los procesos de re-estatización, así como el concepto de gobernabilidad.

⁴ Estas entrevistas fueron efectuadas en el marco del proyecto “Agua sustentable y saneamiento en áreas urbanas en crecimiento” dirigido por la Dra. Günilla Oberg y coordinado por la Dra. Gabriela Merlinsky.

Por su parte, el segundo capítulo se centra en describir las distintas etapas que tuvo la prestación del servicio de agua y saneamiento en el AMBA a lo largo de la historia, con el objetivo de contextualizar la re-estatización dentro de un escenario más amplio de gestiones públicas y privadas, así como de modelos centralizados y descentralizados. A su vez, presenta la situación del servicio tras la privatización, haciendo énfasis en la desigualdad socio-espacial que generó la lógica de ganancia en la expansión de las redes. El capítulo introduce también el nuevo marco regulatorio creado a partir del año 2006 y las modificaciones que esto trajo aparejado en el esquema de control y regulación de la empresa prestadora. Por último, analiza la aparición del “agua como derecho humano” dentro de dicho marco y reflexiona sobre la significación que esto tiene –al menos discursivamente- en términos de una nueva concepción sobre el servicio.

El tercer capítulo se aboca a estudiar los primeros años en la gestión de AySA, prestando especial atención a la dimensión social y económica de la prestación –es decir, la expansión de la cobertura y la evolución de la tarifa-. Para ello cuenta con un primer apartado donde se describe el funcionamiento del sistema hidráulico urbano en el AMBA, para luego presentar el Plan Director de Obras elaborado por la empresa para alcanzar la universalización del servicio en un lapso de trece años. En el último apartado del capítulo se analiza, a través de datos secundarios y resultados de las entrevistas, la evolución de los índices de cobertura y de la tarifa de la empresa estatal.

El cuarto y último capítulo ofrece una reflexión sobre los desafíos que afronta la re-estatización en materia de gestión y gobernabilidad del agua en el AMBA. Particularmente, se analizan tres problemas de gobernabilidad que debe afrontar la gestión re-estatizada. El primero de ellos, vinculado a la diversidad de interpretaciones que existen sobre la gestión integrada del agua en el territorio y los problemas que esto supone para su efectiva implementación. Para ello se presentan las distintas visiones que los expertos del sector tienen sobre la gestión integrada y las tensiones que entre ellas existen. El segundo problema de gobernabilidad está relacionado con la persistencia de una brecha socio-espacial en la cobertura del servicio, producto de la dificultad en

articular una política metropolitana que comprenda a la totalidad del territorio del AMBA. En este caso se retoma parte de lo visto en los capítulos anteriores, con la intención de mostrar que la falta de articulación entre la gobernabilidad del agua y la metropolitana es un problema que arrastra la gestión del servicio desde sus orígenes. El tercer y último problema se encuentra asociado a las limitaciones que presenta la gestión actual en materia económica- financiera, lo que atenta con una prestación del servicio sustentable en el tiempo. Para ello se presenta un análisis detallado de los datos económicos de la empresa estatal y del valor decreciente de la tarifa a lo largo de los últimos años.

En las conclusiones nos proponemos retomar las preguntas e hipótesis que hemos ofrecido al inicio de la investigación y observarlas a la luz de los datos empíricos, para ver si efectivamente la realidad se acerca o no a las presunciones realizadas.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

El objetivo general de la presente tesis es analizar el proceso de re-estatización del servicio de agua y saneamiento en el AMBA, y su relación con la gobernabilidad del agua urbana en el territorio. En este sentido, los principales conceptos que se tornan centrales y que ameritan una reflexión especial en este capítulo son el agua como servicio público, los procesos de re-estatización del agua y saneamiento, y por último, la noción de gobernabilidad y la de gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH).

1.1. EL AGUA COMO SERVICIO PÚBLICO

Los servicios públicos representan aquellas actividades de interés público cuya realización constituye una función indelegable del Estado. Éste debe asegurar su prestación de forma regular, uniforme, general y continua, y para ello puede optar por hacerlo de modo directo o bien, concediéndola a privados, a través de un régimen especial que asegure la prestación en forma regular, uniforme, general y continua (Groisman, 1995). A su vez, la determinación sobre qué actividades poseen el carácter de servicio público, no es algo fijo y estable, sino que depende de los cambios en los valores y las necesidades sociales dominantes en cada momento histórico (Groisman, 2001). Esto supone que ciertos bienes –entre ellos el agua potable y el saneamiento- deben ser accesibles al conjunto de la población de manera independiente de sus condiciones económicas particulares (Pírez, 2000: 21).

Siguiendo a la CEPAL (1995), algunas de las principales características económicas generales de los servicios públicos son i) el ser economías de escala y de alcance, lo que supone, por un lado, que a mayor producción es menor el costo unitario, y por otro lado, que la prestación de dos o más servicios resulta más barata si la realiza una misma empresa; ii) el implicar altos niveles de inversión en infraestructura a gran escala, y que

la demanda sea relativamente inelástica (ya que es un bien esencial para la vida), lo que significa que las cantidades consumidas son poco sensibles a las variaciones de precios; iii) el contar con limitaciones operativas, ya que el tamaño e inversión de la infraestructura necesaria para proveer el servicio reducen la capacidad de que existan competidores, iv) el tener consecuencias legales, lo que supone que la entrada al mercado de este tipo de servicios -que tienen el poder de configurarse como monopolios naturales (lo que supone una sola empresa proveedora), exige el control y la regulación pública (CEPAL, 1995: 4-5).

En la Argentina, la prestación de los servicios públicos en general osciló a lo largo de su historia entre gestiones públicas y privadas. En el caso del servicio de agua y saneamiento en el AMBA, éste ha estado a cargo de la empresa estatal OSN durante casi todo el siglo XX, hasta el advenimiento de las políticas neoliberales en la década de 1990. Para ese entonces OSN, al igual que otras empresas de servicios del Estado, mostraba signos de deterioro: la productividad de sus inversiones y su contribución al crecimiento habían declinado, a la vez que su tarifa había perdido relación con los costos, lo que hizo que la empresa se endeudara en niveles cada vez más elevados. Fue a partir de entonces que comenzaron a tomar peso los discursos que cuestionaban la capacidad del Estado para llevar adelante la prestación de este tipo de servicios, alentando su transferencia al sector privado (FIEL, 1999). De este modo, como expresa Castellani (2002), la respuesta a la crisis que atravesaba el Estado era formulada en términos de "más mercado y menos Estado".

Las transformaciones que sufrió el Estado en este período no sólo implicaron su achicamiento sino también –y por sobretodo- su redefinición tras el proceso de reforma, lo que implicó el pasaje de Estado Productor al Estado Regulador (Stark, 2001). En este sentido, la privatización supuso la creación de organismos estatales encargados de la regulación y el control del servicio, tarea que antes era realizada por la propia empresa estatal. La regulación pasó así de ser implícita o endógena a la propia empresa estatal (Melo, 2002), para estar en manos de entes u organismos autónomos y públicos, lo que representa la noción moderna de la regulación (Azpiazu, Bonofiglio y Nahón, 2008).

Para Swyngedouw, Kaika y Castro (2002), quienes estudiaron el desarrollo histórico del servicio de agua y saneamiento en Europa, las tendencias privatizadoras que primaron en aquellos países durante las décadas del '80 y '90, fueron perfilando un nuevo modo de concebir el servicio, pasando de bien público a bien económico o *commodity*. Para estos autores, más allá de la forma institucional que asuma la prestación del servicio (sea esta privada, pública o mixta) el nuevo estadio en la “*comodificación*” del agua que comenzó al inicio de 1980 ha pasado ahora a ser casi hegemónico. Esto supone la incorporación de valores y criterios de mercado en la provisión del servicio, lo que se ve materializado en incrementos en el monto de la tarifa y en la priorización de la expansión en zonas que permitan garantizar el cobro del servicio.

1.2. EL AUGE DE LA RE-ESTATIZACIÓN

En Argentina las políticas neoliberales y los procesos de privatización de servicios públicos se extendieron durante toda la década del '90. Sin embargo, la crisis económica que se abatió sobre el país en el 2001 representó un punto de inflexión en el modelo económico vigente y a partir de entonces la relación entre el Estado y las empresas privatizadas se vio necesariamente replanteada. El abandono del régimen de Convertibilidad⁵ y la prohibición de indexación de las tarifas de los servicios públicos⁶ llevó al Estado a la revisión y renegociación de los contratos de concesión con las privatizadas.

Si bien el argumento central con el que se había alentado la privatización o concesión de los servicios públicos consistía en la necesidad de reducir los desequilibrios fiscales que

⁵ La sanción de la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Ley N° 25.561) en el año 2002 supuso el abandono del modelo de Convertibilidad, que había regido durante el período 1991-2001 y que había implicado la paridad de tipo de cambio fijo un peso = un dólar.

⁶ En realidad la prohibición a indexar los servicios públicos al dólar ya se encontraba presente en la ley N° 23.928 del año 1991 que dio origen al régimen de Convertibilidad. Sin embargo, durante los noventa ese artículo había sido ignorado en múltiples oportunidades. En este sentido, la ley N° 25.561 del 2002 retoma y reafirma dicha norma (Azpiazu y Bonofiglio, 2007:5)

habían generado las empresas públicas en períodos anteriores y en mejorar la calidad y extensión de los servicios; en términos generales los resultados distaron de ser los esperados. De este modo, y tal como advierte Schvarzer (1998), la privatización en lugar de mejorar la gestión de aquellas empresas de servicios públicos, logró la creación de negocios monopólicos que garantizaron cuantiosos márgenes de ganancia para los inversores y grandes pérdidas de recursos para el Estado.

Como veremos más detenidamente en el próximo capítulo, en el caso de Aguas Argentinas encargada de proveer el servicio en gran parte del AMBA, el incumplimiento en las metas de expansión y los incrementos tarifarios agudizaron aún más la desigualdad social en el acceso al servicio.

En consecuencia, en los últimos años comenzó a resurgir nuevamente la idea de que es el Estado quien debe hacerse cargo de la prestación de los servicios públicos – especialmente de un servicio esencial para la vida como es el agua y saneamiento- si es que se pretende lograr la universalidad de su acceso para el conjunto social.

En Europa, la literatura que aborda los procesos de re-estatización del servicio de agua y saneamiento advierte que el debate sobre si la prestación debe ser pública o privada ya es obsoleto, y que lo importante ahora es reflexionar sobre qué tipo de gestión pública del servicio es la más adecuada para afrontar los desafíos actuales en el manejo del recurso (Barraqué, 1992; Balanyá et al., 2009; Pigeon, 2012). Este interrogante se inserta dentro de la perspectiva propia a la nueva sociología económica, que se propone sustituir los debates sobre “cuánto” interviene el Estado, por argumentos que traten sobre la calidad de la intervención estatal, las diferentes formas de participación y sus efectos en la economía (Evans 1996).

Para profundizar en esta idea, Hachfeld, Terhorst y Hoedeman (2009) ofrecen la noción de *gestión pública progresista del agua* (Progressive Public Water Management), para dar cuenta de los aspectos que debe perseguir la gestión pública del servicio para responder a los desafíos actuales en la gestión del agua. Estos requisitos se resumen en la universalización y buena calidad del servicio, la eficacia en la cobertura de

necesidades-entendida ésta de una manera amplia como la capacidad de cubrir las necesidades de los ciudadanos y el desarrollo de procesos de democracia participativa vinculados al sector-; la equidad en la prestación -lo que supone que el acceso al agua no debe depender del status social del ciudadano y, por otro lado, que el servicio sea usado de manera responsable para no generar derroche-; la solidaridad y sustentabilidad del servicio -que refiere a la capacidad de la empresa de incorporar una visión integral del recurso hídrico y mirar más allá de la lógica sectorial-; buenas condiciones laborales para sus trabajadores; y por último, la existencia de una legislación *progresista* sobre el recurso a nivel nacional o local que considere el carácter público del servicio y reconozca el derecho humano al agua (Hachfeld et al., 2009:5).

Dirigir la gestión pública del agua hacia el cumplimiento de estos aspectos supone, a su vez, acercarse a lo que Larrabeiti Rodríguez (2013) define como la transición del paradigma hidráulico hacia una nueva cultura del agua. Esto es, el pasaje de un enfoque instrumental del recurso donde se garantizaba la producción abundante y barata del agua en pos del crecimiento económico, a otro más integral que comprende elementos tales como la problemática ambiental o la justicia social. Para McDonald (2012), los procesos de re-estatización, suponen además un “giro filosófico” en la concepción del agua, pasando de una lógica restringida y sectorial, a otra basada en la noción de derecho humano al agua y la gestión integrada.

Otro aspecto importante que señalan estos autores es que, esta nueva cultura del agua enfatiza en la necesidad de concebir la gestión desde la demanda (cantidad de agua necesaria por los usuarios) y no desde la oferta (producción irracional y abundante), lo que a su vez supone la integración de las políticas sectoriales (agua y cloacas) a las territoriales, para conocer los usos reales del agua en el territorio (Larrabeiti Rodríguez, 2013: 149-150).

Este enfoque integral del servicio podría ser interpretado como una transformación en lo que algunos autores denominan como el *contrato hidro-social* predominante (Turton y Meissner, 2002; Brown et al., 2009). Es decir, un cambio en los valores y acuerdos implícitos sobre el modo en que debe ser gestionado el recurso hídrico, que se tornan

legítimos y preponderantes en la sociedad. Dichos valores no son estáticos sino que van transformándose a lo largo del tiempo a partir de la lucha política entre los diferentes grupos sociales por la significación del recurso. En el nuevo contrato hidro-social creado a partir de la re-estatización, garantizar el acceso al agua y el saneamiento al conjunto de la población -es decir, alcanzar la universalización del servicio- pasaría a ser el objetivo central de la gestión.

Sin embargo, la re-estatización del servicio no supone necesariamente un abandono total del modelo de gestión anterior. Para Swyngedouw, Kaika y Castro (2002), las políticas neoliberales y la privatización del servicio habrían producido lo que ellos denominan como el pasaje del gobierno (government) a la gobernabilidad (governance). Esto supone que, mientras que en el pasado la gestión y la política del agua estaban directa o indirectamente bajo el control de un órgano gubernamental particular –sea a nivel nacional o a nivel municipal- en los últimos años ha habido una proliferación de nuevas instituciones, organismos y actores relacionados a la cuestión del agua que están involucrados en el armado de políticas y en la planificación estratégica, en una variedad de escalas geográficas. Este nuevo entramado de actores se mantiene vigente –e incluso se complejiza- durante la re-estatización.

Los conceptos hasta aquí presentados, ofrecen herramientas útiles para reflexionar sobre nuestras preguntas de investigación. Por un lado, el concepto de *commodity* y la idea de derecho humano al agua, nos permitirá profundizar en los cambios en la concepción del recurso a lo largo de los distintos modelos de prestación (pública- privada). Por otro lado, las nociones asociadas a la re-estatización del servicio como la de *gestión pública progresista del agua* y la nueva cultura del agua, permitirán reflexionar sobre la existencia (o no) de un nuevo rol del Estado en la prestación del servicio, así como en sus características. Resta definir en este marco el término de gobernabilidad del agua, ya que éste permitirá articular los procesos de re-estatización del servicio dentro de un esquema más amplio de gestión del agua urbana en el territorio, permitiendo así identificar y estudiar los principales problemas internos y externos que debe afrontar la gestión estatal del agua en el AMBA.

1.3. LA NOCIÓN DE GOBERNABILIDAD DEL AGUA

Los desafíos que supone la gestión del agua han comenzado a tomar visibilidad en la agenda global a partir de la década del 70. Los organismos internacionales han elaborado desde entonces múltiples iniciativas de políticas públicas destinadas a afrontar y superar dichos desafíos. Entre ellas vale mencionar los objetivos que se fijaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua en el año 1977 en Mar del Plata, donde se declaró que *“Todos los pueblos, cualquiera que sea su nivel de desarrollo o condiciones económicas y sociales, tienen derecho al acceso a agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas”*, y en base a ello, se estableció la meta de universalizar los servicios de agua potable y saneamiento para la década de los noventa, iniciando así lo que se llamó la Década del abastecimiento de agua potable y saneamiento (1981-1990). La misma terminó oficialmente en 1990 con la Consulta mundial sobre el Agua potable y el saneamiento ambiental, en Nueva Delhi.

Sin embargo, a pesar de las declaraciones realizadas, los objetivos de universalización están lejos de haber sido alcanzados. En el inicio del nuevo siglo las propuestas internacionales en materia de agua y saneamiento -plasmadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio- se han mostrado menos ambiciosas, dejando en un segundo plano la universalización de estos servicios y estableciendo metas “más realistas” (y limitadas) que buscan reducir a la mitad para el 2015 la proporción de personas sin acceso a estos servicios⁷. A pesar de este retroceso en el alcance de los objetivos perseguidos, es posible advertir que la problemática del acceso al agua potable y al saneamiento sigue siendo un tema central en la agenda internacional global. Esto puede observarse, por ejemplo, en la declaración que realizó la Asamblea General de las Naciones Unidas en julio del 2010, donde estableció que el acceso seguro a un agua potable salubre y al saneamiento constituyen un derecho humano fundamental para el

⁷En realidad, estos objetivos se fijaron en dos instancias diferentes. Por un lado, en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas (septiembre de 2000) se acordó reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso a los servicios de agua potable para 2015; mientras que en la Cumbre de Johannesburgo (26 de agosto al 4 de septiembre de 2002) se reafirmó este compromiso añadiendo una meta similar a la anterior pero en relación al servicio de saneamiento.

completo disfrute de la vida y de todos los demás derechos humanos (Resolución A/RES/64/292)⁸.

En la literatura especializada, existe un reconocimiento creciente de que las principales causas de esta situación no son técnicas ni “naturales” sino más bien de naturaleza social y política (Castro 2007; Swyngedouw 2004). Esto ha llevado a priorizar en las investigaciones los aspectos institucionales de la prestación de servicios (Allen et al. 2005; UN-Hábitat, 2003) y a reconocer el rol clave que debe asumir el Estado en términos de gobernabilidad para poder alcanzar los objetivos del Milenio (UN-Hábitat, 2003; Banco Mundial, 2003).

La noción de gobernabilidad comenzó a adquirir gran relevancia en las últimas décadas, tanto en la escala global como en América Latina en particular. El término fue empleado en múltiples conferencias y declaraciones de los organismos internacionales destinadas a alentar la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas que permitiesen a los países del tercer mundo, mejorar la prestación de los servicios básicos, y por ende, la calidad de los servicios.

El auge de la noción de gobernabilidad ha sido acompañado de una multiplicidad de significados, lo que dificulta la comprensión y el alcance del término. A rasgos generales, y refiriéndose específicamente al caso de América Latina, la dificultad que presenta el término es doble. Por un lado, existe un problema semántico, vinculado a la confusión que genera la traducción de los términos anglosajones *governance* y *governability*. Por otro lado, existe un problema teórico, sobre el significado que dicho término asumen en las ciencias sociales (Fontaine y Velasco; 2011: 26). Como explica Prats (2003), mientras la gobernanza refiere al conjunto de normas e instituciones que enmarcan y legitiman el accionar del gobierno -lo que podría ser comprendido en

⁸ Anteriormente, hacia fines del 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación General n° 15 sobre el derecho al agua. El artículo I.1 de dicho documento establece que "El derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna". La Observación n° 15 también define el derecho al agua como el derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico.

términos marxistas como la “estructura”-, la gobernabilidad refiere a las visiones y tensiones que sostienen los actores en función de un contexto económico, político y social determinado - lo que se asocia con la “superestructura”- (Prats en Fontaine y Velasco, 2011: 30).

Desde inicios del siglo XX y hasta la década del 70 primó en el mundo occidental, un modelo de gobernabilidad centrado en la premisa de que el Estado debía ejercer un rol ordenador y director del desarrollo social. En este sentido, la gobernabilidad, en este período donde primaba el Estado Benefactor, era entendida como *“la capacidad que poseía un sistema político para gobernar en forma eficiente y garantizar así las condiciones políticas necesarias para el desarrollo económico, social y ambiental”* (Allen et al. 2005: 26-27).

La centralidad de la figura del Estado en esta definición de gobernabilidad se relaciona con la que ofrece la corriente neo-institucionalista, que entiende por dicho término el establecimiento, la reafirmación o el cambio de las instituciones –particularmente estatales- para resolver los conflictos vinculados, entre otras cosas, al manejo y la distribución de los recursos naturales (Paavola, 2007).

A partir de la caída del Estado Benefactor en la década de 1980, las diversas interpretaciones sobre el concepto pueden resumirse en dos grandes vertientes. Por un lado, quienes entienden la gobernabilidad como una herramienta meramente técnica y administrativa capaz de ser utilizada en diversos contextos para alcanzar objetivos previamente definidos. Por otro lado, quienes ven en la gobernabilidad un proceso que excede a los actores expertos y de poder que toman decisiones técnicas, y que refiere más bien al debate de proyectos alternativos, a veces incluso rivales, sobre el desarrollo social, y la definición de los fines y los medios que deben ser perseguidos por la sociedad, a través de un proceso de democracia participativa (Castro 2007: 98). Esta última interpretación permite entender la gobernabilidad como un término complejo que implica la participación de múltiples actores y la existencia de relaciones de poder que pugnan por la legitimación de una mirada particular sobre la forma de concebir el problema y su posible solución.

Por otro lado, la noción de gobernabilidad, que en sus orígenes se abocó a estudiar los regímenes políticos democráticos, comenzó a ser utilizada en otros campos, como el ambiental, intentando captar así la capacidad de gestionar los recursos naturales teniendo en cuenta la multiplicidad de actores involucrados en un mismo territorio. En este sentido, Alimonda (2006) comprende la gobernabilidad ambiental como la articulación y tensión entre prácticas y representaciones diversas y contradictorias que sostienen los actores con incidencia en el manejo de los recursos naturales en un determinado territorio. Esta definición permite captar no sólo la multiplicidad de actores que supone la gobernabilidad de los recursos, sino también la posibilidad de que se gesten conflictos entre aquellos por el manejo de estos, convirtiendo al conflicto en un elemento central de la gobernabilidad (Merlinsky, 2011).

Los cambios económicos, demográficos y territoriales que se han producido en los últimos años –especialmente con el crecimiento de las urbes, el incremento de las actividades extractivas y la expansión de la frontera agrícola- no sólo han derivado en mayores presiones sobre los recursos hídricos, sino también en la ampliación del número de actores sociales que inciden sobre el uso y la gestión del recurso. Esto ha impactado sobre la cantidad y calidad de los recursos de agua existentes -lo que se expresa en importantes problemas de contaminación y daños en los ecosistemas-y también ha producido serios conflictos sociales por su uso y conservación (Isuani, 2010).

La diversidad de actores e intereses involucrados en el manejo del agua resalta la dimensión política presente en el concepto de gobernabilidad, que es precisamente la que nos interesa enfatizar en el presente trabajo. En este sentido, es pertinente mencionar los aportes de la ecología política, que a través de autores como Swyngedouw, Kaika, Castro (2002) y Molle (2012) entre otros, se focalizan en estudiar el modo en que la gestión de los recursos naturales –particularmente el agua urbana- se encuentra atravesada por relaciones de poder -material, económico, político y discursivo- distribuidas de modo inequitativo en el conjunto social. El punto de partida de esta corriente de pensamiento es que, si bien los patrones de desarrollo de los recursos hídricos, dependen de la cantidad y calidad (factores naturales), también dependen de la

estructura social y política de la sociedad, ya que la distribución de poder y agencia en un determinado momento determina el acceso al agua (Molle, 2012).

Sin embargo, la dimensión política de la gobernabilidad no sólo refiere a la forma en que se distribuye el poder entre los distintos sectores sociales, sino también al modo en que cierta visión o concepción sobre el recurso logra legitimarse en cada momento histórico. En este sentido, en las últimas décadas, han tomado importancia en el ámbito internacional a través de convenciones y conferencias de Naciones Unidas tales como Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible y la Declaración de Río en el año 1992, el Segundo Foro Mundial del Agua en La Haya en el 2000 y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, año 2002, nociones tales como la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) y la gestión de cuencas hídricas, que promueven una concepción más amplia sobre el manejo del recurso, superadora de la visión fragmentaria y sectorial que caracteriza al sector (Marré, Herzer y Wolansky, 2009). Esto supone la articulación y el diálogo entre los diferentes actores y organismos encargados del manejo y uso del recurso en un territorio determinado.

Una definición clásica de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) entiende ésta como *“un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales”* (GWP, 2008: 4). En concordancia con esta definición, la política hídrica orientada a la GIRH debe basarse en tres ideas centrales: la integración sectorial, la descentralización territorial y la participación de la sociedad civil (Abers, 2010).

Sin embargo, la GIRH no presenta una definición unívoca, sino que comprende diversos enfoques y dimensiones. Originalmente el término GIRH respondía al enfoque para la gestión del agua propuesto en la Declaración de Dublin sobre Agua y Desarrollo Sustentable que surgió como resultado de la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente en el año 1992. Allí se establecieron cuatro principios clave en relación al recurso. En primer lugar, se concibe al agua como un recurso vital vulnerable y finito, esencial para la vida, el desarrollo y el medio ambiente. En segundo lugar, se establece

que la gestión y desarrollo del agua deberán basarse en un enfoque participativo que abarque a los usuarios, planificadores y formuladores de política de todo nivel. En tercer lugar, se reconoce que las mujeres tienen un papel central en la provisión, gestión y protección del agua. Y, en cuarto lugar, se advierte que el agua tiene en todos sus usos competitivos, un valor económico y por ello debe ser reconocida como un bien económico (GDRC, 2009). En este punto, la declaración advierte que, si bien todas las personas deben tener derecho básico al acceso a agua potable y saneamiento a un precio accesible, el no haber reconocido en el pasado el valor económico del recurso llevó a su desperdicio y contaminación. Otros enfoques, como el de la ecología política critican esta concepción de la GIRH formulada por Naciones Unidas -particularmente la idea del agua como bien económico-, y proponen otra definición del concepto, entendiendo la GIRH como la armonía entre la dimensión ambiental, la económica y la social del recurso; la inviolabilidad de los límites de la capacidad de carga de los ecosistemas y la exigencia de una nueva cultura del agua que ponga el acento en el derecho al agua (Peniche Camps y Guzmán Arroyo, 2012: 104).

Sin embargo, el concepto de la GIRH presenta múltiples dimensiones, de modo que la integración puede ser entendida de tres formas distintas. Desde una visión meramente hídrica (es decir, reducida al recurso) como la consideración de los múltiples usos del agua en una determinada cuenca, desde una visión ecosistémica, como la articulación de los recursos hídricos con otros recursos naturales del entorno (como el suelo, el aire, la flora y la fauna); y desde una mirada más amplia, como la integración de los recursos naturales con los no naturales (Doroujeanni, 2001 en Gutiérrez, 2011:159). Esta última concepción supone a su vez la integración de usos y usuarios, la gestión intersectorial, la articulación de la dimensión social, con la económica y ambiental, así como también la equidad en el acceso y la distribución del recurso.

Sin embargo la implementación de la GIRH en la escala local presenta serias dificultades. Por un lado, las estrategias para la gestión del agua, especialmente en áreas urbanas, carecen de políticas que expresen una visión u objetivo claro para lograr la deseada GIRH y la sustentabilidad del recurso -en términos ambientales, económicos y

sociales- (Brown et al., 2009). Esto se debe en parte al carácter ambiguo y conciliador del concepto de la GIRH, que lo convierte en lo que Molle (2008) define como un concepto nirvana⁹. Esto es, una noción que al representar un modelo ideal, atractivo y consensual, hace que diversos actores o grupos con intereses contrapuestos decidan incorporarla en sus discursos y objetivos, como modo de legitimar sus propias agendas, ocultando así el carácter político que posee la gestión de los recursos hídricos -y naturales en general- (Fernández Bouzo, 2010). Doroujeanni y Jouravlev (2001) destacan que, además de la existencia de actores con intereses diversos, lo que dificulta la implementación de la GIRH y la gobernabilidad del agua en general es la legitimación del saber técnico por encima de otro tipo de saberes -y relacionado a ello, la falta de articulación entre disciplinas duras y blandas-, y la falta de democratización y el verticalismo en la toma de decisiones del sector.

Por otro lado, y en lo que respecta a los países latinoamericanos, estos se han visto enfrentados a otras dificultades propias de la región al querer incorporar las ideas de la GIRH y la sustentabilidad dentro de sus políticas vinculadas al agua. Entre ellas vale destacar la descentralización institucional que caracteriza al sector -es decir la superposición de múltiples instituciones intervinientes en el manejo de los recursos hídricos-, el acelerado ritmo de crecimiento de las ciudades latinoamericanas a lo largo del último siglo -que ha provocado un problema de accesibilidad a los servicios públicos, entre ellos el agua y saneamiento-; y la introducción de nuevas tecnologías productivas, como los cambios en el uso del suelo rural, que traen aparejados un fuerte puja de intereses por el manejo del recurso.

A los problemas que afronta la región para la aplicación de la GIRH, se agrega en el caso argentino la ausencia de una legislación propiamente nacional -que supone a su vez una diversidad y heterogeneidad de legislaciones provinciales- y una fragmentación

⁹Para Molle (2008) los conceptos "nirvana" surgen como respuesta o solución a algún problema vinculado al manejo del sector y representan una imagen ideal sobre cómo que el mundo debe mejorar, surgen de la evidencia de impactos negativos e intentan disolver los antagonismos en visiones reconciliatorias (Fernández Bouzo, 2010:4).

sectorial que genera fallas de coordinación interjurisdiccional y superposición de funciones y responsabilidades (Alvino, 2012; Gutiérrez, 2011).

Para poder territorializar el concepto de gobernabilidad del agua y de GIRH, es pertinente retomar los conceptos de *landscape*¹⁰ y *waterscape* elaborados por la ecología política. Para Molle, *waterscape* representa una unidad de paisaje donde interactúan aspectos físicos -como los recursos hídricos, los ecosistemas y el clima- y aspectos humanos-vinculados a procesos sociales, económicos y culturales que definen el modo en que la naturaleza es percibida y transformada socialmente- (Molle, 2012: 220). De este modo, pensar el AMBA como *waterscape* permite analizar el modo en que se produce la articulación entre estos dos aspectos en el territorio. Articulación que no es estática, sino que va cambiando a lo largo del tiempo de acuerdo a las visiones del ambiente que logran legitimarse.

El énfasis en la interconexión entre naturaleza y sociedad que propone esta corriente de pensamiento, permite visibilizar el modo en que las relaciones de poder existentes se plasman -material y discursivamente- en la distribución y el concepción acerca de los recursos naturales, en nuestro caso concreto, el agua. Estas relaciones de poder se ven materializadas en las intervenciones -directas o indirectas- que hacen sobre los sistemas hídricos los diversos actores, a partir del acceso que tengan al recurso y al grado de poder político, decisional y discursivo que posean. Dichas intervenciones generan, a su vez, costos, beneficios y riesgos que se reparten de manera desigual en el tiempo, el espacio y los grupos sociales, generando así la aparición de conflictos.

¹⁰ Para la ecología política, la noción de *landscape* (paisaje) representa un artefacto social que refleja las relaciones de poder (material, económico, político y discursivo, entre otros) y las interacciones generadas por los tipos de explotación y consumo de la naturaleza resultado de esas relaciones, entre actores, unidades espaciales, y en términos más generales, entre humanos y la naturaleza (Molle 2005; Swyngedouw et al. 2002). La idea de *landscape*, entonces, permite pensar el paisaje físico como el resultado dinámico de actores que compiten entre sí y que, con su explotación de recursos, alteran y remodelan el ambiente (Molle 2005). Partiendo de esta interpretación general, Molle desarrolla la noción de *waterscape* para pensar la interacción entre la sociedad y el ambiente en el caso particular de los recursos hídricos.

Ahora bien, las diversas interpretaciones sobre la gobernabilidad expuestas a lo largo de este apartado, permiten identificar diferentes aspectos del concepto útiles para analizar nuestro objeto de estudio. Por un lado, coincidimos con la ecología política en que la gobernabilidad no sólo refiere a una cuestión técnica sino más bien política, en donde entran en juego diversos actores con intereses, visiones y recursos particulares sobre el manejo del agua. Esta idea permitirá analizar de qué modo AySA interactúa con los actores involucrados en la gobernabilidad del agua en el AMBA y cuáles son las distintas miradas que existen en torno a la gestión integrada del recurso. Por otro lado, las nociones de *waterscape* y *landscape* desarrolladas a lo largo del apartado, permiten contextualizar la gobernabilidad del servicio dentro de un marco metropolitano, lo que ofrece una mirada más compleja sobre la prestación del servicio y su articulación con las políticas ambientales locales. En tercer lugar, retomamos la mirada neo-institucionalista sobre la gobernabilidad que hace énfasis en las capacidades concretas que posee el Estado (en este caso la empresa estatal AySA) para hacer frente a los problemas y conflictos que surgen en torno al manejo del agua.

De este modo, la definición de gobernabilidad adoptada para el presente trabajo se asemeja bastante a otro concepto importante desarrollado por la sociología económica, y que es el de capacidades estatales. Siguiendo a Skocpol (1989), el estudio de las capacidades estatales supone analizar los recursos e instrumentos económicos e institucionales que posee el Estado para llevar adelante sus objetivos o políticas, pero no sólo eso, sino también comprender el entorno socioeconómico y político en el que éste se inserta como así también los actores con distintos intereses que en él participan. De este modo, para nosotros la gobernabilidad –al igual que el estudio de las capacidades estatales- abarca dos dimensiones de análisis centrales. Por un lado, la dimensión política que supone la heterogeneidad de miradas e intereses que disputan por su legitimidad. Y, por otro lado, las capacidades institucionales y económicas que tiene el Estado para llevar adelante sus políticas

Las nociones e ideas desarrolladas hasta aquí constituyen herramientas conceptuales fundamentales para responder a nuestros objetivos de investigación y por ello serán retomadas y profundizadas a lo largo de los siguientes capítulos.

CAPÍTULO 2

LA PRESTACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA DEL AGUA EN EL AMBA

El presente capítulo se propone contextualizar históricamente el caso en estudio y responder así el primer interrogante que nos hemos planteado en la introducción, referido a la transición privado- público de la prestación del servicio y sus implicancias en el modo concebir o interpretar el recurso hídrico.

Para poder contestarlo, el capítulo se estructura en cuatro apartados. El primer apartado se propone hacer un recorrido histórico de la prestación del servicio de agua y saneamiento en el país, y particularmente en el área de estudio, con el fin de enmarcar la reciente re-estatización en un escenario más amplio de larga data -que oscila entre gestiones privadas y públicas, así como entre modelos centralizados (nacionales) y descentralizados (provinciales)- fuertemente vinculado a la historia económica y política del país. A continuación, el segundo apartado se propone desarrollar brevemente los resultados de la gestión privatizada de AASA, para poder así comprender el escenario que enfrenta AySA al asumir la prestación del servicio en el área de concesión. El tercer apartado se centra en el inicio del período actual de la prestación del servicio, es decir la creación de la empresa estatal Agua y Saneamientos S.A. en el año 2006 y la aparición de un nuevo marco regulatorio, hechos que configuran un nuevo esquema institucional en la prestación del servicio en donde participan diversos actores involucrados en la gestión del recurso hídrico a nivel local y nacional. Por último, en el cuarto apartado, se analizan algunos elementos del nuevo marco y de las acciones anunciadas por la empresa -como la consideración del "derecho humano al agua" y la importancia de la universalización- que permitirían pensar en una nueva concepción sobre el servicio.

2.1. HISTORIA DE LA GESTIÓN PÚBLICO-PRIVADA DEL SERVICIO

El saneamiento urbano en la Argentina estuvo impulsado por las epidemias de cólera y fiebre amarilla que afectaron a Buenos Aires en 1867 y 1871, aunque sus orígenes pueden rastrearse en las ideas higienistas del siglo XIX (Catenazzi, 2006; Regalsky, 2010; Rey, 2003). Para esta corriente, la provisión de agua segura y abundante y el drenaje de las aguas servidas eran elementos centrales para poder disminuir la tasa de mortalidad en la población. De este modo, a fines de 1867 se creó la Comisión de Aguas Corrientes, dentro del ámbito del Ministerio del Interior, encargada de realizar obras destinadas al abastecimiento de agua potable en la Ciudad de Buenos Aires (Regalsky, 2010; Rey, 2003). Es importante destacar en este punto que, si bien dentro de los marcos legales nacionales y provinciales, la gestión del agua ha estado ligada a la competencia municipal¹¹, el gobierno nacional históricamente ha ocupado un rol central en el financiamiento y desarrollo de los servicios de agua y saneamiento (de Gouvello et al., 2012).

El primer sistema de obras creado para el abastecimiento de agua data del año 1868 y consistía en traer el agua del Río de la Plata y transportarla mediante una red de cañerías de distribución hacia surtidores públicos. Años más tarde (1870), bajo la presidencia de Sarmiento se diseñó el proyecto Bateman, que abarcaba un radio de 2.400km del casco concéntrico urbano de la Ciudad. El plan suponía la creación de una red de desagües bajo la forma de un sistema unitario que incluía pluviales y aguas negras, trasladados por una cloaca máxima hacia el partido de Berazategui, en donde eran volcados al Río de la Plata sin tratamiento alguno (Solo, Gutman y Dascal, 1990). La principal obra de este plan fue la creación de la Planta Recoleta de potabilización de agua, en el año 1874.

Hacia fines de la década de 1890 el servicio fue concesionado a la empresa “Buenos Aires Water Supply”, aunque la prestación privatizada sólo abarcó un lapso efímero de

¹¹El artículo 124 de la Constitución Nacional establece que las provincias son quienes tienen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, así como la potestad de reglamentar su aprovechamiento, defensa y conservación.

tiempo (hasta 1892). Las dificultades de la concesionaria para garantizar el financiamiento de las obras, hicieron que el Estado retomara la prestación del servicio a través de la Comisión de Obras de Salubridad de la Capital (OSN, 1992). Ésta se convirtió a inicios del nuevo siglo en Dirección General de Obras de Salubridad (DGOS), pasando a la órbita del Ministerio de de Obras Públicas, logrando mayor injerencia en el desarrollo del servicio en las capitales y los centros urbanos de las provincias del interior del país. En 1912 la DGOS se transforma en un ente autárquico con la creación de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (ley Nacional N° 8889). Allí comienza lo que de Gouvello, Lentini y Brenner (2012) definen como la primera etapa en la historia del servicio de agua y saneamiento urbano en Argentina, **el periodo de gran intervención federal** (“federal welfare period”) caracterizado por el accionar de OSN que se proponía, a través del financiamiento obtenido por los usuarios y por el Estado Nacional, garantizar similares condiciones de acceso a los servicios dentro del territorio nacional, pasando así de una gestión local (en la ciudad de Buenos Aires) a otra nacional.

Con la aparición de OSN se crea un nuevo plan de obras para la Capital, destinado a ampliar la red de agua potable y saneamiento a los barrios que no cubría el plan anterior de Bateman.

Hasta la década de 1930 el sector evidenció gran expansión en el área metropolitana y en las principales ciudades del interior del país. Hasta este momento primó lo que Catenazzi (2006) denomina como el "modelo social del agua" vinculado al sistema de “canilla libre” (Brunstein, 1989), donde se alentaba la prestación estatal, universal e irrestricta del servicio. Éste constituía un elemento clave en la formación del Estado Nación, ya que la garantía del acceso a determinados servicios públicos —en este caso el agua- se relacionaba al hecho de ser ciudadano.

En el año 1939 se crea el *Área Sanitaria Metropolitana* (ASM), comprendida originalmente por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 13 partidos del conurbano

bonaerense¹² con el objetivo de institucionalizar la unidad técnico-administrativa del Aglomerado Bonaerense. Se realiza entonces un nuevo proyecto de planificación destinado a alcanzar un tratamiento unificado del agua. Este sistema unificado partía de tres condiciones técnicas fundamentales. En primer lugar, la existencia de una fuente de provisión de agua superficial segura desde la Capital Federal con capacidad para proveer a los municipios linderos de agua potable, sin tener que contar con perforaciones subterráneas. En segundo lugar, la topografía de la región, que posibilita el diseño de un sistema de desagües cloacales que por gravitación pudiera recoger el 70% de los efluentes. Y, en tercer lugar, los desagües pluviales constituían un sistema con cuenca independiente cuyo destino común y final era el Río de la Plata (OSN, 1992).

En la década del '40 los servicios de agua y saneamiento alcanzaron su máxima expansión, llegando a cifras de cobertura por encima del promedio del resto de los países de la región. Se amplió la red de agua potable para llegar a sectores de bajos recursos que se instalaron en los alrededores de la ciudad.

Sin embargo, a partir de entonces el masivo crecimiento urbano producto del desarrollo del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) fue incorporando nueva población dentro del GBA que, por el propio modo de funcionamiento del mercado de tierras, lo hizo de modo extensivo sobre el territorio, promoviendo la expansión de la periferia carente de servicios de red (Brunstein, 1989; Torres, 1975). Esta situación fue produciendo un desequilibrio entre el crecimiento de la ciudad y la expansión del servicio de red, que por su propio diseño se presentaba poco flexible para expandirse en estos sectores.

A su vez, este proceso de suburbanización de los trabajadores urbanos en zonas carentes de servicio llevó a la implementación de lo que Dupuy (1989) denomina procesos de

¹²En un principio, el ASM incluía a los partidos son Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López; y la Ciudad Autónoma. Como se verá más adelante, el área de concesión fue expandiéndose al trascurrir las distintas gestiones, alcanzando en los últimos años un total de 17 municipios de la Provincia.

auto-urbanización, lo que supone la creación por parte de los propios habitantes de mecanismos que recreen las condiciones de “urbanidad” que el Estado no llega a garantizar. Esto implica acudir a servicios de sustitución prestados por empresas privadas para cubrir el déficit de servicio, a través de venta de bidones de agua, servicios de perforación de los pozos de agua y desagote de los pozos negros, etc. (Schneider Madanes, 2001). De este modo, “*se rompe el equilibrio entre el crecimiento de la ciudad y la producción y consumo del servicio en red, contribuyendo a una diferenciación socio-espacial acentuada por los diferentes grados de equidad en el acceso al servicio*” (Catenazzi: 2006, 120-121).

La inversión realizada por el Estado en materia de obra pública, que había permitido el desarrollo y la expansión del servicio, comenzó a verse disminuida a partir de los años 50. A ello sumaba la creciente inflación y una política tarifaria que no llegaba a cubrir los gastos corrientes de operación y mantenimiento (OSN, 1992).

El proceso de desinversión en el sector se prolongó durante décadas, generando como consecuencia un lento crecimiento de las redes de agua y notorio deterioro de la calidad del servicio. Comienza entonces la segunda etapa en la historia del servicio, **el período de la descentralización**, que se concreta en el año 1980 ante la decisión del gobierno militar de transferir la prestación del servicio que hasta entonces estaba a cargo de OSN a las provincias mediante el Decreto 258/80, sin asignar a las mismas financiamiento específico para la gestión del servicio (Azpiazu et al., 2006). El accionar de la empresa OSN quedó a partir de entonces limitado al área sanitaria metropolitana, conformada por la Ciudad de Buenos Aires y 13 partidos del conurbano bonaerense¹³. La mayoría de las provincias creó administraciones provinciales basadas en el modelo de OSN, y otras transfirieron sus servicios a las municipalidades o a cooperativas, limitando su accionar a las tareas de planificación (de Gouvello et al., 2012: 93). En este período se creó

¹³ A partir de 1994, las leyes provinciales 11.550 y 11.480 establecieron la subdivisión del partido de Morón en tres municipios distintos: Ituzaingó, Hurlingham y Morón; y la creación del partido de Ezeiza, con tierras correspondientes al partido de Esteban Echeverría. Estos cambios en la jurisdicción hicieron que el área de concesión pase a estar conformada por 17 municipios del conurbano (y no 13).

también el Consejo Federal de Entes de Saneamiento (COFES), en el año 1982, con la intención de generar un espacio de intercambio, diálogo y asesoramiento con las administraciones provinciales creadas, aunque las actividades del nuevo organismo se vieron limitadas por la falta de recursos asignados.

La descentralización no supuso una mejora en la prestación del servicio en el AMBA. La crítica situación económica del país y la falta de prioridad del saneamiento en la agenda pública de esos años, agudizaron la crisis del sector. Siguiendo los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, a comienzos de los '90, el 70% de la población (cerca de 6 millones de habitantes) correspondiente al área provista por OSN en el Gran Buenos Aires tenía acceso al agua potable, y tan sólo el 58% (5 millones de habitantes) contaba con desagües cloacales. Si se excluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - que para ese entonces presentaba una cobertura cercana al 100 % en ambos servicios- las cifras empeoran notablemente: sólo el 53% de la población del conurbano bonaerense tenía acceso al agua de red, mientras que el servicio de cloacas tan sólo llegaba al 35% de habitantes (Ferro, 2000).

Ante este panorama, y en un contexto regido por políticas neoliberales e importantes reformas estatales¹⁴ llevadas adelante por el entonces Presidente de la Nación, Carlos S. Menem, la alternativa privatizadora fue ganando terreno dentro del discurso político y la opinión pública. A su vez, organismos internacionales (como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional) también ejercieron un rol importante de presión al supeditar sus créditos y préstamos a medidas tendientes al achicamiento del Estado y la privatización de servicios públicos en la región.

Así, el Estado comenzó a desprenderse mediante concesiones o venta de sus empresas de la provisión de los servicios públicos básicos, entre ellos el agua y saneamiento.

¹⁴ Especialmente la Ley de Reforma del Estado (N° 23.696), y la Ley de Emergencia Económica (N° 23.697), que básicamente se centraron en redefinir las relaciones de interacción entre el sector privado y el sector público, imponiendo restricciones a las funciones del Estado.

Comienza entonces el tercer período en la historia del servicio, caracterizado por la **privatización de OSN**, que inicia a principios del mes de mayo de 1993 cuando se transfiere el servicio mediante un régimen de concesión integral por un lapso de 30 años al consorcio Aguas Argentinas S.A. (AASA), liderado en ese momento por el grupo francés Suez Lyonnaise des Eaux- Dumez y el grupo local Soldati¹⁵. Debido a su magnitud y a su importancia (hasta entonces en el área de concesión habitaban 9 millones de personas), esta concesión pasó a representar un modelo ejemplar de la política privatizadora a nivel internacional (Lorrain 1999). Sin embargo, la privatización del servicio no sólo se produjo en el AMBA, sino que se extendió sobre todo el territorio nacional. Hacia finales de la década, el 70% de los servicios de agua en todo el país era provisto por empresas privadas (incluyendo las cooperativas), mientras el Estado sólo quedó a cargo del 30% restante (de Gouvello et al., 2010).

Como veíamos en el primer capítulo, la privatización del servicio trajo aparejado la *comodificación* del agua (Swyngedouw et al., 2002). Entendiendo por dicho término el proceso por el cual el recurso deja de ser concebido como un servicio público para pasar a ser entendido como un *commodity* regido por los principios del mercado. Esto se vio plasmado principalmente en el constante incremento sobre el valor de la tarifa del servicio que se realizó a lo largo del período privatizado. Asimismo, la concesión a Aguas Argentinas implicó la creación por parte del Estado de un organismo autónomo, el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) destinado a regular y controlar la prestación privada. Este esquema moderno de regulación se diferencia del que regía en la época de OSN, donde la regulación y el control eran tareas realizadas por la misma empresa o por parte de la burocracia estatal.

¹⁵ La composición accionario inicial se conforma de la siguiente manera: Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez 25,4%, Sociedad Comercial La Plata 20,7%, Sociedad General de Aguas de Barcelona 12,6%, Meller 10,8%, Banco de Galicia y Buenos Aires 8,1%, Compagnie Generale des Eaux 7,9%, Anglian WaterPlc. 4,5% y el 10% restante fue asignado a los ex trabajadores de O.S.N a través del Programa de Propiedad Participada (Azpiazu y Forcinito, 2001).

En el caso del AMBA el modelo privatizador duró menos tiempo de lo previsto. Si bien la concesión estaba establecida por treinta años, el "inicio del fin" del modelo se inauguró a comienzos del 2002 cuando, en un contexto de grave crisis política, económica y social a nivel nacional, se dictó la Ley de Emergencia Pública y Reforma del régimen cambiario (Ley N° 25.561) que daba por terminado el período de convertibilidad, estableciendo la pesificación de las tarifas y dejando sin efecto las cláusulas de ajuste en moneda extranjera o las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países (art. N°8). Frente a esta situación comenzaron las renegociaciones contractuales con las concesionarias privadas a cargo de los diferentes servicios públicos. Para ello se creó en el año 2003 la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos y Obras y Servicios Públicos (UNIREN) y se congelaron los precios de las tarifas correspondientes a los servicios básicos.

En el caso particular de AASA las negociaciones fueron bastante conflictivas debido principalmente a la presión ejercida por la firma prestataria a través de demandas presentadas contra el Estado argentino en el CIADI (Centro Internacional sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados) y también por las restricciones impuestas por los gobiernos de origen de los capitales (principalmente Francia) y el Fondo Monetario Internacional. Por su parte, el gobierno Nacional desde la asunción del Presidente Néstor Kirchner en el año 2003 se propuso delinear y debatir distintos escenarios posibles frente a la concesión. Las opciones posibles eran dos: o bien optar por la rescisión del contrato, o bien intentar alcanzar una resolución ordenada que no implicara al Estado el hacerse cargo del endeudamiento externo asumido por el concesionario -que alcanzaba casi 700 millones de dólares- opción que el gobierno se propuso sostener hasta el 2005, cuando el grupo francés Suez y los accionistas minoritarios anunciaron su retiro de la concesión. Ante esta situación, el Gobierno Nacional estableció la rescisión del contrato por culpa del concesionario (Decreto N° 303/06) y creó a través de un decreto de necesidad y urgencia (N° 304/06), luego refrendado por el Congreso Nacional (Ley 26.100) una nueva empresa estatal, Agua y Saneamientos Argentinos (AySA). El capital accionario de la misma se encuentra conformado en un 90% por acciones del Estado y el restante 10% en manos de

los trabajadores a partir del Programa de Propiedad Participada. Comienza así el cuarto período en la historia del servicio, caracterizado por un **retorno del Estado en la prestación de los servicios públicos**.

En este punto es importante advertir, tal como sostienen de Gouvello, Lentini y Brenner (2012) que, si bien la crisis del 2001 fue un elemento detonador que derivó en el final del modelo privatizador, ésta no fue el único motivo. Se conjugaron también un conjunto de factores exógenos -cambios en el contexto macroeconómico, incremento de la pobreza, inestabilidad política, influencia mediática y viraje en la estrategia de las principales empresas accionarias, que empezaron a retirarse de la región- y endógenos - falta de experiencia previa en procesos de licitación y debilidad de los entes reguladores- (de Gouvello et al., 2012: 96).

La re-estatización del servicio de agua y saneamiento en el AMBA se dio en un contexto nacional y regional latinoamericano marcado por un acelerado proceso de desprivatización de los servicios de agua y saneamiento. Además de la creación de la empresa estatal AySA, existieron en el país otras experiencias de re-estatización del servicio como el caso pionero de Aguas de Aconquija en la provincia de Tucumán (1997) convertida en Obras Sanitarias de Tucumán primero y en Sociedad Aguas del Tucumán después, Azurix Buenos Aires (2002) y Aguas del Gran Buenos Aires (2006) que pasaron a ser Aguas Bonaerenses S.A., y Aguas Provinciales de Santa Fe (2006) convertida en Aguas Santafesinas S.A. (Azpiazu et al., 2008: 64). Así, siguiendo la reflexión de Azpiazu (2007), *“en el país comienza a constituirse un fenómeno paradigmático de retrogresión inter-temporal, donde el retiro de operadores internacionales del servicio de agua potable y saneamiento se conjuga, en la generalidad de los casos, con la consiguiente re-estatización de los servicios”* (Azpiazu, 2007: 38), aunque estos autores advierten que el retorno del Estado en la prestación de estos servicios se debe más a la imposibilidad de llegar a un acuerdo con la concesionaria privada tras el proceso de renegociaciones, que a un interés genuino del Estado de retomar el rol de prestador.

Al analizar las empresas prestadoras del servicio en el país, es posible advertir una inversión del escenario existente a fines de la década del 90, momento de auge del modelo privatizador. Actualmente, las concesiones privadas pasaron a representar sólo el 30% (incluyendo las cooperativas), mientras que las empresas públicas abarcan el otro 70% restante (de Gouvello et al. 2012).

Más allá de los motivos concretos que hayan alentado la re-estatización del servicio en el AMBA y en otras partes del país, es importante advertir que el fenómeno no se reduce al sector de agua y saneamiento. Durante la década kirchnerista se han producido diversas experiencias de re-estatizaciones de empresas públicas. Entre los casos más emblemáticos se encuentran el del Correo Argentino en el año 2003, que pertenecía a la Sociedad Macri SOCMA; el de Aerolíneas Argentinas y Austral en el 2008, previamente en manos del grupo español MARSANS y el más reciente de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales en el 2012, hasta ese momento a cargo de la empresa española REPSOL.

2.2. LOS SALDOS DE LA PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL AMBA

Los objetivos centrales de la privatización, ante un contexto marcado por la insuficiencia de la cobertura de agua y cloacas, giraron en torno a la expansión y la mejora en la calidad del servicio, a partir del desarrollo de nuevas obras de infraestructura y la rehabilitación y modernización de las existentes. Sin embargo, al analizar los resultados alcanzados tras más de una década de prestación privada del servicio, se observa una gran disparidad entre las metas previstas originalmente y las efectivamente alcanzadas. Los datos existentes para el año 2001 muestran que AASA apenas cumplimentó con el 19,2% de las inversiones acordadas (Azpiazu, 2010). En cuanto a los objetivos de cobertura previstos, hacia fines del año 2002, el agua potable –que debía alcanzar un valor de 88%- sólo cubrió el 79%, mientras que en lo que refiere a desagües cloacales, la situación es aún más agravante: la cobertura alcanzada fue de 63%, cuando el objetivo

fijado correspondía a un valor de 74%. Esta disparidad entre lo planeado y lo efectuado no sólo se observa en lo que refiere a la cobertura del servicio, sino también en materia del tratamiento primario de aguas servidas: el contrato de concesión establecía la meta de un 74%, y sólo se concretó un 7% (ETOSS, 2003).

CUADRO N°1. SITUACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO (2002)

CONCEPTOS	DATOS - INICIO DE LA CONCESIÓN (1993)	METAS ORIGINALES TOTALES DEL CONTRATO (AÑO 2023)	METAS ORIGINALES PARCIALES DEL CONTRATO (AÑO 2002)	METAS ALCANZADAS
Cobertura de Agua	70%	100%	88%	79%
Cobertura de Cloacas	58%	95%	74%	63%

Fuente: Lentini, E. (2007) a partir de datos del ETOSS (2003) y Azpiazu (2010).

La diferencia entre los objetivos y las obras realizadas responde, entre otros factores, a la complacencia oficial -funcional a los intereses de AASA- que permitió la existencia de reiterados incumplimientos empresarios y sucesivas revisiones contractuales a lo largo del período de la privatización. Dichas revisiones tendieron a modificar los términos, metas, niveles de inversión y tarifas fijadas en el contrato original, generando un esquema de renegociaciones en el cual el riesgo empresario fue mitigado, se introdujeron ineficiencias de costos y se permitió que la concesionaria explotara, a través de un comportamiento oportunista y rentas de carácter monopolístico (BID, 2007).

A la complacencia oficial y el comportamiento oportunista vale agregar las dificultades del Estado en generar instituciones capaces de llevar adelante las tareas de regulación pública, esenciales en el caso de la privatización de servicios básicos como son el agua y el saneamiento. Si bien al momento de la privatización se creó un organismo regulador encargado de supervisar las tareas de la empresa denominado Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, su débil autonomía y la amenaza de cooptación (Vispo, 1999) por parte de la entonces autoridad de aplicación, la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales de la Nación, dificultó la realización de sus funciones.

Los reiterados incrementos tarifarios efectuados por la empresa AASA tuvieron como resultado una profundización de la diferenciación social excluyente en el acceso y uso del servicio (Azpiazu, 2010). Esto se debe a que el principal factor explicativo del incremento real de las tarifas en este período fue la proliferación de cargos fijos, lo que supuso una creciente regresividad de la estructura tarifaria –ya que aumenta el costo medio del servicio para los hogares cubiertos, fundamentalmente para aquellos de menores ingresos (Arza, 2003)-. Y, siendo que el servicio de agua y saneamiento corresponde a un servicio básico, su consumo es independiente de las variaciones de precios e ingresos, lo que hace que el incremento en el precio del servicio, en un contexto de ingresos fijos, se traduzca en un aumento del volumen del gasto que se les destina y en la consecuente disminución del presupuesto excedente para otros consumos. Esto afecta por sobre todo a los hogares de menores recursos, ya que allí los servicios básicos consumen una proporción mayor de los ingresos¹⁶.

Para poder comprender el impacto social de la privatización del servicio, un elemento central a analizar es la incidencia que tuvo la evolución de la tarifa en el presupuesto de los hogares. Vale recordar que si bien al inicio de la década del 90', AASA logró obtener la adjudicación de la concesión del servicio por haber sido, precisamente, la oferta que propuso una mayor reducción tarifaria del servicio¹⁷; poco tiempo después la empresa realizó una revisión extraordinaria de las tarifas¹⁸ que autorizó un primer aumento tarifario del 13,5% junto con incrementos de más del 40% en los cargos de infraestructura y conexión. A partir de 1997, sucesivas renegociaciones contractuales permitieron incrementos tarifarios aún mayores en el sector, producto principalmente de

¹⁶ Para profundizar en la modalidad y los efectos de los incrementos tarifarios durante el período privatizado de AASA, leer ARZA, C. (2003).

¹⁷ La reducción se aplicó sobre un coeficiente de ponderación denominado “factor K” incluido en el cálculo de la tarifa final.

¹⁸ Por el contrario, se establecieron dos tipos de ajustes tarifarios: los ordinarios, al momento de realizar las revisiones quinquenales (6 para los 30 años de la concesión), y los extraordinarios, que podían variar entre un rango de +/- 7% en un índice compuesto por los principales costos de la empresa

la aplicación de nuevos cargos fijos en la factura¹⁹. De hecho, el principal factor explicativo del incremento real de las tarifas en el período de la privatización fue la proliferación de cargos fijos, lo que permite advertir una creciente regresividad de la estructura tarifaria ya que aumenta el costo medio del servicio para los hogares cubiertos, fundamentalmente para aquellos de menores ingresos. Esto se comprueba al contrastar los efectos que las revisiones tarifarias tuvieron en los diferentes sectores sociales, donde se observa que mientras la evolución en el valor de la tarifa mínima se incrementó en un 177% entre 1993 y el 2002; el valor de la factura promedio, lo hizo en un 62%; y aquella correspondiente a los usuarios de mayor facturación individual, aumentó sólo un 44% (Azpiazu, 2010).

Además de los datos correspondientes a la evolución de la tarifa, otro elemento pertinente para el estudio de los impactos sociales de la privatización, es el análisis de la participación del gasto en servicios públicos dentro del presupuesto de los hogares, medido por deciles de ingreso. Si bien en promedio el gasto en el servicio -como proporción del gasto total- se redujo a lo largo del período, existe una desigual distribución del gasto entre deciles. Es decir, que la proporción del gasto del servicio sobre el total de gasto se ha incrementado más en los estratos de menores ingresos, que en el resto de los hogares (Arza, 2003)²⁰.

El impacto social de la privatización del servicio no se observa únicamente a través de los incrementos tarifarios y la repercusión de éstos en el gasto de los hogares, sino también a partir del nivel de cobertura alcanzado. Como se ha mencionado anteriormente, si bien los objetivos de extensión definidos al momento de la

¹⁹ En la revisión extraordinaria del año 1997 se crea el cargo SUMA (SU: servicio universal y MA: medio ambiente) que debían abonar todos los usuarios, en 1998 se realizó otra revisión extraordinaria donde se dispuso un aumento tarifario de 5,1%. En la primera revisión ordinaria quinquenal que se realizó en el 2001 (tres años más tarde de los establecido originalmente) se estableció un incremento tarifario de 3,9% anual acumulativo entre 2001-2003, a la vez que se aplicó un ajuste por precios estadounidenses (1,5% entre el 2001-2002) y se incorporaron dos nuevos cargos fijos bimestrales (Azpiazu, 2010)

²⁰ Un análisis detallado de este tema se encuentra en Arza (2003).

privatización se orientaban a alcanzar una cobertura plena de los servicios de agua potable y cloacas, los resultados de AASA en materia de cobertura distan considerablemente a los previstos en el contrato original. El déficit de cobertura dentro del área de concesión representó, en el caso del agua potable, más de un 1,5 millones de habitantes sin acceso al servicio y, en el caso de las cloacas, cerca de 3,5 millones.

CUADRO N° 2. POBLACIÓN Y COBERTURA DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL ÁREA DE CONCESIÓN (AÑO 2004)



* Sólo se incluyen los 17partidos del AMBA en donde AySA presta servicios.

Fuente: Lentini (2007)

El cuadro N°2 permite observar por un lado, la desigualdad socio-espacial que subyace en la expansión de la cobertura: mientras la región de mayores ingresos per cápita y mayor consolidación urbana presenta una cobertura plena del servicio, los partidos del Gran Buenos Aires presentan niveles muy inferiores al de la Ciudad Capital (Merlinsky et al., 2012: 52). Por otro lado, la tabla expresa una diferencia significativa en el nivel de cobertura de cada uno de los servicios (agua potable y desagües cloacales), vinculada principalmente a los costos en la expansión de la red.

En este punto se observa lo que Catenazzi y Filc (2001) entienden como el “doble proceso de retirada y penetración del Estado” que rige durante el período de la privatización. Retirada, en tanto el Estado ha dejado de producir y proveer los servicios públicos y consecuentemente ha transferido esas funciones progresivamente al sector privado, ampliando así los criterios mercantiles de los servicios y aislando a aquellos municipios y/o barrios en los que el mercado no ingresa por no tener asegurado el cobro de la tarifa. Penetración, por otra parte, refiere a las políticas públicas focalizadas que el Estado ha tenido que desarrollar en aquellos territorios marginados donde el mercado no llega. La consecuencia de esto ha sido el incremento de la diferenciación socio-espacial

en el AMBA, ya que, por un lado, se amplió la brecha en la desigualdad de ingresos y, por otro lado, se profundizaron las formas mercantilizadas de acceso a las condiciones de habitabilidad urbana (Catenazzi y Filc, 2001:2).

La diferencia en la expansión de cada servicio también se observa al analizar la cobertura por quintil de ingreso de los hogares²¹. Esto es lo que realiza Arza (2003) al comparar el nivel de cobertura de las redes de agua potable y desagües cloacales por quintil de ingreso en el período pre y post privatización (1985-86/ 1996-97). Los resultados obtenidos expresan que, mientras en el caso del agua potable, la extensión del servicio estuvo dirigida principalmente hacia los quintiles de ingresos bajos y medios -lo que provocó un proceso de homogeneización de acceso al servicio entre los diversos estratos sociales²²-; el servicio de desagües cloacales evidencia un proceso inverso. Éste disminuye su nivel de cobertura especialmente en los quintiles más pobres, dando cuenta así de una tendencia distributiva regresiva en la expansión de la cobertura de dicho servicio (Arza, 2003: 36).

2.3. EL RETORNO DEL ESTADO EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO: AySA Y EL NUEVO MARCO REGULATORIO

Una vez contextualizada históricamente la prestación del servicio de agua y saneamiento en el AMBA y habiendo mencionado los principales resultados del período privatizado, el presente apartado se propone dar cuenta de la emergencia de la empresa estatal AySA y la creación del nuevo marco regulatorio.

Meses después de la rescisión del contrato con AASA y de la creación de AySA, en octubre del 2006 comenzó a regir un nuevo Marco Regulatorio para la Concesión de los

²¹ Las conclusiones extraídas en este párrafo son tomadas de Arza (2003) quien compara para el período pre y pos privatización (1985-86/ 1996-97) el nivel de cobertura de las redes de agua potable y desagües cloacales por quintil de ingreso.

²² Arza (2003) advierte que el escaso crecimiento absoluto de la expansión limita el alcance de dicho concepto en el caso del servicio de agua y saneamiento.

Servicios de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales definido por el Convenio Tripartito acordado entre la Nación, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, convalidado por la ley marco 26.221 sancionada en el 2007.

Allí se establece que la Secretaría de Obras Públicas, en tanto dependencia del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS), será la responsable del dictado de las normas aclaratorias y complementarias, de la aprobación de los planes de acción, del presupuesto, y de intervenir en todos los actores previstos en las normas aplicables, en el marco regulatorio y en el contrato de concesión (art. 20). Por su parte, la Subsecretaría de Recursos Hídricos es designada como autoridad de aplicación y encargada de establecer las políticas relativas al servicio y ejercer el poder de policía, regulación y control sobre el mismo. A su vez, está a cargo de establecer las tarifas del servicio y de aprobar los planes de obras elaborados por AySA (art. 21).

Asimismo, el marco establece la disolución del ETOSS y la creación en su lugar de dos organismos autárquicos e independientes encargados del control de la prestación. Por un lado, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), encargado de controlar la prestación del servicio en lo que hace a la contabilidad regulatoria de la concesión, la calidad de agua y efluentes, el régimen de tarifas, los servicios desvinculados, la relación con los usuarios y la protección de los intereses de la comunidad. Y, por otro lado, la Agencia de Planificación (APla) encargada de la coordinación integral de la planificación sobre el desarrollo de los servicios y su respectivo control sobre la aprobación y ejecución de las obras. Ambos organismos quedaron orgánicamente dentro del ámbito del MPFIPyS.

Además del ámbito de control, el nuevo esquema regulatorio establece otros dos ámbitos de competencia, en donde participan y se articulan organismos de las jurisdicciones involucradas en el área de concesión (Nación, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma y 17 municipios). Estos son, por un lado, el ámbito de Política y Supervisión, a cargo del MPFIPyS, encargado de dictar las normas complementarias, aprobar el plan de negocio y supervisar el desenvolvimiento de la empresa y la SSRH que, como hemos visto, ejerce como autoridad de aplicación.

Por otro lado, el marco establece el ámbito de Auditoría y Fiscalización, donde se encuentra la Comisión Fiscalizadora, integrada por el Estado Nacional con dos representantes de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y uno del Programa de Participación Accionaria (de los empleados); además de la Auditoría Externa, que es ejercida por la Auditoría General de la Nación (AGN) y por auditores externos, técnicos y económicos.

Para Rocca (2008) el diseño regulatorio del nuevo marco no presenta cambios sustanciales respecto del modelo existente durante el período privatizado, sino más bien una readaptación del marco anterior, pero vaciado de contenido. En este sentido, si bien la creación de la APLA representa un avance, en tanto permite un intercambio entre los actores involucrados en la planificación de las obras y los representantes locales del territorio, las funciones asignadas al ERAS han sido notablemente reducidas respecto de las de su antecesor el ETOSS.

La debilidad del nuevo organismo de control se evidencia, por un lado, en las tareas asignadas. A diferencia de su antecesor el ETOSS, que en su formulación original se definía como el organismo responsable de la regulación y el control integral de la concesión y del servicio en el área concesionada (Decreto N° 999/92), las misiones y funciones que el nuevo marco regulatorio establece para el ERAS se circunscriben al control y la supervisión de la concesión, ya que no tiene capacidades reales para intervenir o modificar las acciones de la empresa. Mientras que, las tareas de regulación quedan a cargo de la Autoridad de Aplicación (Subsecretaría de Recursos Hídricos), encargada -como ya vimos- de fijar las tarifas y definir las metas de expansión del servicio. En este sentido, vale traer a colación la reflexión que hace Rocca (2008) sobre el nuevo marco: *"resulta por lo menos paradójica la creación de un organismo y su denominación como ente regulador, cuando sus funciones se reducen exclusivamente a tareas de control y se dispone en la autoridad de aplicación (SSRH) el ejercicio de la regulación"* (Rocca, 2008:21).

Por otro lado, las limitaciones del accionar del ente se relacionan con los bajos recursos que se le asignan. En este sentido, y en lo que refiere al régimen de financiamiento, se

dispuso mantener el criterio vigente en el caso del ETOSS -es decir, que la principal fuente de recursos provenga de un cargo fijo de 2,67% sobre la facturación a los usuarios²³. Esta situación hace que los ingresos de la agencia de control queden directamente vinculados a los del controlado, lo que no es recomendado por la literatura especializada, en razón del riesgo de cooptación por la empresa prestataria (Azpiazu et al., 2008; Vispo, 1999). A su vez, el nuevo marco regulatorio contempla la creación de una Comisión Asesora integrada por representantes de los municipios involucrados, la CABA, PBA, el ENOHSa y la SSRH, cuyo financiamiento debe estar a cargo del ERAS, incrementando el nivel de gasto del organismo (siendo iguales los ingresos).

Otro aspecto significativo que se destaca del el marco regulatorio, es el peso asignado al Poder Ejecutivo Nacional dentro de las estructuras de los organismos de control, lo que atenta contra su autonomía (Rocca, 2008). Éste es el encargado de designar a los integrantes del directorio del ERAS (el presidente de manera de directa²⁴, y los otros dos por recomendación del Gobierno de la Ciudad Autónoma y de la Provincia de Buenos Aires) (art. 44). En el caso de la APla, el nuevo marco establece que la dirección esté a cargo del SSRH, mientras que los otros dos miembros de la dirección serán asignados por el Poder Ejecutivo, uno a propuesta del Gobierno de la Ciudad Autónoma y otro, de la Provincia de Buenos Aires (art. 29).

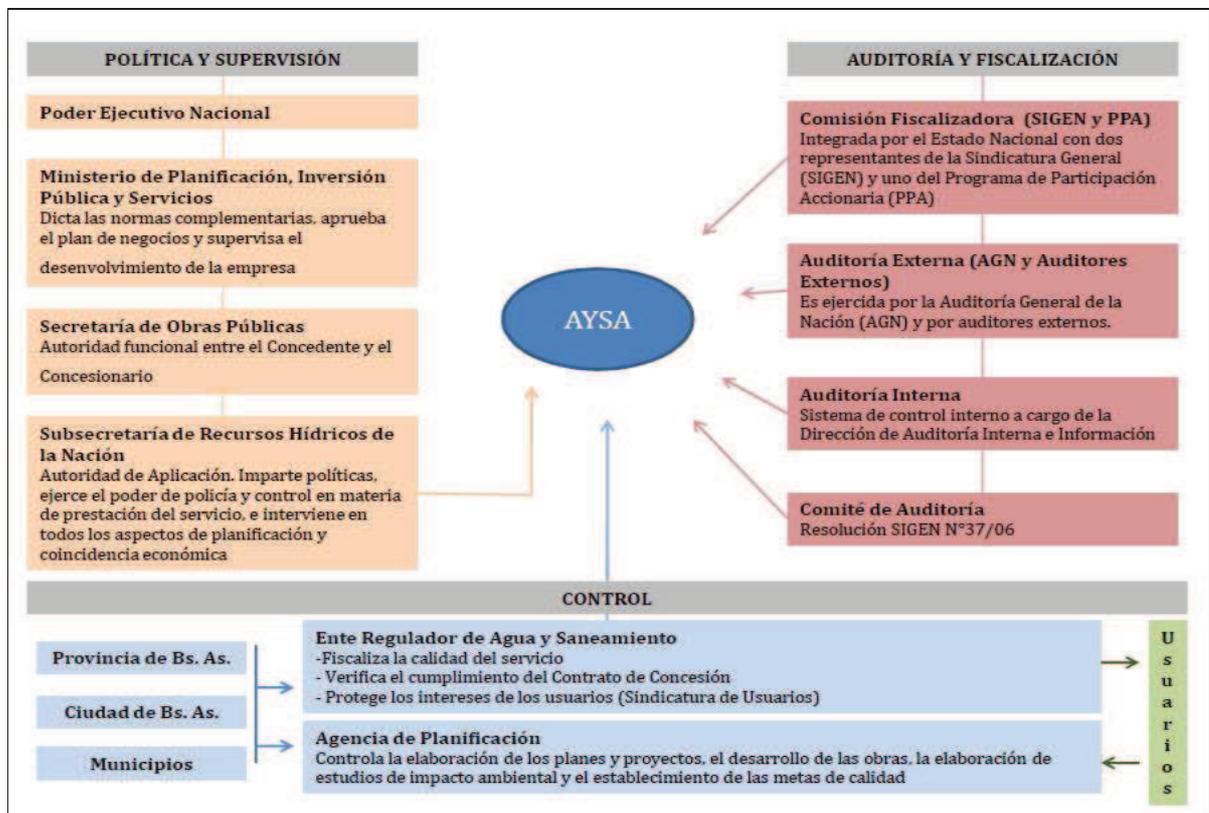
Los elementos mencionados hasta aquí permiten echar luz sobre las dificultades que supone repensar el esquema regulatorio surgido a partir de la privatización, en un contexto de re-estatización del servicio. ¿Cómo debería el Estado articular los roles de proveedor y regulador del servicio? Si bien la literatura sobre regulación advierte que la

²³Existen otras fuentes contempladas por la normativa para financiar a los organismos tales como "aportes del Tesoro Nacional, ingresos por multas que el ente reciba en el ejercicio de sus funciones y los intereses o beneficios resultantes de la gestión de sus propios fondos y donaciones, legados, aportes y otros recursos (aunque estas opciones no corresponden a ingresos regulares). Algo similar ocurre con los aportes del Tesoro, ya que en ninguno de los marcos regulatorios fueron definidos como una fuente regular de ingresos para los entes, sino más bien a título de recurso eventual o de última instancia" (Azpiazu et al. 2008: 128).

²⁴ En el ETOSS la designación del presidente estaba a cargo de los miembros del directorio.

existencia de entes reguladores debe trascender el régimen de propiedad del servicio, ya que éstos -por su diseño institucional, su conocimiento técnico y su autonomía- constituyen buenas herramientas para llevar adelante las funciones regulatorias y de control (Nahón y Bonofilio, 2007: 1104), la experiencia del sector muestra que las agencias de control, en especial el ERAS, han pasado a un segundo plano bajo este nuevo esquema regulatorio (tanto en términos de funciones asignadas, recursos asignados y autonomía).

CUADRO N° 3. NUEVO ESQUEMA REGULATORIO



Fuente: Elaboración propia a partir de AySA (2009b)

El diseño institucional propuesto en el nuevo marco regulatorio supone la existencia de una multiplicidad de actores, instituciones y organismos relacionados a la cuestión del agua que están involucrados en la planificación y supervisión del servicio a diferentes escalas niveles y escalas geográficas y jerárquicas. Para Rocca, la co-existencia de esta

diversidad de autoridades formales expresa un problema de fragmentación regulatoria, "donde no sólo se presentan superposiciones en las facultades y funciones de los organismos y entes, sino que se tiende a la centralización de competencias en las autoridades de la administración central, particularmente en la figura del Ministerio de Planificación Federal" (Rocca: 2008:16-17).

Por ejemplo, en el sector de agua y saneamiento, en la escala nacional el marco institucional continúa careciendo de coherencia y la coordinación entre los actores federales es deficiente. La Subsecretaría de Recursos Hídricos, a través de la Secretaría de Obras Públicas, propone las políticas del sector ante el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, encargado de aprobarlas. Dentro de este marco político, el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), una entidad descentralizada dependiente de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, proporciona financiamiento y asistencia técnica a los proveedores de servicio. Por otra parte, asesora a la Secretaría de Obras Públicas, influyendo de hecho en la política sectorial. Recientemente se le ha otorgado al ENOHSA la facultad de ejecutar directamente obras de infraestructura. Esto ha suscitado cierta confusión entre sus funciones de hacedor de políticas, distribuidor de recursos y ejecutor de obras. La estructura federal del país y la dispersión y superposición de responsabilidades entre los distintos organismos de gobierno dificultan aún más el desarrollo de una política sectorial coherente (Alvino, 2006).

Esta fragmentación regulatoria e institucional es precisamente lo que Swingedouw, Kaika y Castro (2002) describen como el pasaje del *government* a la *governance*. Antes de la privatización del servicio, la gestión, la política y el control de las empresas del Estado eran ejercidos por un órgano gubernamental particular (de carácter municipal o nacional), mientras que en los últimos años se han multiplicado las instituciones, organismos y actores vinculados a la cuestión del agua, sin que exista una delimitación clara o excluyente de las tareas que competen a cada uno de ellos.

2.4. DERECHO HUMANO AL AGUA Y UNIVERSALIZACIÓN DEL SERVICIO ¿HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN SOBRE EL RECURSO?

Una vez analizado el nuevo diseño institucional propuesto por el marco regulatorio y la creación de AySA, incursionamos en este último apartado del capítulo sobre otros aspectos del marco, vinculados ahora a la concepción del recurso hídrico. El fin de esta tarea es poder analizar si la re-estatización del servicio y la creación del nuevo marco suponen una nueva mirada sobre el agua y el saneamiento.

En este sentido, vale destacar dos aspectos importantes que establece el nuevo marco. Por un lado, define el acceso al agua potable como un derecho humano y, por el otro, se concibe la prestación como un servicio público.

En cuanto al derecho humano al agua, éste ha sido reconocido en diversos tratados internacionales, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art 11 y 12), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24.2.c) y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (art. 14.2.h) que, la Argentina, por su parte, ha rectificado al incorporarlos dentro del inciso 22, artículo 75 de su Constitución Nacional (ACIJ, 2009: 6). Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), organismo de Naciones Unidas encargado de supervisar el cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones emanadas del PIDESC, el derecho humano al agua refiere al derecho que toda persona tiene a "disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico" (Observación N° 15, DESC).

En el caso concreto del servicio de agua y saneamiento en el AMBA, el Estado Nacional reconoce este derecho en el Decreto 303/2006, en donde queda establecido que *"mientras que AASA concibe al agua potable exclusivamente desde una perspectiva de economía de mercado, el Estado pretende que, sin perjuicio de constituir un bien económico, sea valorado y gestionado como lo que es: un bien social y cultural, que en clave jurídica se traduce como Derecho Humano"*. Y también, en el nuevo marco regulatorio, cuyo preámbulo señala que *"el carácter de Derecho Humano de acceso al*

agua que se contempló en el decreto N° 303/06 es el principio que ilumina el presente Marco Regulatorio. La interpretación y aplicación de cualquiera de sus normas no podrá implicar el concurrimiento de tal derecho".

En cuanto a que el servicio sea considerado un servicio público dentro del marco regulatorio, esto expresa el reconocimiento por parte del Estado de la importancia que tiene el acceso al servicio para el conjunto de la sociedad. De hecho, el que una actividad sea considerada un servicio público depende de los valores y las necesidades sociales que primen en cada momento histórico (Groisman, 2001; Nahón y Bonofiglio, 2007). Asimismo, considerarlo un servicio público supone entenderlo como un servicio de utilidad pública cuya garantía de prestación corresponde en forma indelegable al Estado Nacional. Éste, en tanto poseedor de la titularidad del servicio, debe asegurar su prestación de manera regular, uniforme, general y continua (Nahón y Bonofiglio, 2007: 1098).

La incorporación del derecho humano al agua y el carácter de servicio público asignado a la prestación del recurso dentro del marco regulatorio y del decreto que le dio existencia a la nueva empresa estatal, son elementos que permitirían pensar en una concepción distinta acerca del servicio de agua y saneamiento. Esto respecto a la *comodificación* del agua que planteaban Swyngedouw, Kaika y Castro (2002) al analizar la privatización de estos servicios en distintas partes del mundo. Es decir, el agua deja de ser considerada como una mercancía y la lógica de expansión ya no es más concebida en términos de rentabilidad. Por el contrario, el énfasis se encuentra ahora en entender el acceso al agua y las cloacas como servicios universales (Pírez, 2000), lo que implica hacerlos accesibles al conjunto de la población con independencia de las condiciones económicas particulares, es decir, por el sólo hecho de ser ciudadanos (López y Felder, 2009).

Esto queda expresado en el preámbulo del marco regulatorio, en donde se aclara: "*La empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. debe asumir como objetivo primario asegurar la prestación del servicio de manera justa, eficiente y profesional; para lo cual se configuran los estímulos necesarios para que se lleve adelante una gestión prudente y*

adecuada de la empresa, que posibilite cumplir con equidad las metas a fin de satisfacer las necesidades sociales que deben ser cubiertas. El principio de eficiencia debe ser entendido y aplicado de forma complementaria con el principio de equidad, por lo que en ninguna circunstancia los intervinientes podrán utilizar argumentos fundados en la incompatibilidad de ambos principios rectores"

También se expresa en la definición del régimen tarifario, al establecer que -si bien éste se basa en la determinación de costos operativos, de inversión, mantenimiento, administración y comerciales- el mismo debe posibilitar el objetivo primordial de la concesionaria, que es la universalización del servicio (art. N° 74).

Alcanzar la universalización del servicio supone, a su vez, cumplir con los objetivos propuestos en las Metas del Milenio establecidas por la ONU y adoptadas por la Argentina en el año 2000. Las mismas se proponen, entre otras cosas, la reducción a la mitad (para el año 2015) de la población sin acceso a agua potable y sin un adecuado saneamiento. La Argentina se propuso superar esas metas en dos sentidos. Por un lado, se comprometió a reducir en dos tercios para el año 2015 -en vez de a la mitad- la población carente de los servicios de agua y saneamiento en 1990 (lo que implica alcanzar el 90% de cobertura en agua y el 75% de cobertura en cloaca). Por otro lado, estableció como indicador de seguimiento y cumplimiento de esta meta la población abastecida con agua y desagües cloacales por red pública, dejando de lado otras alternativas "mejoradas" de provisión como perforaciones con bomba a motor o desagüe a cámara séptica (Lentini y Brenner, 2012: 48). En el caso del Área Sanitaria Metropolitana, AySA elevó aún más el desafío proponiéndose alcanzar una cobertura total (100%) de agua potable y del 95% para los desagües cloacales en el año 2020. Para ello, como veremos en profundidad en el próximo capítulo, ha diseñado un Plan Director de Obras destinado a incorporar a 1,5 millones de personas al servicio de agua potable y a 3,5 millones al servicio de desagües cloacales (AySA, 2011).

En este punto vale hacer notar que, cuando hablamos de un cambio en la concepción del recurso, no nos estamos refiriendo meramente a un plano discursivo -ya que en ese sentido, la misma AASA había definido en el contrato de concesión el objetivo de la

universalización del servicio- sino más bien al plano de las acciones, y principalmente, del interés político que permita colocar el problema del agua y saneamiento dentro de la agenda pública. En este sentido, para poder analizar si la gestión de AySA supone efectivamente una concepción sobre el servicio distinta de la vigente durante el período de la privatización, es necesario estudiar el modo en que las ideas y nociones dispuestas en los marcos legales de la prestación se materializan en la gestión del servicio. Eso es lo que intentaremos analizar en los capítulos venideros.

CAPÍTULO 3

LOS PRIMEROS PASOS EN LA GESTIÓN ESTATAL DEL SERVICIO

Luego de haber contextualizado históricamente el proceso de re-estatización del servicio de agua y saneamiento y de haber descripto los déficits heredados de las prestaciones anteriores, en el presente capítulo nos detendremos a analizar la gestión de la nueva empresa estatal AySA. Para ello, el capítulo se encuentra organizado en tres apartados. El primero, se propone presentar las principales características del sistema hídrico urbano en el AMBA, de modo de introducir al lector en la temática hídrica de la región. En el segundo apartado describiremos las principales medidas del Plan Director creado por la empresa estatal para alcanzar la universalización del servicio. El tercer y último apartado del capítulo ofrece un análisis sobre los primeros seis años de la gestión estatal, indagando particularmente en la dimensión social de la prestación. Esto es, la evolución de la cobertura y el desafío por superar la desigualdad socio-espacial existente en la expansión del servicio en el AMBA.

3.1. EL SERVICIO HIDRÁULICO URBANO EN EL AMBA

Los resultados hasta aquí expuestos corresponden a los últimos años del período de la privatización. A partir de este escenario es posible advertir que la nueva empresa estatal encargada de la prestación y la universalización del servicio debe afrontar la ausencia de políticas de Estado vinculadas al sector y de un plan de agua y saneamiento integral durante los últimos 60 años. Esta situación ha provocado un atraso en la realización de importantes obras de expansión e infraestructura y en los niveles de cobertura en el área de la concesión, generando una significativa inequidad espacial en relación al acceso al servicio (Merlinsky et al., 2012).

Ante esta situación AySA se propuso, a través de la creación de un Plan Director, lograr la universalización del servicio de agua potable y desagües cloacales, cuyo objetivo es expandir en un lapso de 13 años (2007-2020) el servicio de agua potable a más de 1,5 millones de personas, y el de desagües cloacales a más de 3,5 millones. Dicho plan cuenta con una inversión total de 17.645 millones de pesos, financiados a partir de recursos propios de la empresa, provenientes de su facturación (52%); fondos nacionales (38%), fondos provinciales y municipales (5%), y fondos de la Ciudad de Buenos Aires (5%) (AySA, 2006b).

Antes de describir las principales obras que supone el Plan Director, se hará una breve mención al modo en que funciona actualmente el sistema de agua potable y cloacas en el AMBA -y precisamente en el área de concesión-, de modo que sea más fácil comprender la propuesta del Plan.

El AMBA, conformada por la Ciudad Autónoma y 24 municipios del conurbano bonaerense, se encuentra próxima al Río de la Plata -principal fuente de agua dulce- y atravesada por múltiples arroyos y cuencas. Las principales cuencas hidrográficas en las que se asienta Buenos Aires son la cuenca del Río Luján, del río Reconquista, la correspondiente a una serie de arroyos entubados (Maldonado, Cildañez, Vega, White, Medrano y sus afluentes, Pavón, El Gato y Sarandí), la cuenca del Río Matanza Riachuelo y la de pequeños arroyos al sur del mismo (Solo et al., 1990: 14).

En cuanto a los cursos subterráneos, los acuíferos más importantes de la región en materia de extracción, abastecimiento, recarga y contaminación son el Pampeano y el Puelche²⁵. El primero de ellos es el que se encuentra más cercano a la superficie (entre los 10 y 4 metros por debajo del nivel del mar), y el que presenta mayores niveles de contaminación, producto fundamentalmente de materia orgánica proveniente de

²⁵ Por debajo de éstos, existen también otros acuíferos como Paraná (entre los 70 y 160 metros) y los Olivos (entre 160 y 410 metros por debajo del nivel del mar). Ambos se encuentran a gran profundidad del nivel del mar, y a su vez, ambos poseen agua salada, lo que hace menos frecuente su extracción y su uso. Sin embargo, el Paraná es utilizado en algunas ocasiones para consumo industrial en lugares donde es más pronunciado el agotamiento o salinización del Puelche, no así los Olivos.

descargas de pozos ciegos, redes cloacales con avería, o bien de la ganadería intensiva - en zonas rurales. También existen otras fuentes de contaminación del acuífero como los basurales, las actividades agrícolas intensivas y extensivas y las estaciones de servicio (Herrero y Fernández, 2008: 38). Este acuífero se encuentra hidráulicamente conectado con el acuífero Puelche, que es el más utilizado en la región para consumo de agua, instalación de pozos sépticos, riego y actividades industriales. A pesar de contar con agua apta para el consumo humano, la calidad de la misma se ha visto deteriorada por el crecimiento poblacional e industrial sin planificación urbana y por la falta de cobertura de los servicios de agua y cloacas.

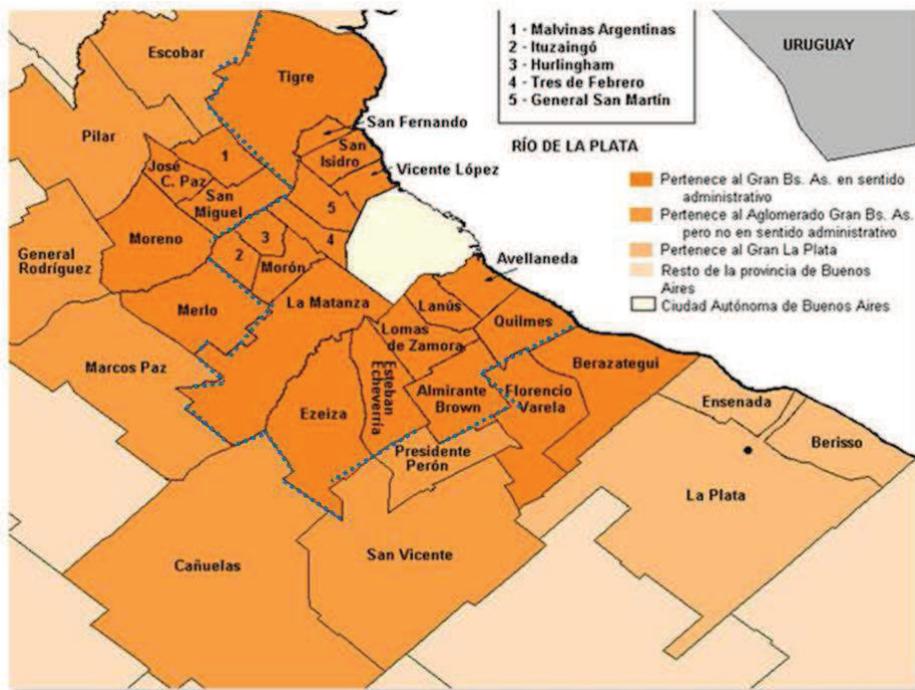
En el AMBA, las principales empresas prestatarias del servicio de redes de agua y saneamiento son AySA y Aguas Bonaerenses S.A (ABSA)²⁶. Sin embargo, en los territorios en donde la cobertura de red de agua no llega se explota el agua subterránea del Puelche, lo que aumenta la vulnerabilidad de las poblaciones que allí habitan.

Si bien en el presente trabajo nos proponemos trabajar con el AMBA, el área de intervención de la empresa AySA, como hemos visto en el capítulo anterior, es el Área Sanitaria Metropolitana (ASM), que comprende a la Ciudad Autónoma y 17 partidos del GBA, donde habita cerca del 80% de la población del AMBA²⁷.

²⁶ ABSA fue creada en el año 2002 tras la rescisión por incumplimiento del contrato de concesión de la empresa privada Azurix. ABSA se constituyó como una empresa provincial (el 90% de sus acciones corresponden al Estado Provincial y el 10% restante a los trabajadores de la compañía), y actualmente se encuentra encargada de proveer servicios de agua y cloacas en 91 localidades pertenecientes a 62 partidos de la Provincia de Buenos Aires

²⁷ La distinción es importante, ya que algunos de los datos de la empresa presentados a lo largo del trabajo corresponderán únicamente al ASM, mientras que otros extraídos de los censos de población, abarcarán a la totalidad del AMBA

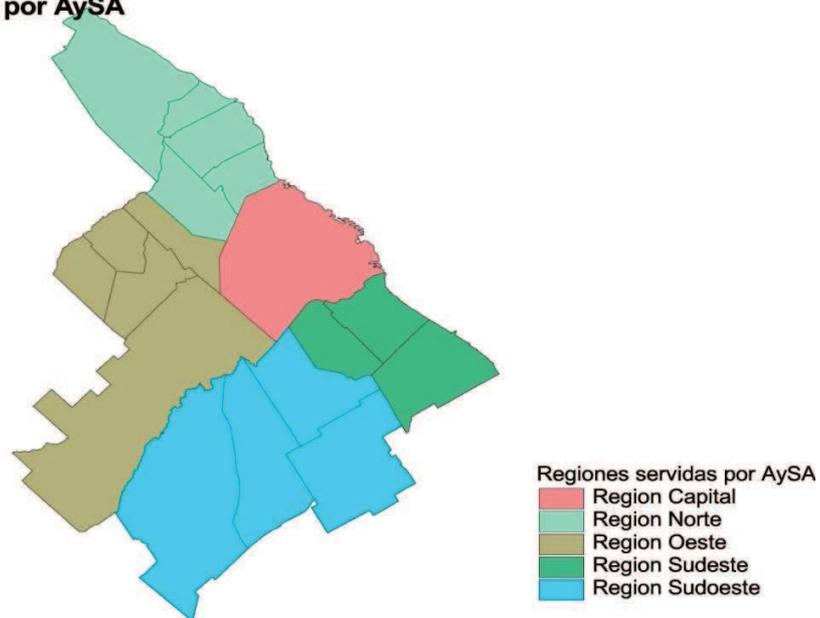
MAPA N° 1. AMBA Y ÁREA SANITARIA METROPOLITANA



Fuente: Elaboración propia.

MAPA N° 2. REGIONES DEL ÁREA DE CONCESIÓN

Áreas Servidas por AySA (Regiones por distrito)



Fuente: Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloacas.

En este territorio, AySA es la encargada de llevar adelante el sistema hidráulico urbano (SHU) en su totalidad, lo que supone siete etapas diferenciadas: captación del agua, conducción, potabilización, distribución, recolección, alejamiento y tratamiento (Gleason Espíndola, 2012).

En el caso del servicio de agua potable (que vendría a representar las primeras cuatro etapas), la principal fuente que utiliza AySA en el ámbito de su concesión proviene del Río de la Plata, aunque también utiliza en menor proporción (menos del 5%) agua subterránea del acuífero Puelche. El agua superficial es tratada principalmente en dos grandes plantas potabilizadoras: el establecimiento General Belgrano, en el partido de Quilmes y la planta General San Martín, en el barrio de Palermo de la CABA. También existe una tercera planta más pequeña, la “Dique Luján” en el partido de Tigre. Desde estos puntos, el agua es trasladada a través de un sistema de ríos subterráneos a estaciones elevadoras, desde donde se la impulsa a las redes de distribución para llegar a los hogares (AySA, 2011c).

MAPA N°3. SISTEMA DE PROVISIÓN DE AGUA POTABLE



Fuente: AySA (2011b)

Para llevar adelante las últimas tres etapas del SHU (recolección, alejamiento y tratamiento de efluentes), AySA cuenta con cuatro plantas depuradoras encargadas de realizar el tratamiento o pre-tratamiento de las aguas servidas antes de ser devueltas al Río de la Plata. Estas son la planta Sudoeste, la planta Norte, la del Jagüel y la Barrio Uno. Los efluentes son trasladados desde los hogares hacia las plantas depuradoras a través de un sistema de redes troncales y grandes conductos llamados cloacas máximas.

En cuanto a la estructura del sistema de saneamiento, éste se encuentra dividido en cuatro cuencas. En primer lugar, la cuenca Sudoeste, encargada de drenar los efluentes de la Matanza hacia la planta depuradora Sudoeste, en la localidad de Aldo Bonzi y de allí volcarlos hacia el río Matanza. En segundo lugar, la cuenca Norte, que drena los

efluentes de los partidos San Fernando, Tigre y parte de San Isidro hacia la planta depuradora Norte en el partido de San Fernando, y de allí los vuelca al río Reconquista. En tercer lugar, la cuenca Ezeiza, encargada de drenar los efluentes de Esteban Echeverría y Ezeiza hacia la planta depuradora el Jagüel, ubicada en el partido de E. Echeverría, y de allí los vuelca en el río Matanza. Y, en cuarto lugar, la cuenca Wilde - Berazategui, que abarca parte de los efluentes de San Isidro y la totalidad de los de Vicente López, en la zona norte; los de los partidos de Tres de Febrero, San Martín, Morón y parte de la Matanza, en la zona oeste; los de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Quilmes y parte de Esteban Echeverría, en la zona sur; y la totalidad de los efluentes de la Ciudad de Buenos Aires. Esta cuenca también recibe efluentes en bloque de los partidos de Florencio Varela y Berazategui. Los efluentes de esta cuenca son transportados a partir de cloacas máximas (1^{ra}, 2^{da} y 3^{ra}) hacia la estación elevadora Wilde, en donde reciben un pre-tratamiento que consiste en la remoción de residuos sólidos a través de un sistema de rejas, y la extracción de arenas o cantos rodados. A partir de allí las aguas residuales son enviadas a las instalaciones de Berazategui en donde confluyen con los efluentes de las restantes cloacas máximas. De allí son enviados y vertidos, a través de un emisario sub-fluvial que se interna 2,5 kilómetros en el Río de la Plata (AySA, 2008b).

MAPA N° 4. SISTEMA DE SANEAMIENTO



Fuente: AySA (2011b)

Una vez descrito el funcionamiento del SHU en el área de concesión, se presentan a continuación los principales lineamientos del Plan Director y las obras que éste involucra.

3. 2. EL DISEÑO DEL PLAN DIRECTOR DE OBRAS 2007-2020

El diseño y elaboración de planes directores de obra destinados a extender el trazado de las redes del servicio en el mediano y largo plazo, no es algo propio de la gestión de

AySA, sino que se remonta a la época de OSN a principio del siglo XX y atraviesa las diferentes gestiones público- privadas del servicio²⁸.

Al re-estatizarse el servicio, AySA diseñó un Plan Director de Obras para el período 2007-2020. El mismo recupera diversos elementos del Plan de Saneamiento Integral creado por AASA²⁹, pero modifica ciertos aspectos. El nuevo Plan supone por un lado, renovar, rehabilitar y ampliar las redes y plantas existentes; y por otro lado, desarrollar grandes y nuevas obras de infraestructura básica. Las principales obras en materia de agua potable son la construcción de la planta potabilizadora “Juan Manuel de Rosas” en Paraná de las Palmas, partido de Tigre, destinada a mejorar y expandir el servicio en los municipios de Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López y San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó y Morón. La realización de la planta ya se ha iniciado, y su nivel de avance es del 63% (AySA, 2011b). A su vez, se ha desarrollado una planta de última tecnología en el partido de la Matanza, denominada “Virrey del Pino”, destinada a tratar el agua subterránea proveniente de perforaciones en González Catán y Virrey del Pino con el sistema de ósmosis inversa, una tecnología de avanzada que permite procesar el agua extraída del acuífero Puelche y convertirla en agua potable³⁰. La obra está diseñada para abastecer del servicio a 400.000 habitantes y ya se encuentra en funcionamiento.

²⁸Ya en 1923 la empresa estatal había elaborado un Plan de ampliación de los servicios de agua y cloacas para 6 millones de personas cuya implementación se estimaba en un plazo de 40 años. Ya en ese momento se había definido la localización de cinco plantas depuradoras: la Capital, la Sudoeste, la Norte, la Oeste, y la Sud, en Berazategui. Las obras recién se iniciaron en la década del 70 (AySA, 2008b).

²⁹Durante la gestión privada de AASA, en 1997 se creó un Plan de Saneamiento Integral (PSI), que proponía dar servicio a la totalidad de población del área concesionada. El PSI incluía la ampliación de las cuatro plantas depuradoras Sudoeste, Norte, Capital y Berazategui, la creación del emisarios subfluviales en Capital y Berazategui, interceptores de los pluviales en tiempo seco que desagüen en el Río de la Plata y en el Riachuelo. De los objetivos del plan, la empresa privada logró concretar la construcción de la Planta Norte y la renovación y ampliación de la Sudoeste y de redes cloacales asociadas (AySA, 2008b).

³⁰Esto lo hace a través de un proceso físico-químico mediante el cual el agua es filtrada en determinadas condiciones de presión, temperatura, a lo que luego se adicionan productos químicos para librarla de nitratos y arsénico, permitiendo así que el agua subterránea sea apta para consumo humano (AySA, 2010).

En lo que refiere al sistema de desagües cloacales, el Plan Director se propone modificar la distribución actual de la red cloacal a través del desdoblamiento de la cuenca de saneamiento Wilde- Berazategui en dos "sub" cuencas, la Capital y la Berazategui. Para ello, debe llevar adelante otras obras básicas, tales como la creación de una nueva planta de pre-tratamiento –cuyo nivel de avance es del 48%- (AySA, 2011b)- y un Emisario Sub-fluvial en el partido de Berazategui³¹. A su vez, debe realizar obras vinculadas a la Cuenca hídrica Matanza Riachuelo (CMR)³², entre ellas una planta de pre-tratamiento y un emisario subfluvial para la nueva cuenca Capital en la zona de Dock Sud, partido de Avellaneda; un Colector Margen Izquierdo (CMI), que corra en dirección paralela al Riachuelo e intercepte parte de los efluentes de la actual cuenca Wilde Berazategui; y el desvío del Colector Bajo Costanera, encargado de transportar las aguas residuales del CMI y los de futuras ampliaciones del sistema Baja Costanera, hasta la nueva planta depuradora de pre-tratamiento Riachuelo. La creación del Colector Margen Izquierdo es central en la planificación que realiza AySA para poder desdoblar la cuenca Berazategui en dos y así poder ampliar el nivel de cobertura en la zona sur. El nuevo colector permitirá aliviar los caudales de la cuenca Berazategui, cuya capacidad se encuentra actualmente saturada, para poder disponer de mayor capacidad para recibir nuevos efluentes provenientes de las zonas que se incorporen a la red. Esto otorgará mayor flexibilidad al sistema de saneamiento.

En su versión original, el Plan incluía también dentro de las obras previstas para el territorio de la CMR, la realización de un Colector Margen Derecho (CMD) y un colector industrial, destinados a transportar los efluentes cloacales e industriales tratados

³¹Un emisario subfluviales una tubería de grandes dimensiones que, mediante difusores, transporta y descarga los efluentes cloacales pre-tratados en un cuerpo receptor (Río de la Plata) con capacidad de autodepuración, esto es que permita degradarlo y asimilarlo en tiempos adecuados.

³²La CMR está integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios del conurbano bonaerense que son: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora (cuenca baja), Almirante Brown, Esteban Echeverría, La Matanza, Merlo, Morón (cuenca media), Cañuelas, San Vicente, General Las Heras, Marcos Paz, Ezeiza y Presidente Perón (cuenca alta). AySA es la principal empresa encargada de brindar el servicio de agua potable y saneamiento en el región de la cuenca baja y media; mientras que en la cuenca alta, el servicio es provisto por ABSA S.A.

de la región media y alta de la CMR y también los efluentes cloacales de las plantas depuradoras ubicadas en la zona baja de la cuenca (AySA, 2008b). Estas obras permitirían reducir el nivel de contaminación de la cuenca, cumpliendo de este modo con las exigencias del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) creado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)³³. Dicho plan se propone, entre otras cosas, lograr que la cuenca alcance un uso tipo IV, es decir, que sea apta para realizar actividades recreativas pasivas, sin contacto directo. Ello supone, como meta ambiental, que sus aguas deben alcanzar una concentración de oxígeno disuelto (OD) superior a 2mg/l y una Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO₅) inferior a 15mg/l. (Resolución N° 3/ 091)³⁴.

Sin embargo, tras años de evaluación y debate³⁵, en el 2010 la opción "centralizada" del CMD fue descartada por diversas razones. Los argumentos de la empresa se centraron principalmente en dos motivos. Por un lado, el CMD implicaba la eliminación del tratamiento que actualmente realizan los establecimientos depuradores Sudoeste y el Jagüel. Los efluentes irían directamente por el nuevo conducto, sin tratamiento, situación que no convenía a la empresa, ya que representaba dejar inutilizadas plantas en las que había invertido. Y, por otro lado, una demora en los plazos, ya que la creación del CMD requería que el Colector Margen Izquierda se encuentre terminado y en funcionamiento. En reemplazo del CMD, AySA -inspirado en las experiencias de EEUU

³³La ACUMAR fue creada en el año 2007, a partir de la sentencia judicial por la causa Beatriz Mendoza. La misma se inició a partir de la demanda que un grupo de ciudadanos hizo contra el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires y 44 empresas, responsabilizándolos por los daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental de la cuenca en los términos establecidos por la Ley General del Ambiente (Ley 25.675).

³⁴ Vale destacar que este valor resulta un 50% menor que el establecido por el marco regulatorio de AySA. Éste supone en las normas para desagües cloacales, un valor de DBO₅ menor a 30mg/l para la descarga al cuerpo receptor (Anexo 2 de la Ley N° 26.221).

³⁵Durante ese tiempo, AySA contempló diferentes alternativas al CMD que permitan cumplir a la vez con la meta ambiental de la CMR y la meta de expansión cloacal de la empresa. Entre estas opciones, se encontraba la idea de generar una recirculación de aguas provenientes del Río de la Plata en el Riachuelo, o suplementar el caudal del río MR con agua subterránea de los acuíferos Puelche y Paraná (Vélez, 2010).

en el Río Calumet, Chicago y el Río Juramento, en California- optó por el diseño y la implementación de un modelo descentralizado conformado por un sistema de 6 estaciones de aireación SEPA (por sus siglas en inglés: Sidestream Elevated Pool Aeration Station) que permitirían elevar el nivel de OD del Matanza Riachuelo³⁶.

No obstante, la implementación del sistema de SEPA en forma aislada no sería suficiente para poder alcanzar los niveles de calidad de vertido exigidos por la ACUMAR. Éste deberá ser acompañado de un Colector Industrial (al igual que en el modelo del CMD) y de la adecuación del grado de tratamiento de las Plantas Depuradoras Sudoeste y El Jagüel que vuelcan a la cuenca (Vélez, 2010). En este sentido, es importante destacar que más allá de la alternativa elegida (centralizada o descentralizada), la creación del Colector Industrial -encargado de recoger los efluentes industriales en la zona de concesión- conforma una pieza central para lograr la mejora en la calidad de las aguas. Sin él, ni el CMD ni las SEPAS lograrían por sí solas evitar la entrada en anoxia del río³⁷ (Menéndez, 2010).

Además de estas obras de gran envergadura vinculadas al saneamiento del Riachuelo, el Plan Director contempla también obras destinadas a expandir el servicio de desagües cloacales en el mediano plazo. Estas obras se resumen en la ampliación y el mejoramiento de las plantas depuradoras existentes; la puesta en marcha de cuatro nuevas plantas depuradoras en los partidos de Hurlingham, La Matanza, Lanús y Lomas de Zamora y la creación del Colector Oeste en Tigre y los Colectores Oeste en Morón, Hurlingham e Itzaingó (Aysa, 2008b). En el caso de las plantas Fiorito (Lomas de Zamora) y Acuba (Lanús), éstas estarán encargadas de colectar y tratar los efluentes de

³⁶El concepto de estación SEPA comprende el bombeo de una porción del agua del río a un embalse elevado al costado del curso, que luego es aireada por el descenso sobre una serie de cascadas (en el caso de AySA, serán seis), retornando al cauce original con mayor nivel de oxigenación.

³⁷ El estado de anoxia de un río se produce cuando sus aguas presentan niveles muy bajos o prácticamente nulos de oxígeno. El oxígeno disuelto (OD) es utilizado frecuentemente para describir la calidad del agua. Generalmente a mayor nivel de oxígeno en el agua, mejor será su calidad y permitirá el desarrollo de la vida acuática. Por el contrario, un río sin oxígeno o con niveles muy bajos es un río muerto, contaminado en donde no podrá desarrollarse la vida acuática.

60.000 habitantes, que serán volcados en una primera etapa al río MR, hasta que el desdoblamiento del Sistema Troncal de Saneamiento en la cuenca Capital y la Berazategui se encuentre finalizado. Cuando eso ocurra, las mismas se integrarán a la Cuenca de Saneamiento Berazategui, desactivando el vuelco de efluentes al Riachuelo (AySA, 2008b).

CUADRO N° 4. PRINCIPALES OBRAS DEL PLAN DIRECTOR Y POBLACIÓN BENEFICIARIA



Fuente: Elaboración propia en base al sitio web de AySA (actualizado 2013) y a *Fundación Metropolitana (2012)

Para poder llevar adelante estas obras de expansión, AySA cuenta con financiamiento de diferentes fuentes. Por un lado, del Estado Nacional, a través de transferencias del Tesoro Nacional, y por otro lado, de organismos internacionales de créditos, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

CUADRO N° 5. PRINCIPALES LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DE LAS OBRAS DEL PLAN DIRECTOR

Programa	Objetivo	Organismos de Crédito	Monto
Programa de Agua Potable y Saneamiento del Área Metropolitana y Conurbano Bonaerense	Mejorar y ampliar el servicio de agua potable y saneamiento en el área de concesión de la empresa	Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2048 y 2613 OC/AR)	US\$ 500.000.000 (Dos préstamos de US\$250 millones, en donde US\$ 200 millones provienen del BID y los US\$ 50 millones restantes corresponden a la contraparte local)
Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo	Mejorar la calidad del agua del Riachuelo a partir de la eliminación, en el mediano plazo, de vertidos de fuentes puntuales en los cauces del río. Comprende las obras correspondientes al Sistema Matanza Riachuelo del Plan Director de AySA	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF7706-AR)	US\$ 840.000.000.
Programa de Obras Básicas de Agua Potable 2012-2015	Expandir y mejorar el servicio en los municipios de Esteban Echeverría, Ezeiza y Almirante Brown.	Banco de Desarrollo de América Latina (CAF8083/13)	US\$ 71.000.000 (US\$ 42 millones financiados por la CAF y US\$ 29,7 millones por la contraparte local).

Fuente: AySA (<http://www.aysa.com.ar>)

Estas grandes obras de infraestructura promovidas por AySA se proponen solucionar el problema de la cobertura en el mediano y largo plazo. Sin embargo, la crítica situación sanitaria de algunas regiones del área del Gran Buenos Aires, agravada por el aumento de la pobreza-y los efectos negativos que ésta tiene en las condiciones de vida de las personas³⁸-, llevaron a la empresa a realizar acciones locales tendientes a expandir en el corto plazo los servicios de agua y cloacas en los barrios de bajos recursos.

En este sentido, AySA cuenta con dos estrategias participativas -el Modelo Participativo de Gestión y los planes Agua + Trabajo (A+T) y Cloacas+ Trabajo (C+T)- tendientes a fomentar la interacción de la empresa (principal fuente de financiamiento de los proyectos) con los vecinos, que aportan la mano de obra, y el municipio, encargado de brindar algunos insumos materiales y de llevar adelante la dirección técnica de las obras³⁹. En realidad, ambas metodologías, junto con el modelo de la tarifa social⁴⁰, no

³⁸Principalmente la prevención de enfermedades de origen hídrico, causadas por contacto directo con áreas contaminadas. Entre las principales enfermedades hídricas, se destacan la fiebre tifoidea y la paratifoidea, el cólera, la gastroenteritis, la hepatitis infecciosa, la parálisis infantil y el parasitismo intestinal (AySA, 2008b: 30)

³⁹ En el caso de los planes A+T y C+T los actores involucrados son: la empresa, encargada del diseño del proyecto y del financiamiento y la supervisión técnica de las

fueron creados por la empresa estatal, sino que provenían de la gestión de AASA, aunque es a partir de la re-estatización que adquirieron un peso mayor dentro de la estrategia de expansión del sector⁴¹. Según los datos provistos por la empresa en el último informe anual presentado, el número de beneficiarios de los Planes Agua y Cloaca + Trabajo hacia fines del 2011 alcanzaba a un total de 1.230.306 habitantes (correspondiendo más del 95% de este total a los planes de agua). No obstante, es importante destacar que estos valores así presentados incluyen a la población “a abastecer” una vez finalizados los módulos que actualmente se encuentran en ejecución. Si por el contrario, se toman los valores correspondientes a la población efectivamente incorporada al servicio a través de los planes hacia fines de ese año, los beneficiarios reales descienden a un total de 1.099.348 (AySA, 2011c).

obras; las cooperativas barriales, que ofrecen mano de obra para la realización de las obras; los municipios, actores impulsores de los proyectos y entes ejecutores de las obras; otros organismos del Estado como el Instituto de Asociativismo y Economía Social (INAES), encargado de prestar asistencia técnica y legal para la conformación de las cooperativas; y organizaciones tales como el Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS), destinados a proveer capacitación a los cooperativistas (AySA, 2011b).

⁴⁰ En la primera revisión quinquenal de tarifas realizada por AASA en el año 2001 se introdujo el concepto de tarifa social, estableciendo para su financiación un fondo de 4 millones de pesos por año, que se constituía mediante un subsidio cruzado aportado por la totalidad de los usuarios de la Concesión para aquellos usuarios residenciales de bajos recursos que no puedan afrontar el pago de su factura. (Lentini, 2007).

⁴¹ En la revisión quinquenal de tarifas concluida en el año 2001 fue previsto el Programa de Barrios Carenciados, tendiente a emprender obras de redes secundarias para la expansión de los servicios de agua y alcantarillado en barrios de población pobre y en villas de emergencia. Durante el período de la privatización, la coordinación y el control de dicho programa estaba a cargo del ETOSS. Por su parte, el Plan A+T fue concebido en el año 2004, para mitigar el riesgo sanitario de la población que carece del servicio de agua potable por red en el área de la Concesión. Los recursos para el financiamiento de las obras provenían de fondos de la concesión y de la Secretaría de Recursos Hídricos, a través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), que debía pagar el costo de organización y formación de las cooperativas, así como para completar los costos de mano de obra (Lentini, 2007). A partir de la rescisión del contrato, AySA pasa a hacerse cargo de los costos que antes correspondían a la ENHOSA.

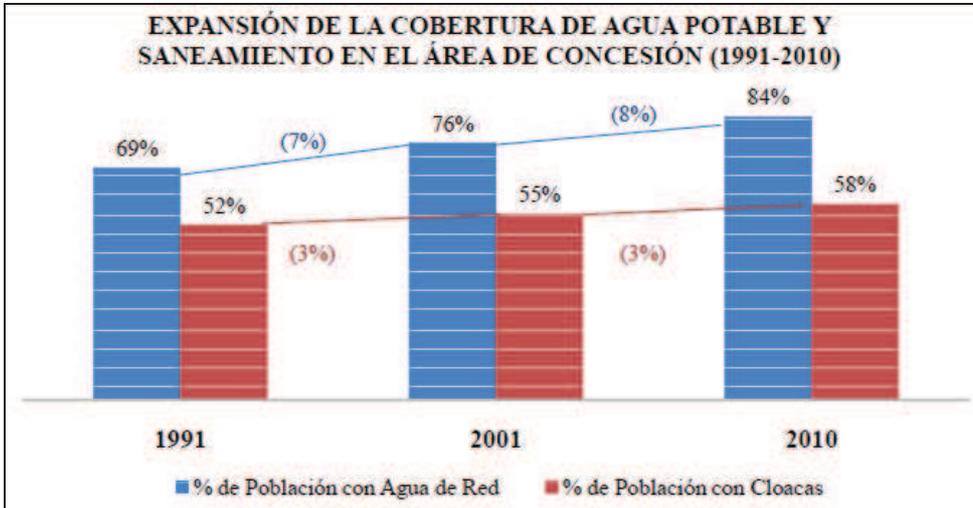
3.3. LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA PRESTACIÓN ESTATAL

Una vez presentado el sistema hidráulico urbano en el AMBA y las obras que supone la implementación del Plan Director, el presente apartado se propone concluir el capítulo analizando los primeros años de la gestión estatal del servicio, prestando particular atención a la evolución de la cobertura y el valor de la tarifa.

Al comparar los datos provistos por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del 2001 y 2010, es posible observar que los porcentajes de población con cobertura de ambos servicios se vieron incrementados: 84% de agua potable y 58% de desagües cloacales frente a 76% y 55% correspondientemente para el año 2001.

Si a este análisis se agregan también los datos del censo de 1991, se observa que tanto la cobertura de agua potable como la de desagües cloacales se incrementa de manera similar en ambos períodos intercensales (aumentando en cada período 7 y 8 puntos porcentuales en el caso del agua y 3 puntos porcentuales en el caso de las cloacas). Si bien es importante destacar que estos datos no permiten precisar la evolución del servicio por tipo de gestión -ya que las fechas de la privatización (1993) y re-estatización (2006) no coinciden con el inicio y el fin de los períodos intercensales-; es relevante mencionar que a partir del 2001 la gestión de AASA- tal como vimos en el capítulo anterior- comenzó a reducir los niveles de inversión (y por ende de expansión) en el servicio producto de la crisis económica que afectó al país en ese año. Esto permitiría inferir que gran parte del incremento de la cobertura en este último período intercensal (2001-2010) correspondió a las tareas realizadas por la empresa estatal a partir del 2006.

GRÁFICO N° 1. EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE AGUA POTABLE Y DESAGÜES CLOACALES (1991-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (1991, 2001 y 2010)

Al desagregar los datos a nivel municipal se observa que la mejora en los indicadores de cobertura en el último período se sostiene en todos los partidos del AMBA, excepto en el caso de las cloacas en los partidos de Alte. Brown y La Matanza, donde los valores disminuyeron en un punto porcentual respecto a sus valores del 2001, lo que permite suponer un mayor crecimiento de la población –especialmente en villas y asentamientos precarios- en relación a la expansión del servicio.

CUADRO N° 6 POBLACIÓN CON COBERTURA DE AGUA POTABLE Y DESAGÜES CLOACALES EN EL ÁREA DE CONCESIÓN

REGIÓN	MUNICIPIOS	% POBLACIÓN CON AGUA CORRIENTE DE RED*					% POBLACIÓN CON RED DE DESAGÜES CLOACALES*				
		1991	2001	2010	Dif. % 1991-2001	Dif. % 2001-2010	1991	2001	2010	Dif. % 1991-2001	Dif. % 2001-2010
CAPITAL	CABA	97%	98%	100%	1%	2%	96%	97%	98%	1%	1%
SUR	Almirante Brown	24%	40%	48%	16%	8%	16%	15%	14%	0%	-1%
	Avellaneda	90%	95%	99%	5%	5%	41%	56%	66%	15%	9%
	Esteban Echeverría	8%	29%	51%	22%	21%	5%	11%	18%	7%	7%
	Ezeiza	-	9%	16%	-	7%	-	10%	15%	-	5%
	Lanús	86%	93%	99%	7%	6%	16%	26%	35%	10%	9%
	Lomas de Zamora	53%	79%	97%	26%	19%	19%	22%	27%	3%	4%
	Quilmes	77%	87%	89%	10%	2%	38%	49%	54%	11%	5%
Sub-total Región Sur		59%	70%	80%	11%	10%	23%	29%	34%	6%	5%
NORTE	General San Martín	67%	90%	98%	23%	9%	36%	45%	50%	9%	4%
	San Fernando	54%	88%	97%	35%	9%	25%	43%	76%	18%	33%
	San Isidro	80%	96%	99%	15%	3%	36%	65%	80%	29%	15%
	Tigre	23%	50%	64%	27%	14%	7%	9%	17%	2%	8%
	Vicente López	96%	99%	100%	3%	1%	91%	95%	97%	4%	2%
Sub-total Región Norte		66%	84%	90%	8%	6%	41%	51%	58%	10%	7%
OESTE	Hurlingham	-	30%	34%	-	4%	-	4%	11%	-	7%
	Ituzaingó	-	7%	13%	-	6%	-	0,7%	8%	-	7%
	La Matanza	42%	49%	70%	7%	21%	36%	41%	41%	5%	-1%
	Morón	26%	72%	79%	46%	7%	21%	47%	52%	26%	5%
	Tres de Febrero	75%	85%	93%	10%	7%	60%	77%	79%	16%	3%
Sub-total Región Oeste		43%	53%	68%	10%	15%	36%	42%	43%	6%	1%
Total Área de Concesión		69%	76%	84%	7%	8%	52%	55%	58%	3%	3%

*Se consideran los valores correspondientes a la población con provisión del servicio (agua potable/cloacas) por red pública y cañería al interior de la vivienda.

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. INDEC (1991, 2001 y 2010)⁴²

En lo que refiere a la cobertura del servicio de agua potable, es posible apreciar que la zona oeste (Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Morón y Tres de Febrero) - históricamente la más relegada en la expansión del servicio-, es la que más ha

⁴² En el cuadro N° 1 del Anexo II se encuentra la información presentada en valores absolutos.

aumentado sus valores respecto a los datos del 2001, pasando de 53% a 68% de población cubierta con el servicio. Por su parte, la región que más ha crecido en los valores de cloacas respecto al censo anterior es la zona norte (compuesta por los partidos de General San Martín, San Fernando, San Isidro, Tigre y Vicente López), que ha logrado pasar de 51% a 58% su población con acceso al servicio. Sin embargo, a diferencia del caso anterior, la zona norte no es la más perjudicada en la cobertura de cloacas, sino que, por el contrario, es la segunda región (luego de la Capital) con mayor cobertura en este tipo de servicios en los últimos años.

Tomando únicamente los datos del 2010 es posible advertir que los partidos que presentan niveles más críticos de cobertura de agua potable siguen siendo los de la zona oeste — con un promedio de 68% de población con servicio de red; mientras que, en lo que refiere a los desagües cloacales, son los partidos de la zona sur (Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes) los más afectados, con un promedio de 34% de hogares con servicio de cloacas.

Al desagregar los datos por municipio se observa que los partidos que evidencian mayor crecimiento en cobertura de agua potable en el último censo respecto a sus valores en 2001, son Esteban Echeverría, La Matanza y Lomas de Zamora. Mientras que, en el caso de los desagües cloacales, son los partidos de San Fernando y San Isidro. Como se puede apreciar en el cuadro N° 6, todos ellos aumentaron su nivel de cobertura en diez o más puntos porcentuales respecto a sus valores anteriores.

A pesar de la mejora generalizada en el nivel de cobertura, es posible advertir que aún existen partidos que presentan coberturas en ambos servicios (agua y cloacas) inferiores al 50%, lo que implica un elevado nivel de riesgo sanitario y vulnerabilidad social para sus habitantes. Este es el caso de los partidos de Ezeiza, Ituzaingó, Hurlingham y Alte. Brown.

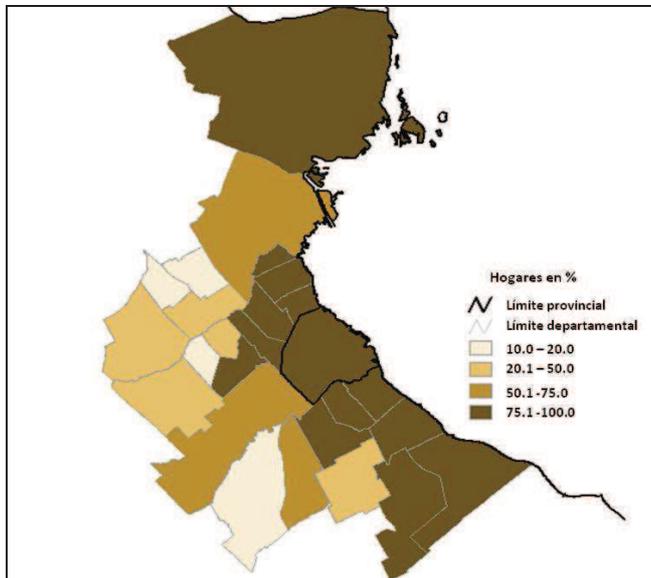
Los datos presentados contrarrestan fuertemente con los valores de la Ciudad Autónoma, donde ambos servicios se encuentran próximos a alcanzar la universalización de la cobertura. Esta situación demuestra que, a pesar de los avances que ha realizado la

empresa estatal en términos de expansión del servicio, ésta no ha logrado revertir – aunque sí reducir- la desigualdad socio-espacial (en términos de provisión de servicios) existente al interior del área de concesión.

En este sentido, vale retomar a Pérez (2009), quien analiza el modo en que el proceso de producción urbana de la metrópolis de Buenos Aires ha configurado desde fines del siglo XIX dos territorios bien diferenciados: por un lado la Ciudad de Buenos Aires, caracterizada por tener un diseño y una expansión más ordenada y por contar con los servicios básicos para casi toda su población; y por otro lado, la periferia en donde la expansión se desarrolló sin normas claras que regulen la producción del suelo.

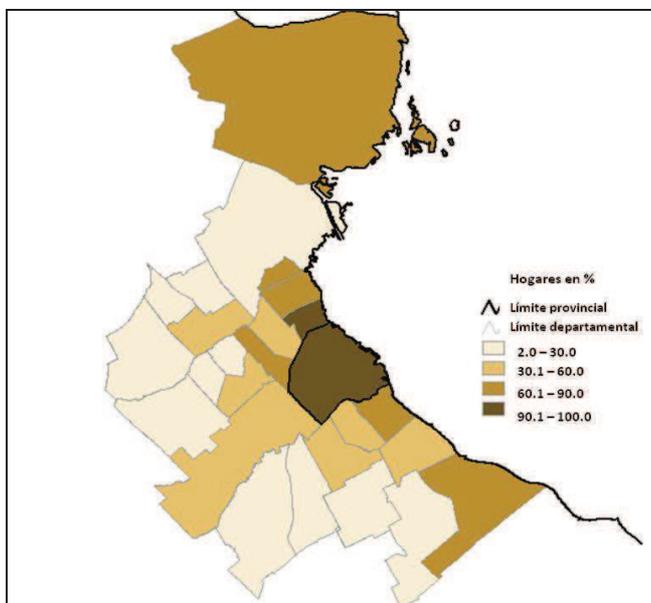
A la dualidad centro-periferia se agregaron a partir de los 1990 nuevas formas de fragmentación urbana –caracterizadas por la suburbanización de sectores de altos ingresos en barrios cerrados de baja densidad y el crecimiento de las urbanizaciones populares- que agravaron la segregación urbana y los conflictos por el uso del territorio (Catenazzi y Reese, 2010). A su vez, a partir de esta década, los procesos de privatización y descentralización han provocado un deterioro en el hábitat popular, incrementando las localizaciones ilegales en zonas ambientales degradadas (Pérez, 2009: 38).

MAPA N° 5. HOGARES CON COBERTURA DE AGUA DE RED PÚBLICA EN EL AMBA. AÑO 2010 (EN %)



Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. INDEC (2010)

MAPA N° 6. HOGARES CON COBERTURA DE DESAGÜES CLOACALES EN EL AMBA. AÑO 2010 (EN %)



Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. INDEC (2010)

En el AMBA, el déficit en infraestructura sanitaria se encuentra fuertemente vinculado con patrones de vulnerabilidad social, dando lugar a una asociación entre pobreza, contaminación y exclusión, lo que Lentini y Brenner (2012) denominan como el "círculo vicioso de la pobreza". De este modo se observa que, las zonas sin acceso a agua potable y sin servicios de saneamiento tienden a coincidir con aquellas en donde viven las personas de ingresos más bajos, dando cuenta de un patrón de desigualdad discriminatorio en la expansión de la red hacia los sectores de menores ingresos (Merlinsky et al., 2012: 52). Esto se debe principalmente a dos cuestiones que ya se han mencionado a lo largo del trabajo. Por un lado a los efectos del modo de expansión que primó en el período privatizado que, como se ha visto, priorizó la extensión de la red en zonas que pudieran garantizar el pago del servicio. En palabras de uno de los entrevistados:

“Cuando se privatizó OSN a AASA, lo que se propuso la empresa privada fue dar servicio a la gente que pueda garantizarle el pago de la factura, no a gente que no pueda pagarla. Sin embargo, a la larga, los costos de no hacer las obras públicas, las está pagando el Estado a través del sistema de salud” (Miembro del Foro Hídrico Lomas de Zamora).

Por otro lado, las villas y asentamientos donde residen gran parte de los sectores sociales más vulnerables, carecen de una planificación urbana definida que respete los usos del suelo y el trazado de la cuadrícula urbana. Esta situación dificulta la extensión de las redes de agua y cloacas que provee la empresa a estos territorios. Como mencionan gran parte de los entrevistados:

“La palabra ordenamiento territorial en serio, no existe. Muchos de los asentamientos del Gran Buenos Aires, especialmente los próximos al Matanza Riachuelo, se crearon sin ningún control y eso afecta a la prestación de cualquier servicio, llámese agua, cloacas, escuelas, etc. Porque si hay un desarrollo demográfico explosivo, totalmente fuera de control, no hay aparato que le pueda dar respuesta, es imposible”. (Funcionario de la ACUMAR)

“Lo que hace falta es que el país tenga un tipo de desarrollo urbano, de planificación. Inversamente a lo que está haciendo ahora, en donde existen asentamientos que se ubican en reservorios hídricos,

en lugares rellenos con barros contaminados, sin ningún tipo de control. (Miembro del Foro Hídrico de Lomas de Zamora)

“Mientras no tengas una política de vivienda donde la gente pueda acceder a una vivienda digna, vas a seguir teniendo estos problemas. Y vas a tener problemas para surtir de agua y saneamiento en esos lugares, porque son pozos. Entonces, si este componente de ordenamiento territorial no está desde el principio, vamos a seguir poniendo caños a donde no hay que poner caños, vamos a seguir haciendo nada más que conducción siendo que si tuvieras barrios racionalmente diseñados podrías tener tratamiento cloacal”. (Miembro de la Fundación Ciudad)

La falta de cobertura de agua y cloacas, agudiza la vulnerabilidad social y económica de estos grupos que, al carecer del servicio de red, deben acudir a estrategias individuales y mercados desregulados para proveerse del recurso -sea a través de sistemas vecinales, sistemas oficiales de distribución de agua y de vaciamiento de los pozos ciegos, compra de agua embotellada o perforaciones del suelo para extraer agua subterránea (ACIJ et al, 2009; Cáceres, 2013). Esta última alternativa en muchas zonas del conurbano no representa una opción segura, ya sea por la imposibilidad física de obtener el recurso o por el grado de contaminación que éste presenta (Fernández y Herrero, 2008).

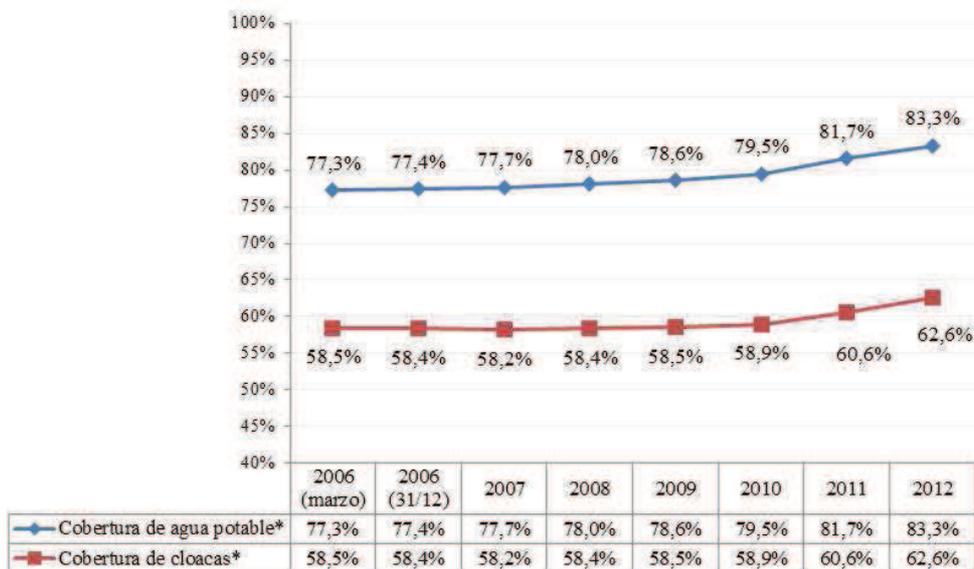
Como hemos visto en el apartado anterior, existen soluciones alternativas que promueve la empresa para extender el servicio a estos territorios, como los planes Agua y Cloaca + Trabajo. Sin embargo, estas opciones son transitorias y se encuentran supeditadas a los tiempos de implementación de las obras del Plan Director. En palabras de uno de los entrevistados:

“Los planes A y T son una propuesta que me parece muy interesante desde el punto de vista social, o sea, darle trabajo a la gente y de paso hacer su propio sistema de agua. Pero desde el punto de vista técnico es muy delicado porque si no se llega pronto con un buen abastecimiento desde el Río de la Plata, los pozos se van a contaminar, se van a salinizar. Digamos, va a ser peor la solución... darle agua salada, salina, o agua con contaminación a la gente. La propuesta es una alternativa, pero de muy corto plazo”. (Director de la Asociación AIDIS)

El análisis de cobertura presentado hasta este punto estuvo basado en los datos censales, pero como hemos mencionado anteriormente, esto presenta una limitación central –

metodológica y teórica- para nuestro objeto de estudio. Y es que al abarcar el período intercensal diez años (2001-2010) y al haberse producido lo re-estatización del servicio en la mitad de ese lapso de tiempo, no es posible discriminar qué porcentaje de la mejoría (o deterioro) de la prestación corresponde a la gestión privada y cuál a la pública. Para superar esta dificultad, decidimos acudir a los datos de cobertura presentados anualmente por la propia empresa.⁴³

GRÁFICO N° 2. POBLACIÓN SERVIDA CON AGUA POTABLE Y CLOACAS – AySA (2006-2012)



*Los valores presentados corresponden a los porcentajes acumulados de cobertura con crecimiento vegetativo (CV). En los informes de la empresa, estos valores han sido modificados a lo largo de los años por ajustes en la tasa de CV, para el presente cuadro se han considerado las cifras actualizadas.

Fuente: Elaboración propia en base al *Informe Anual* presentado por AySA al ERAS en los años 2006-2012 (AySA, 2006a, 2007, 2008a, 2009a, 2010, 2011a, 2012a).

Los datos de la empresa dan cuenta, al igual que los datos censales, de un gradual pero continuo crecimiento en la expansión de ambos servicios, aunque éste es mayor en el

⁴³Es importante advertir que los mismos no son compatibles con los datos censales, puesto que los datos de base que toman para el inicio de la gestión estatal distan de los presentados en el censo 2001.

caso del agua potable (que a lo largo del período ha incrementado su valor en seis puntos porcentuales, mientras que las cloacas lo han hecho en cuatro). La diferencia en la expansión de cada servicio se debe en parte a los mayores costos que involucra la extensión de las redes cloacales, aunque también responde a un criterio “social” dentro de las políticas sanitarias nacionales que históricamente priorizaron las obras de agua potable por sobre las cloacales. Esta situación es reconocida en nuestros entrevistados, que argumentan:

“El tema es que se prioriza el agua frente a las cloacas. Es preferible que las personas tengan agua a que otros tengan cloacas, que ya tienen agua. Pero desde el punto de vista sanitario, eso no es correcto. Lo correcto es dar agua y cloacas a la vez. Ya sabemos que con el agua sólo, lo único que se va a incrementar es la contaminación por cloaca. Se va a eliminar la contaminación por el agua, estamos de acuerdo, pero va a sobrar agua que hay que verter a algún lado y ese vertimiento –al no haber cloaca- implica contaminación de la napa subterránea y de los cursos superficiales. (Director de la Asociación AIDIS)

En algunos municipios, como en el caso de Lomas de Zamora, la llegada independiente del agua sin adecuados servicios de evacuación fue un factor importante que generó el ascenso de la napa freática, aunque no fue el único. A ello se sumó el reemplazo que hizo AASA de pozos de agua subterránea por agua proveniente de agua superficial del Río de la Plata, y la disminución de la actividad industrial del municipio a partir de la década del '90, que hizo que muchas plantas cerrasen sus pozos de extracción de agua. Estas medidas en conjunto contribuyeron al aumento del balance hídrico en el territorio (INA, 2002).

La elevación de la napa freática y la falta de desagües cloacales trajo aparejadas graves consecuencias ambientales, que hoy debe atender la prestación estatal del servicio. Por un lado aumentaron las inundaciones de agua contaminada en el interior de las viviendas. Por otro lado, la falta de control y mantenimiento en los pozos ciegos que sustituyen las cloacas hace que éstos frecuentemente desborden y contaminen las napas subterráneas, que a su vez son utilizadas para extraer agua para consumo doméstico. De este modo, el déficit en infraestructura sanitaria y la contaminación del recurso son factores que incrementan el riesgo sanitario de la población y la posibilidad de contraer

enfermedades hídricas, tales como diarrea, hepatitis, cólera, malnutrición e intoxicaciones (Merlinsky et al., 2012).

A modo de síntesis de los párrafos precedentes, y retomando los datos de cobertura existentes, es posible advertir una evidente mejora en la expansión del servicio de agua potable y desagües cloacales en el período de la gestión de AySA. Sin embargo, como ha permitido observar el análisis detallado de los datos, la expansión no es homogénea para todo el área de concesión y persisten patrones de desigualdad socio-espacial en la provisión de los servicios.

Ahora bien, además del análisis de la cobertura del servicio, otro dato importante para analizar la prestación del servicio es la evolución en el valor de la tarifa ya que, como vimos en el caso de la privatización, este componente también incide en la ampliación o reducción de la desigualdad en el acceso al servicio.

Desde la re-estatización en el año 2006, el valor de la tarifa se mantuvo congelado, a un valor bastante inferior respecto de las empresas proveedoras en otros países de la región. Recién a fines del 2011 el Gobierno Nacional decidió implementar una política de eliminación parcial de los subsidios a los servicios públicos que prestan las empresas bajo su jurisdicción, entre ellas AySA (Resolución SSRH 44/11). Esta supresión afectó a los usuarios no residenciales y a un grupo de residenciales de alto nivel socioeconómico, que vieron aumentar los valores tarifarios del servicio en un 290% a partir del 1 de enero de 2012. Sin embargo, este programa de supresión de subsidios ha quedado suspendido en el último tiempo, habiendo logrado abarcar a menos del 10% de los usuarios servidos por AySA (Ferro y Lentini, 2013: 39).

Las dificultades en modificar el valor de la tarifa están fuertemente ligadas a una voluntad política por parte del Estado Nacional en sostener precios bajos en los principales servicios públicos. El control sobre los precios de este tipo de servicios conforma una de las principales herramientas con las que cuenta el Estado para controlar la inflación y el consumo. Sin embargo, los niveles tarifarios que presenta el sector no permiten siquiera, como hemos visto ya, cubrir el 40% de los costos operativos de la

empresa. Entre los entrevistados que hemos consultado para la presente investigación, el valor de la tarifa ha sido reconocido como el principal problema que presenta la prestación. En palabras de uno de ellos:

“Uno de los principales problemas del sector es la falta de tarifa. AySA tiene la misma tarifa que hace 10 años o más. (...) En Buenos Aires, y en todo el país en general, todos estamos pagando tarifas muy bajas y eso es porque, políticamente no conviene subir las tarifas. Y es todo un círculo: mientras no se suban las tarifas, no se puede invertir, y si no se puede invertir, no se puede dar un buen servicio; y si no se da un buen servicio, no se puede cobrar bien”. (Director Asociación AIDIS)

“La empresa se fue desfinanciando en estos años con los ingresos tarifarios. (...) Pero eso es porque la política del Estado nacional es otra, así que a nadie le importa eso. Sí le importa a la empresa, la empresa es consciente de eso y le preocupa. Si bien creo que está conforme con los recursos que van para inversión, AySA sufre por la falta de financiamiento. Por empezar, porque pierde independencia. Digamos, hasta por las cuestiones nimias de poder, el presidente de una empresa que no necesita pedir al tesoro tiene más poder para tener mejores salarios, para hacer mejor mantenimiento, una cosa es sacarlo de la recaudación y otra cosa es depender todos los años, cada vez más, porque esto empezó en el 2007” (Funcionario ERAS)

El problema de la tarifa, a su vez, se encuentra directamente vinculado a otro elemento central para analizar el aspecto económico (y también ambiental) de la prestación, que es el nivel de medición del servicio. En el caso de AySA, el sistema de medición sólo se aplica a un sector muy restringido de la población, que no supera el 22% de la población abastecida (ADERASA, 2012). Como explican los entrevistados:

“Uno de los graves problemas que tiene el sistema de saneamiento en la Argentina en general, y en AySA en particular, es la política interna que sigue la vieja política de OSN y que luego siguió con AASA, de no medir el consumo. Eso hace que estamos gastando cada uno de nosotros en promedio, 500 a 600 litros de agua por día, cuando en muchos países o provincias es cercano a los 150 litros por habitante. La cantidad de agua que estamos usando en Buenos Aires hace que estemos extrayendo y bombeando del Río de la Plata más agua de la necesaria, le estamos poniendo productos químicos, estamos haciendo más plantas porque no nos dan abasto las plantas que tenemos, tenemos que bombear más agua, llevarla a los edificios, gastar energía. ¿Por qué? Porque la gente no limita su uso.” (Director Asociación AIDIS).

El bajo nivel de medición es una característica que excede a la gestión de AySA, y que, como bien explica el entrevistado, remite a la gestión de OSN. Sin embargo, el problema que supone este atraso histórico en cuanto a la recaudación de la empresa, se ve agudizado por el congelamiento de tarifas que tiene el servicio desde el 2002⁴⁴, ya que desalienta la necesidad de incrementar el nivel de medición. En términos de los entrevistados:

“Para reducir el nivel de consumo del servicio, la principal medida sería la medición, pero esta está atada al tema de la tarifa. Porque si ahora colocamos medidores en todos lados, el movimiento que podría haber en la tarifa por mayor consumo es poco como para inducir a la gente a ahorrar. La gente que en lugar de pagar \$35, paga \$50, va a seguir abusando porque es tan baja la tarifa que no los presiona para que ahorre. Esta es una tarifa subvencionada, que tiene un sentido, si uno se acerca a lo que es el agua como derecho humano. Yo estoy de acuerdo con ese criterio en principio. Lo que yo siempre digo es que el agua sea un principio y una obligación humana. (...) El precio de la tarifa es una política de gobierno y son ellos los que deciden tener ciertos servicios casi gratuitos.” (Funcionario AySA)

Por otro lado, a pesar del interés por parte del Gobierno Nacional de sostener tarifas bajas para este tipo de servicios públicos con el fin de garantizar el derecho al agua, la falta de una revisión del régimen tarifario hace que este mismo derecho pueda estar siendo vulnerado.

“El uso desmedido del servicio puede evitarse teniendo medidores, pero existen prejuicios en el sector que lo impiden. (...) Por un lado, la idea de que el agua debe ser gratis y libre para todo el mundo sin medir la cantidad. Idea socialmente aceptada por mucha gente pero no válida porque implica inequidad para el resto. Estamos gastando mucho en darle agua a poca gente y al resto no le estamos dando. Por otro lado, en la época de OSN y de AASA estaba la concepción comercial de ‘no nos conviene poner medidores, cuesta caro instalarlos, cuanto caro mantenerlos, etc. y si la gente consume menos, vamos a cobrar menos entonces no tiene sentido’. Pero hoy, una vivienda grande, importante, con una persona jubilada, con jubilación baja pero que tiene esa vivienda, paga muchísimo más que una vivienda chica, de clase media, que podría pagar y que tiene 6 habitantes o

⁴⁴ El valor tarifario que sostiene AySA actualmente es el que presentaba AASA en el año 2002. En ese año, como vimos a lo largo del segundo capítulo, se creó la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del régimen cambiario, se pesificaron las tarifas de los servicios y se prohibió su indexación al dólar.

más. Hay una inequidad en eso. El que consume más, no paga más; el que consume menos, no paga menos. Eso es negativo.” (Director Asociación AIDIS).

El argumento del entrevistado apunta a cuestionar dos aspectos centrales de la prestación. Por un lado el sostenimiento de un modelo de gestión ligado a lo que Larrabeiti Rodríguez (2013) denomina como paradigma hidráulico, esto es un enfoque instrumental del recurso donde se prioriza garantizar la producción abundante y barata del agua en pos del consumo ilimitado y el crecimiento económico, sin contemplar formas más integrales de concebir el servicio que entiendan el carácter limitado del recurso y los efectos nocivos que la sobreproducción de agua genera en el medio ambiente. La ausencia de medición y de control sobre el uso del agua que sostiene la empresa remite a una lógica centrada en la oferta del servicio -producción irracional y abundante-, y no en la demanda -cantidad de agua necesaria por los usuarios-, lo que atenta con la sustentabilidad del recurso en el largo plazo (Barraqué, 1992).

Por otro lado, en la cita se cuestiona el régimen tarifario que sostiene la empresa. Actualmente, AySA cuenta con dos sistemas de facturación: el régimen medido, aplicado principalmente a usuarios no residenciales (aunque también a algunos residenciales en propiedad horizontal); y el régimen no medido o de cuota fija, que es el mayoritario (88% de los usuarios). Mientras la tarifa del servicio medido se compone de un cargo fijo y un cargo variable (m^3 de agua consumida y/o afluentes cloacales tratados); la tarifa del servicio no medido es calculada en base a un valor estimado para la tarifa básica (\$39) en relación a la ubicación, el tamaño, tipo y antigüedad de la vivienda (componentes que conforman un sistema de subsidios cruzados⁴⁵) y a un coeficiente de ponderación (el factor “k”). A ello se agrega el monto de otro subsidio cruzado que creó AASA en el año 1997, que corresponde al Servicio Universal y Medio Ambiente (SUMA) y que está destinado a subsidiar nuevas conexiones.

Este sistema de facturación que AySA lleva adelante, pero cuyos orígenes se remontan a la época de OSN y a las actualizaciones que luego hizo AASA, presenta ciertas

⁴⁵ Los subsidios cruzados existen cuando un usuario paga menos que el costo variable directo de prestarle el servicio. Son una forma de transferir los costos de un usuario a otro, o de un grupo de usuarios a otros (Ferro y Lentini, 2013: 27).

dificultades para discriminar a los tipos de usuarios y para hacer efectivo el objetivo buscado por los subsidios cruzados. Para Ferro y Lentini (2013), el sistema es bastante complejo y podría ser sostenible –siempre y cuando exista un ajuste periódico del factor K que represente los aumentos de insumos o de inflación-, pero eso no sucede actualmente. Por un lado, la equidad a la que debería tender el sistema de subsidios cruzados no se encuentra garantizada, y por otro lado (como veremos en el próximo capítulo), el sistema de facturación es insuficiente para afrontar los gastos de la empresa, lo que deriva en la necesidad de importantes y constantes transferencias estatales (Ferro y Lentini, 2013: 39).

En este sentido, es posible advertir que uno de los principales desafíos que debe afrontar la empresa en relación a su dimensión económica- financiera remite a su baja recaudación tarifaria, que sólo alcanza a cubrir el 80% de las remuneraciones anuales de los empleados (Rossi, 2011). Por otro lado, el congelamiento de las tarifas y el bajo nivel de micro-medición llevan a un derroche en el uso del recurso, lo que no sólo es insustentable en términos económicos, sino también en términos ambientales.

A lo largo de de este capítulo nos hemos propuesto analizar el plan de acción de la nueva empresa estatal, así como sus primeros pasos en la gestión. Para ello hemos presentado el Plan Director de Obras para luego estudiar dos dimensiones centrales de la prestación, una ligada a la evolución de la cobertura, y la otra vinculada al régimen tarifario y el nivel de medición. Si bien la información presentada permite un primer abordaje a la gestión estatal, hay otras dimensiones que interesa profundizar en este trabajo ligadas a los problemas de gobernabilidad que debe afrontar la empresa AySA y que serán desarrolladas a lo largo del próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

LA RE-ESTATIZACIÓN Y LOS PROBLEMAS DE GOVERNABILIDAD DEL AGUA EN EL AMBA

En el capítulo anterior hemos analizado la propuesta de la empresa –a través del Plan Director de Obras- para lograr la universalización del servicio y los primeros pasos de la gestión re-estatizada de AySA, en términos de cobertura y régimen tarifario. Sin embargo, el estudio de la propuesta técnica de la empresa no es suficiente para comprender los desafíos que ésta debe afrontar en materia de gobernabilidad para llevar adelante la expansión del servicio. Por ello, el presente capítulo se propone ampliar el análisis de la re-estatización a otras dimensiones que exceden a la propia empresa pero que inciden en su accionar. Nos proponemos aquí, estudiar los principales desafíos que debe afrontar la re-estatización del servicio en materia de gobernabilidad del agua urbana (apartado 4.1.). Para ello hemos optado por delimitar el análisis a tres problemas centrales de gobernabilidad definidos a partir de los resultados obtenidos en el trabajo de campo. El primero de ellos (apartado 4.2.), se encuentra vinculado a la diversidad de interpretaciones que existen sobre la gestión integrada del agua en el territorio y los problemas que esto supone para su implementación. El segundo problema (apartado 4.3.) refiere a la tensión existente entre la centralizada política sectorial de la empresa y la fragmentada política metropolitana en la que ésta debe accionar. El tercer y último problema (4.4) de gobernabilidad remite a la dimensión económica- financiera de la empresa, y sus dificultades para conformarse en un modelo sustentable en el mediano y largo plazo.

4.1. LA RE-ESTATIZACIÓN Y LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNABILIDAD DEL AGUA URBANA

Como vimos en el primer capítulo de este trabajo, la re-estatización del servicio de agua y saneamiento no es un proceso exclusivo del AMBA, sino que ha tenido lugar en diferentes partes del país y del mundo (en forma de re-estatización o *remunicipalización*) a lo largo de los últimos años.

En el caso argentino, la crisis macro-económica del 2001 ha implicado cambios de gran envergadura en los operadores del servicio. Siguiendo a de Gouvello, Lentini y Brenner (2012), si bien aún no es posible hablar de un nuevo modelo de gestión del agua a nivel nacional, sí es posible identificar algunas tendencias comunes del sector en los últimos años. Entre ellas vale destacar, en primer lugar, un creciente predominio de concesiones públicas del servicio por encima de las privadas. Como se mencionó en el segundo capítulo, actualmente el 70% de las prestaciones en el país corresponden a empresas públicas, mientras que en la década de 1990 esta cifra representaba la participación privada en el sector.

En segundo lugar, los autores señalan un cambio en la concepción de la expansión del servicio. Mientras en la privatización primaba la idea de que la inversión de las concesionarias privadas en el sector debía ser recuperada a través del valor de la tarifa del servicio, actualmente se asume que la universalización exige inversiones que no podrán ser reembolsadas por el propio sector.

En tercer lugar, y vinculado a lo anterior, existe un fuerte interés por parte del Estado Nacional en promover inversiones públicas y privadas (a través de organismos internacionales de crédito) tendientes a expandir el servicio. Sin embargo, en cuarto y último lugar, se advierte que los nuevos esquemas regulatorios creados a partir de la re-estatización evidencian un debilitamiento de los organismos de control y regulación, al haber sido reducidas sus competencias frente al concesionario y a la autoridad de aplicación.

En Europa, a partir de las diversas experiencias de re-estatización del servicio que se sucedieron en los últimos años, surgió literatura tendiente a retomar el debate sobre la prestación estatal de servicios públicos en general, y del agua y saneamiento en particular (Barranqué, 1992; Balanyá et al., 2009; Hachfeld et al., 2009; Pigeon, 2012). Estos autores coinciden en la necesidad de reflexionar sobre lo que significa verdaderamente el retorno activo del Estado en la gestión del servicio y sobre cuáles son los modelos de gestión pública deseables en términos de sustentabilidad ambiental y social, que representen alternativas superadoras de las experiencias de la privatización.

El retorno a la gestión estatal del servicio no debe interpretarse como el regreso lineal y directo al modelo de las empresas públicas del pasado (como en nuestro caso OSN), ya que ahora deben afrontar exigencias propias de su contexto histórico, como la necesidad de contemplar la dimensión ambiental y crear nuevas formas de participación ciudadana dentro del sector. Para Hachfeld, Terhorst y Hoedeman (2009) el desafío de las empresas del Estado encargadas de proveer el servicio es poder alcanzar lo que ellos denominan como *una gestión pública progresista del agua*, esto es, una gestión orientada a los nuevos valores en torno al recurso. Entre ellos se encuentran el garantizar la universalización y la buena calidad del servicio, alentar la equidad en el acceso al agua potable y la participación de los diversos usuarios en las decisiones de la prestación, así como preservar la sostenibilidad ambiental del servicio (incorporando una visión integral sobre el recurso hídrico)⁴⁶.

Retomando nuestro caso de estudio, y haciendo revisión de todo lo visto hasta el momento, es posible advertir que AySA está en camino de cumplir varias de las dimensiones presentadas por estos autores. En primer lugar, la empresa persigue la buena calidad del servicio, al sostener y mejorar el salto tecnológico que había implementado AASA en el sector a través de la modernización de las plantas y la digitalización de las redes (Florentín, 2011). En segundo lugar, la búsqueda de la universalización del servicio, a través de la inversión destinada a la implementación del

⁴⁶ En el cuadro N° 2 del Anexo se presentan todos los criterios definidos por estos autores para alcanzar una “*gestión pública progresista*” del agua.

Plan Director. En tercer lugar, la dimensión social, a través del reconocimiento del derecho humano al agua, la implementación de la tarifa social –que, a pesar del bajo costo de la tarifa, alcanza actualmente a un total de 60 mil usuarios (AySA, 2011c) y el impedimento normativo de cortar el servicio ante ausencia de pago. En cuarto lugar, la sostenibilidad, a través del trabajo conjunto con la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo para llevar adelante la limpieza y el saneamiento de los cauces de agua.

Sin embargo, en lo que refiere a los componentes de participación democrática y ciudadana, si bien la empresa habilitó nuevos espacios de diálogo con actores clave como los municipios a través de la APla, la participación de usuarios (que, por el marco regulatorio, se encuentra representada por la Sindicatura de Usuarios del ERAS) sigue siendo un aspecto poco atendido por la concesionaria. A su vez, existen otros rasgos en la gestión de AySA que distan de los aspectos deseables para alcanzar lo que Larrabeiti Rodríguez (2013) entiende como *una nueva cultura del agua*. Por un lado, y como hemos podido ver en el capítulo anterior, la intención de reducir la producción y el consumo del servicio no se encuentra entre las prioridades de la empresa, lo que lleva a un mal uso no sólo del agua, sino también de otros recursos como la energía, necesaria para su potabilización, distribución, recolección y tratamiento. Por otro lado, para adoptar una visión integral del recurso, la empresa se ve en la necesidad de interactuar y coordinar sus actividades con otros organismos y actores encargados de la gestión del agua urbana en el territorio, lo que supone el pasaje de una lógica sectorial a otra metropolitana. Esta situación se ve dificultada por la persistencia al interior del AMBA de políticas fragmentadas y descoordinadas, que impiden atender la complejidad que supone esta unidad territorial. Si bien esta dificultad excede a la empresa prestadora de agua y saneamiento, la misma constituye una limitación central para la visión integrada que supone la nueva cultura del agua.

Los problemas o desafíos que debe afrontar la gestión de AySA nos remiten al concepto central que pretende abordar este último capítulo, que es el de gobernabilidad. Al principio del trabajo, hemos definido dicho concepto a partir de dos dimensiones centrales. Por un lado, la dimensión política que remite a la participación de una

multiplicidad de actores con intereses diversos sobre el uso del recurso (Alimonda, 2006; Castro, 2007; Merlinsky, 2011) y a la existencia de relaciones de poder que pugnan por la legitimación de una mirada particular sobre la forma de concebir, gestionar y redistribuir el agua (Barraqué, 2011; Castro, 2002; Molle, 2012; Rogers et al., 2006; Saleth y Dinar, 2004; Swyngedow, 2002 y 2006). Lo que supone entender que el manejo del agua, no responde a una cuestión meramente técnica acerca de cómo garantizar y regular su suministro, sino más bien a la decisión política acerca de la manera de redistribuir el recurso entre los diferentes actores involucrados. Por otro lado, la dimensión de las capacidades institucionales y económicas que tiene la empresa pública para llevar adelante la prestación del servicio. Este aspecto, a diferencia del anterior en donde entran en juego otros actores, refiere concretamente a los recursos con los que cuenta AySA para garantizar la continuidad y la expansión del servicio de agua y saneamiento.

A partir de esta definición, y de la experiencia del trabajo de campo, hemos identificado tres problemas centrales de gobernabilidad que debe afrontar la prestación estatal del servicio, y que serán abordados en los próximos apartados. Estos refieren en primer lugar a las múltiples miradas que los actores tienen sobre la gestión integrada del agua en el territorio y el modo en que esta situación dificulta su implementación en el AMBA. En segundo lugar, a la ausencia de una política urbana metropolitana que comprenda al AMBA como una unidad territorial y que, además logre articular la expansión de la ciudad con la de los servicios públicos. En tercer lugar, a la crítica situación económica-financiera de la empresa estatal que dificulta la sustentabilidad del modelo en el mediano y largo plazo.

4.2. LOS ACTORES Y SUS VISIONES DE LA GIRH EN EL AMBA

Como vimos, en las últimas décadas ha comenzado a tomar importancia –tanto a nivel internacional, como local- la noción de gestión integrada de recursos hídricos (GIRH). Este nuevo paradigma propone una concepción más amplia sobre el manejo del recurso,

superando así la visión fragmentaria y sectorial que caracteriza al sector (Herzer y Wolansky, 2009). La implementación de este enfoque requiere, entre otras cosas, la articulación y el diálogo entre una diversidad de actores y organismos que inciden en el manejo y el uso del recurso en el territorio, y que no necesariamente coinciden entre sí con los intereses o las visiones que tienen en relación al agua.

De este modo, la multiplicidad de actores supone a su vez, multiplicidad de miradas sobre el recurso hídrico, el ambiente y su sustentabilidad. En este sentido, si bien todos ellos confluyen –al menos discursivamente- en la necesidad de dar tratamiento integral a la gestión del agua y el saneamiento en la región, al observar con detenimiento los temas prioritarios y las estrategias de implementación propuestas por cada actor, es posible detectar la construcción de significados divergentes, que no son otra cosa que la expresión de intereses y posiciones diferenciales en el acceso y utilización del recurso.

Si bien la literatura especializada en el tema, suele hacer énfasis en los mecanismos formales que existen (o no) tanto en la legislación como en las políticas públicas, para lograr una gestión adecuada e integrada del recurso (Di Pace y Barsky, 2012; Dourojeanni y Jouravlev, 2001, 2002; Isuani, F., 2011), hay otro aspecto poco indagado pero relevante para reflexionar sobre el tema. Y es precisamente el modo en que los actores involucrados –especialmente los actores expertos- conciben la gestión integrada y la sustentabilidad del recurso, ya que permite comprender que gran parte de la dificultad en implementar estos términos generales y abstractos como la GIRH, es precisamente la multiplicidad de interpretaciones que éstos pueden asumir.

En el primer capítulo, hemos visto que según Dourojeanni (2001), existen tres formas distintas de entender la gestión integrada del agua, haciendo foco en aspectos diferenciales: la visión hídrica, la ecosistémica, y una más amplia que podemos llamar visión compleja, que integra a la natural, otras dimensiones como la social, la económica y la sustentabilidad. Estas visiones se encuentran presentes entre los actores entrevistados.

En cuanto a la **visión hídrica**, el argumento principal que aparece es que la gestión integrada es aquella que reconoce las diferentes etapas del ciclo hidrológico y los diferentes usos del recurso. En palabras de los entrevistados:

“La GIRH para mí significa cuidar el recurso en todo su ciclo. Primero que todo, tratar de cuidar el recurso como tal, que la gente tengo disponibilidad, no mal usarlo”. (Funcionario del Banco Mundial)

Se observa aquí que la idea de GIRH aparece relacionada con el cuidado, la disponibilidad y el buen uso del recurso. En el caso del AMBA la cercanía a una fuente de agua tan grande como el Río de la Plata y la falta de concientización sobre el uso del recurso (producto en parte, como hemos visto antes, de la ausencia de mecanismos formales que controlen su uso) han hecho que el agua sea considerada como un recurso infinito (Schneier Madanes, 2001). A ello se suma que históricamente –y en todas partes del mundo- la gestión del agua se focalizó en incrementar la oferta del recurso de manera ilimitada a través de la construcción de grandes obras para asegurar el servicio de manera continua, más que en cuestionarse la racionalidad de la creciente demanda (Barraqué, 1992:8) o mejorar el funcionamiento de la infraestructura existente (Gleason Espíndola, 2012). En el caso de AySA, las pérdidas de agua potable por fallas en la red alcanza un valor cercano al 40,5% (ADERASA, 2012) y esto se debe precisamente a la falta de mantenimiento de las obras ya realizadas. Esto representa, según los entrevistados, uno de los principales factores que inciden en el mal uso del recurso, y por ende en este enfoque de la GIRH.

“El plan de AySA no es sólo hacer nuevas redes, sino también operarlas apropiadamente. Las plantas requieren de un tratamiento avanzado y mantenimiento preventivo con gente capacitada. Requieren medios y mucha disciplina. Acá en la Argentina no tenemos eso. (...) Hay un problema ahí, porque muchas obras se hacen, mucho bombo de “se hizo la obra, se hizo la planta” pero ¿y después, quién las mantiene?” (Funcionario ACUMAR)

“La vida útil de los materiales es finita también, entonces ahí hay que pensar en cómo se reinvierte, en cómo se repara... Y eso me parece que no está muy presente. Pero no está presente ni en OSN, ni en AASA, ni en AySA, porque seguramente la urgencia va por otro lado. (...) En relación con la gestión, me parece que el principal problema está en redes que no se operan o que no funcionan

bien, pero ¿quién está preocupado por eso?” (Miembro Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, América Latina)

Dentro de la visión hídrica, otra idea importante que aparece en los entrevistados en relación a la gestión integrada, es la de reutilizar el recurso a través del manejo de aguas grises⁴⁷. Esto permitiría reducir el consumo de agua potable (ya que no todos los usos requieren esa calidad de agua) y apostar así a la sustentabilidad del recurso.

“La concepción de hace muchos años es que el agua tratada se devuelve al río, en cambio ahora hay una concepción de aprovechar todas las aguas, lo que se llama el circuito de aguas grises, es decir separar los deshechos aprovechables en usos que no requieren nivel de calidad del agua. Buena, esa es la gestión integrada.” (Funcionario ERAS)

Sin embargo, al indagar en las dificultades de implementar esta mirada de la GIRH en el área metropolitana, los entrevistados advierten ciertas limitaciones estructurales (ya que se requeriría modificar las cañerías de todas las edificaciones de la metrópolis) y otras culturales.

“Cuando tiré la opción de hacer aguas grises acá me dijeron ‘pero no, cómo vas a hacer doble cañería, hay que mandar todo a la cloaca’. Es decir, la propia gente de la empresa o los mismos arquitectos, no están acostumbrados, y eso también es un cambio cultural. Creo que a la larga deberíamos incorporar esas cosas, pero estamos muy lejos de eso todavía.” (Funcionario AySA)

Este extracto permite observar cómo, a pesar de que la idea de GIRH esté presente dentro de los actores –particularmente dentro de la empresa- existe resistencia para implementar los cambios necesarios para llevar adelante una gestión integrada, aún desde una visión puramente hídrica. Esta resistencia al cambio se debe en parte a lo que algunos autores denominan inercia institucional (Lach et al, 2005; Panebianco y Pahl-Wostl, 2006), es decir la dificultad inherente a los sistemas socio-técnicos complejos

⁴⁷ Esto supone el diseño de infraestructura que permita disponer de las aguas utilizadas en duchas, bañeras y lavabos para otros usos donde no es imprescindible el agua potable, como inodoros, riego, lavadoras o limpieza de suelos o vehículos.

(como la red de agua y saneamiento) de introducir cambios en el paradigma vigente (Öberg et al., 2013).

Hasta aquí es posible advertir que, si bien la visión hídrica de la GIRH manifestada por los actores, representa un intento por superar la forma fragmentada de concebir el recurso, desde esta perspectiva la integración es concebida únicamente en términos del recurso hídrico, lo que representa una mirada limitada de la GIRH. La segunda interpretación de la que hablaba Dourojeanni es la **visión ecosistémica**, que inscribe los recursos hídricos dentro de un entorno más amplio, el ambiental, en donde participan otros recursos naturales además del agua.

“El tema de la red de agua y saneamiento debe comprenderse dentro del problema de la gestión de los recursos, o sea del problema ambiental que supone la contaminación de los cursos del río. (...) No se puede pensar esa GIRH si no se piensa qué tipos de efectos tiene la captación del agua – superficial o subterránea– en el recurso hídrico, la renovación del recurso hídrico. Para eso es necesario toda una mirada ambiental, ecológica de la utilización del recurso agua.” (Investigadora UNGS)

Al indagar sobre la relación entre la GIRH y la gestión de AySA, personal de la empresa ha reconocido que en el último tiempo la gestión del sector ha intentado ampliar su espectro de intervención, entendiendo el servicio de agua y saneamiento dentro de una perspectiva ambiental más amplia.

“AySA va incorporando de a poco algunos elementos de la GIRH. A partir del caso de la CMR, hay tareas que la empresa fue incorporando, no solo de agua y saneamiento estrictamente, sino también de limpieza de las márgenes, de ordenamiento territorial, el diseño de plantas de aireación que tienen que ver con un alto impacto positivo para el desarrollo urbano, etc. De a poquito nos estamos metiendo en un rol que antes nos estaba negado o vedado desde nosotros mismos, digamos. Ahora se está corriendo un poco esa barrera, y de hecho lo estamos buscando un poco nosotros. Estamos viendo qué pasa con los ríos, con los arroyos, con los basurales. Estamos haciendo saneamiento con todo el sentido de la palabra, y eso me parece positivo. (...) Es decir, no solamente se está pensando en expansión de redes y cloacas, sino también en el tratamiento y en cuidar el cuerpo receptor que antes era un problema de otros organismos.”(Funcionarios AySA)

“Cuando se hizo el contrato de Aguas Argentinas, yo creo que lo de consideración ambiental fue menos cero. Y ahora ya hay una conciencia de la importancia que tiene el servicio (...). La conciencia ambiental me parece que ha crecido.” (Funcionario ERAS)

Sin embargo, otros entrevistados advierten sobre la brecha entre la discursividad ambiental y las prácticas concretas de la empresa, al identificar que gran parte del personal a cargo de llevar adelante este “cambio de perspectiva” es el mismo que participaba de las gestiones anteriores, donde la problemática ambiental no parecía ser una prioridad de la empresa.

Estudiando el organigrama de la empresa, es posible observar que varios de los miembros de la actual empresa estatal –especialmente en cargos de alta jerarquía - han formado parte también de la gestión privatizada anterior con Aguas Argentinas. Entre las figuras más destacadas se encuentra el presidente de AySA, quien ha desempeñado una larga trayectoria dentro del sector ocupando cargos gerenciales tanto en el período descentralizado de OSN, como durante la privatización, en la empresa AASA. También el Secretario General del Sindicato del Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS), -actualmente uno de los tres miembros que conforman el directorio de AySA- y algunos directores de áreas centrales (como el área de Operaciones Regionales y el de Operaciones, Infraestructura y Desarrollo Tecnológico) han participado de la gestión privatizada de la concesión, sea trabajando en la empresa Aguas Argentinas S.A. o en la empresa Aguas de Gran Buenos Aires. Todos ellos han tenido un protagonismo central durante la gestión privatizada de AASA, cuando la dimensión ambiental no era un tema prioritario dentro de la agenda de la empresa.

De este modo, se advierte que la incorporación de una mirada más ambiental sobre el servicio y la gestión del recurso en general, si bien puede ser adoptada en los discursos de los actores, no se traduce automáticamente en acciones concretas.

“La gestión ambiental, la preservación de ese recurso aparece en el discurso como un fundamento para tomar decisiones. El tema de cuáles son las prácticas que están asociadas a esos discursos, bueno ahí tengo más dudas (...) la gente de AySA, etc. no parecen haber cambiado mucho, pero también porque las personas son las mismas. (...)... resulta difícil que esto que aparece como signos de cambio pueda materializarse si las personas que están adelante son las mismas personas

que han contribuido fuertemente a la privatización, y a una modificación bastante poco preocupada por estos problemas en la gestión anterior. (Investigadora UNGS)”

La tercera visión de la GIRH que aparece en los entrevistados es lo que anteriormente denominamos como **visión compleja**, que hace énfasis no sólo en los recursos hídricos y naturales en general, sino también en aspectos sociales, económicos y políticos ligados a la sustentabilidad del recurso.

“Cuando uno habla del problema de los basurales, del problema del agua, del problema de la materia fecal, los problemas de salud, la contaminación aérea, la contaminación por un montón de otras cosas... son muchas cosas a las que uno tiene que darle una solución integral, porque lo han dividido y segmentado con un montón de políticas, pero tenemos que volver a tener enfoques integrales de las cosas, creo que a eso refiere la GIRH. (Miembro Foro Hídrico de Lomas de Zamora)”

Concebimos este enfoque como complejo porque supone un estudio de las interrelaciones entre diferentes aspectos que se presentan como aislados, pero que en realidad son inter-dependientes, como es el caso de la salud y el acceso a agua potable o desagües cloacales. La falta de articulación entre estos problemas es una de las principales dificultades que identifican los entrevistados para la implementación del enfoque complejo de la GIRH.

“La gestión integrada del agua es aquella que comprende el aspecto económico, el social, el sanitario, el ambiental y el del desarrollo. Pero creo que en el país todavía están funcionando como compartimentos aislados. Es decir, por un lado están Recursos Hídricos, y por otro lado está Salud Pública, por ejemplo. Y no confluyen en una mesa de discusión sobre los aspectos que incumben a los dos y el modo en que deberían resolverse (o lo hace muy infrecuentemente) y así los resultados no son buenos.” (Funcionario AySA).

Dentro de esta visión compleja, las entrevistas destacan otro elemento central para alcanzar la GIRH que es la participación de los distintos organismos y usuarios. En este sentido, los entrevistados resaltan la importancia de la intervención e integración de distintos actores sociales dentro de los procesos de toma de decisión de la gestión del agua.

“Lo nuestro es una gestión integral, porque la integran todos los actores que tienen algún tipo de interés, relevancia o competencia dentro de lo que es el saneamiento”. (Funcionario de la APla)

“Creo que AySA muestra algunos avances respecto a la GIRH en relación a sus antecesoras. (...) Entre otras cosas, da lugar a la intervención de usuarios y de municipios para que opinen sobre las decisiones de la empresa. Y hace que la gente participe y se involucre con el servicio a través de los planes A+T y C+T.” (Funcionario AySA).

Como hemos visto antes, la participación social conforma uno de los pilares en los que se basa la idea de la nueva cultura del agua y la GIRH. Esto supone la creación de más espacios de diálogos donde puedan participar los diferentes actores de la sociedad, lo que Callon, Lascoumes y Barthe (2001) denominan foros híbridos. Esto es, espacios abiertos donde los diferentes grupos y actores –expertos, políticos, técnicos y ciudadanos- con saberes y registros distintos sobre el problema a tratar, pueden participar en el debate sobre las decisiones técnicas que comprometen al conjunto social. Pero lograr la integración de distintos actores en el manejo del agua no sólo requiere crear espacios formales de participación, sino también superar las barreras que históricamente han existido entre el saber técnico (representado por los “ingenieros del agua”) y los actores políticos con poder de decisión sobre el recurso. La integración de estos y otros actores, y la articulación de saberes propios de disciplinas duras y blandas son esenciales para poder abordar los problemas ambientales, que por su propia naturaleza, requieren de un abordaje interdisciplinario (Doroujeanni y Jouravlev, 2001; Barraqué, 1992).

Sin embargo, al indagar quiénes son los actores que gozan de mayor legitimidad y peso en las decisiones del sector (y del recurso hídrico en general), los entrevistados destacan que son los ingenieros, por sobre el resto de las disciplinas, quienes asumen mayor importancia al momento de discutir -y en particular, decidir- acerca de qué hacer con el recurso hídrico.

“Los ingenieros son los que detentan el saber, el conocimiento específico de este tema, y tenemos que tratar de ampliar eso.(...)Yo creo que en las discusiones sí se ha ampliado el debate, y uno puede discutir de una manera abierta con ingenieros, con antropólogos, urbanistas, qué se yo. Ahora, no tenemos esa innovación en las soluciones. En las soluciones recurrimos a lo que ya

conocemos, entonces muchas de esas discusiones o de esos criterios no encuentran soluciones disponibles que den cuenta de esa innovación.” (Investigadora UNGS)

Las palabras de la entrevistada dan cuenta de una característica que es propia del sector del agua, tanto en el caso del AMBA, como en el resto del mundo, y que se relaciona al poder simbólico que posee el saber técnico en este ámbito. El papel de este tipo de saber, especialmente el de los ingenieros, ha sido el de determinar cuáles son las alternativas y decisiones posibles sobre el recurso, limitando así el campo de soluciones posibles para el decisor político (Roth Deubel, 2002).

Otro elemento importante que aparece en relación al componente participativo dentro de la visión compleja, y en lo que refiere concretamente al servicio de agua y saneamiento, es la débil participación que tienen los entes reguladores a partir del nuevo marco. De este modo, mientras la APla representa una novedad “positiva” del nuevo marco en materia participativa –al integrar a los municipios en la planificación del servicio-, el ERAS –en donde se encuentra la Sindicatura de Usuarios- ha perdido capacidad de diálogo e injerencia con la empresa prestadora, simbolizando así la otra cara de la moneda. Esto se debe, en gran medida, al debate vigente sobre la función de los órganos de control en empresas de servicios públicos re-estatizados. Si bien la literatura especializada, así como la experiencia regional e internacional recomiendan la creación de órganos con capacidad de regular a la empresa estatal, la tendencia local ha demostrado –como hemos visto en el segundo capítulo- que éstos han reducido sus funciones y capacidades en material regulatoria respecto del período privatizado (Rocca, 2008). En palabras de los entrevistados:

“En muchos países pasa que las empresas públicas niegan la necesidad de tener un ente regulador público. Eso no es bueno porque de todas maneras hay que estar regulado. Todo el mundo está regulado de alguna forma. Yo lo que pienso en temas de regulación es que hay muy poca participación de los usuarios. No se ha encontrado a nivel latinoamericano una solución clara a la participación de los usuarios en la regulación.”(Presidente de la Asociación AIDIS)

“Si vos tenés una empresa pública que presta dos servicios básicos como el agua y el saneamiento, vos tenés que controlarla. (...) Ahora bien, el ERAS no tiene capacidad operativa, ni física ni económica para controlar a la empresa conforme a lo que exige el mandato legal. Estamos en una situación crítica.”(Funcionario ERAS)

A pesar de la limitación en las capacidades y funciones que ha sufrido el ERAS a partir del nuevo marco regulatorio, la APLa es el organismo que se presenta como el nuevo espacio prometedor en materia de participación. En este sentido, los entrevistados reconocen que la creación de este organismo representa una oportunidad para ampliar la participación de los municipios -que son actores claves en el desarrollo urbano de la región metropolitana- en la gestión del agua.

La APLA es una instancia muy formal, hacemos una asamblea con todos los representantes que están afectados a la prestación de servicios de AySA, se discuten los temas por orden del día en función de los intereses que algún municipio tiene, o APLA o AySA tiene. Algunas veces bien, otras veces más acaloradamente, otras veces tardan más en resolverse. Pero es una especie de asamblea donde por lo general se hace síntesis, donde todos podemos hasta definir, aunque no nos involucre directamente, tenemos una instancia formal donde el voto de una mayoría puede definir una cuestión puntual del servicio. (Funcionario de la Secretaría de Obras Públicas del Partido de Lomas de Zamora)

Hasta aquí hemos analizado, en base a la clasificación de Dourojeanni (2001), las distintas formas en que los actores entrevistados interpretan la GIRH y los problemas que impiden su implementación. Vimos que además de la visión hídrica, ambiental y compleja, los entrevistados reconocen la gestión integrada como la participación y articulación entre diversos actores y saberes. La multiplicidad de miradas sobre la gestión integrada expresa las diferentes aristas que comprende la GIRH. A su vez, cada una de estas miradas presenta ciertas dificultades a la hora de su implementación.

Sin embargo, las distintas miradas que existen sobre la GIRH no son el único problema de gobernabilidad que debe afrontar la gestión estatal, a ello se agrega la difícil articulación entre la política sectorial y la metropolitana y la endeble situación económica financiera de la concesionaria, temas que serán abordados en los apartados siguientes.

4.3. LA POLÍTICA SECTORIAL ¿VERSUS? LA POLÍTICA METROPOLITANA

En el tercer capítulo hemos visto que, a pesar de los avances que se han logrado en los últimos años en materia de expansión de la cobertura, existe un patrón de desigualdad discriminatorio en la prestación del servicio. Esto significa que las zonas sin acceso a agua potable y sin servicios de saneamiento tienden a coincidir con aquellas en donde viven las personas de menores ingresos y con mayor nivel de vulnerabilidad social (Fernández y Herrero, 2008). A su vez, hemos visto que los niveles de cobertura del servicio no se presentan de manera homogénea a lo largo y ancho del área de concesión: mientras la CABA presenta valores próximos a la universalización de ambos servicios, los municipios de la zona oeste son los más afectados por el déficit de agua potable y los de la zona sur por la falta de desagües cloacales (Merlinsky et al., 2012).

Al indagar en los motivos que derivaron en esta situación, es posible identificar dos factores centrales. En primer lugar, la lógica centralizada que caracteriza al sector desde el período de OSN y que exige la realización de ciertas obras magistrales en una primera instancia, para poder luego expandir la prestación hacia otros lugares de la concesión que carecen del acceso al servicio. Como hemos visto anteriormente, AySA se propone resolver la falta de cobertura a partir del diseño y la implementación del Plan Director, donde primero se incorporan los colectores y luego, en un segundo tiempo, las redes secundarias para poder así conectar a los hogares. Dicho programa, elaborado a partir de una racionalidad técnica y concebido para el mediano y largo plazo, supedita la extensión de la cobertura de cloacas de los municipios de la zona sur a la realización de las grandes obras (principalmente al Colector Margen Izquierdo), lo que genera fuertes tensiones a nivel local en torno a los plazos para obtener mejoras en materia de saneamiento. En palabras de uno de los entrevistados:

“...Se requieren agua y cloacas...vos necesitas cloacas en el conurbano sur, pero al no tener capacidad de construcción, por más que haya una fuerte demanda social, por más que esté en emergencia, hasta que no tengas el colector margen izquierda no podemos hacer cloacas en cantidad... lo que es la gran expansión de cloacas en la zona sur del conurbano -que es Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, Alte.

Brown, Quilmes- requiere de la planificación y de la obtención de los recursos para la construcción del colector margen Izquierdo. Con el colector margen izquierdo casi terminado, un año antes se va a poder empezar a hacer las redes secundarias de cloacas en toda esta zona, amplísima y populosa y de gran demanda del Gran Buenos Aires.” (Funcionario APla)

La cita permite apreciar la tensión existente entre los plazos que supone el modelo vigente de expansión del servicio y las demandas sociales locales. Si bien ante esta situación la empresa ha decidido emprender, como hemos visto, acciones "ad-hoc" al plan Director -como la creación de algunas plantas modulares locales y la expansión de los planes A+T y C+T, que muestran cierta flexibilidad en pos de lograr acortar los tiempos y brindar acceso anticipado a los servicios en algunos lugares-, los beneficiarios de estas acciones también dependen de la finalización de las grandes obras para contar con un servicio constante y de calidad.

En segundo lugar, la persistencia de un patrón discriminatorio en la expansión del servicio se debe también a la ausencia de una política metropolitana que comprenda la región del AMBA como unidad territorial y a la falta de una planificación urbana que permita contener o al menos acompañar el crecimiento urbano de la metrópolis. Esta situación es reconocida por los entrevistados, quienes relacionan la falta de planificación de la metrópolis con la ausencia de una política de ordenamiento territorial del AMBA que defina los usos posibles de cada espacio.

“Lo que hace falta es que el país tenga un tipo de desarrollo urbano, de planificación. Inversamente a lo que está haciendo ahora, en donde existen asentamientos que se ubican en reservorios hídricos, en lugares rellenos con barros contaminados, sin ningún tipo de control.” (Miembro del Foro Hídrico de Lomas de Zamora)

En lo que refiere concretamente al sector de agua y cloacas, los entrevistados advierten que la ausencia de dicha planificación –particularmente en el caso de los sectores más vulnerables- se expresa en la distribución inequitativa del servicio.

“La planificación urbana debería pensarse desde cómo incorporar la producción social del hábitat. Y ahí hay un primer tema que es la regulación del precio del suelo, estamos hablando de gestión del agua en esos lugares, pero hay un tema anterior. El mercado inmobiliario ubica a los sectores

pobres más lejos del centro, lejos de las áreas de centralidad suburbana, cada vez más lejos. Eso tiene como consecuencia un crecimiento de muy baja densidad y una demanda muy cara, desde el punto de vista económico, muy ineficiente, de extensión de servicios urbanos. Cuando la extensión es de baja densidad, hay que extender más las redes de agua, más las redes de cloacas, más los servicios de gas, electricidad, de transporte público. Mientras eso no se regule, hay una combinación perversa entre el orden urbanístico y la producción de la ciudad” (Investigadora UNGS).

Tal como expresa la entrevistada, la falta de planificación urbana, hace que la expansión de las redes vaya siempre detrás y a destiempo de la expansión urbana, lo que genera un distanciamiento material y simbólico entre dos espacios distintos, el territorio servido por un lado, y el no servido por el otro (Catenazzi y Da Representação, 2012).

Entre los principales motivos por los que no existe una planificación urbana en el AMBA, los entrevistados señalan la falta de articulación y cooperación entre las autoridades de las distintas jurisdicciones, lo que impide la implementación de políticas integrales.

“Tanto en la Capital como en todo el conurbano, tendría que haber una misma política en relación a los servicios públicos (entre ellos el agua y las cloacas). Una política que sea metropolitana, y no la hay. Cada uno hace como quiere o como le parece, no hay una política de Estado” (Miembro del Foro Hídrico de Lomas de Zamora).

“Acá hay un grave problema de índole política. La gestión sustentable de todo esto sólo la puedes hacer como Región Metropolitana, es decir, la Ciudad de Buenos Aires y todos los municipios, cosa que no estamos cerca de lograr. (Investigador Instituto Nacional del Agua)

De este modo, la participación y coordinación de los diferentes organismos y actores intervinientes en la conformación y el crecimiento de la metrópolis aparece como un requisito ausente pero necesario para poder establecer una política metropolitana conjunta para el AMBA.

A la dificultad que supone la ausencia de una planificación urbana en el AMBA se agrega, en los últimos años, un nuevo desafío vinculado a la necesidad de integrar la política metropolitana con la política ambiental, a partir de la resonancia mediática que

adquirió el juicio por la contaminación de la cuenca Matanza Riachuelo. Como hemos visto en capítulos anteriores, este proceso implicó la creación y puesta en marcha de un plan de recuperación ambiental de la cuenca, cuyo diseño e implementación ha provocado reconfiguraciones en la gobernabilidad del agua urbana. Por un lado ha movilizó a los municipios que integran la cuenca y a la CABA, exigiendo que incorporen dentro de sus acciones de gobierno medidas tendientes al saneamiento de la cuenca. Por otro lado, se ha creado un nuevo escenario político donde los preceptos de la GIRH toman gran relevancia, exigiendo que se incluya la dimensión ambiental dentro de la política del sector de agua y saneamiento. Para monitorear las acciones de saneamiento se ha conformado un organismo especial, la Autoridad de Cuenca Matanza integrado por el Gobierno Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma- , que debe incorporar metas de expansión de agua y cloacas en su Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) (Merlinsky et al. 2012: 50).

A pesar de los avances y retrocesos en materia de saneamiento que hasta ahora supuso la implementación del PISA, el proceso implicó el reconocimiento de la cuenca Matanza Riachuelo como una unidad territorial particular (Merlinsky, 2013). De este modo, es posible identificar el territorio de la cuenca con lo que al inicio de la tesis denominábamos como *waterscape*. Esta noción alude a una unidad de paisaje donde interactúan aspectos físicos -como los recursos hídricos, los ecosistemas y el clima- y aspectos humanos-vinculados a procesos sociales, económicos y culturales que definen el modo en que la naturaleza es percibida y transformada socialmente- (Molle, 2012: 220). Concebir la cuenca como *waterscape* permite articular dos niveles distintos de gestión del agua. Por un lado, la gestión del agua entendida de manera integral, que en este caso estaría representada por la cuenca; y por el otro lado, la gestión de los usos o servicios del agua (multisectorial o sectorial) que corresponde, en nuestro caso, al área de concesión de la empresa AySA. Ambos niveles de gestión deben ahora actuar en conjunto en pos del saneamiento de la cuenca, lo que supuso la ampliación del esquema de gobernabilidad que sostenía el sector. No sólo intervienen en las decisiones de la cuenca los gobiernos de las jurisdicciones involucradas, sino también el sector industrial que se ubica en las márgenes del río, las empresas AySA y ABSA encargadas de brindar

el servicio de agua y saneamiento en el territorio, la población y las organizaciones sociales locales que reclaman por el saneamiento ambiental y mejoras en las condiciones de vida, además de los organismos públicos encargados de controlar el agua en el territorio-. De este modo, el entramado institucional y político creado a partir de la creación de la Acumar en el año 2007 supuso un cambio en la concepción de la cuenca en tanto *waterscape*, que implicó la incorporación de criterios de sustentabilidad ambiental al interior de la agenda de los actores que en ella intervienen.

4.4. LA SUSTENTABILIDAD ECONÓMICA-FINANCIERA DE LA PRESTACIÓN

Luego de haber analizado los problemas de gobernabilidad que suponen, por un lado, la heterogeneidad de miradas sobre la gestión integrada del agua -y el modo en que esto obstaculiza su implementación-, y por otro lado, la falta de una política y planificación urbana que comprenda al AMBA como una unidad territorial, en el presente apartado nos proponemos ahondar en la dimensión económica-financiera de la prestación, indagando particularmente en las dificultades que afronta la empresa para convertirse en un modelo sustentable en el mediano y largo plazo.

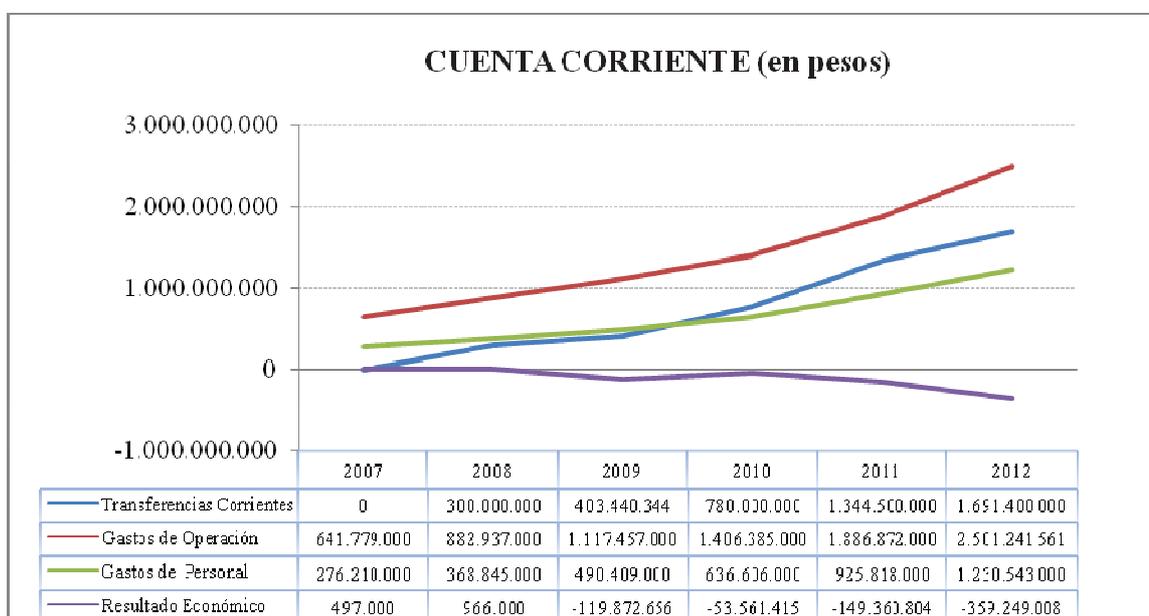
En el capítulo tres hemos abordado del problema que genera a la empresa el sostenimiento de un valor tarifario bastante por debajo de lo que suponen los costos del servicio. Esta situación se ve compensada actualmente por los aportes que el Gobierno Nacional realiza a la concesionaria. Para poder profundizar en la situación económica-financiera de la empresa, a continuación presentamos algunos resultados del informe realizado por el ERAS (2012) sobre la ejecución presupuestaria y financiera de AySA durante el período 2006-2012.

Una primera observación que se destaca en el informe es que las transferencias del Estado Nacional a la empresa destinadas a gastos corrientes se inician en el año 2008 y de allí en adelante el monto se incrementa anualmente, pasando de \$300 millones en el primer año, a \$1691 millones en el 2012. Dentro de los gastos corrientes, se puede apreciar que los componentes que muestran mayor incremento anual son los

correspondientes a gastos de operación y de personal. Mientras el primero de estos rubros muestra un crecimiento porcentual de 290% para el período 2007-2012, los gastos de personal aumentaron en ese mismo tiempo un 346%, producto no sólo del aumento salarial, sino también de la dotación de nuevo personal.

En cuanto a la cobertura de los gastos, su evolución muestra una disminución anual que inicia en el 2008 y persiste hasta el 2012, año en que los ingresos de operación de la empresa cubrieron sólo el 38% de los gastos operativos (ERAS, 2012)⁴⁸.

GRÁFICO N° 3. EVOLUCIÓN DE LA CUENTA CORRIENTE DE AYSA (2007-2012)*



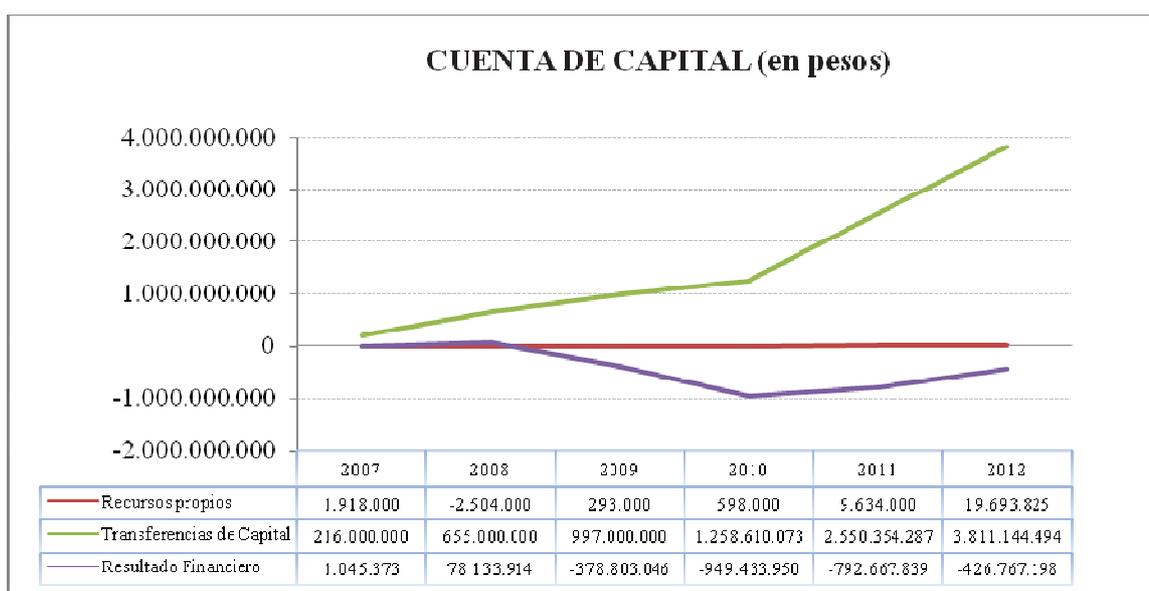
* En el gráfico sólo se presentan algunos componentes de la cuenta corrientes, para mayor detalle ver el cuadro N° 3 del Anexo

Fuente: Elaboración propia en base a ERAS (2012)

⁴⁸Es importante destacar que si bien los valores presentados en el este trabajo corresponden a los precios corrientes, el informe del ERAS presenta también los valores a precios constantes (al haber deflactado los montos con un índice creado ad-hoc), con el fin de evitar el efecto de la inflación. La tendencia hacia mayor endeudamiento y menor recaudación por parte de la empresa se mantiene en ambos valores.

Si bien el informe muestra que el resultado económico de la cuenta corriente de la empresa presenta un resultado positivo durante los primeros tres años de la concesión, desde el 2009 al 2012 éste pasa a ser negativo llegando a un déficit en el último año de \$359.249.008⁴⁹. Lo mismo ocurre con el resultado de la cuenta de capital⁵⁰ que, a pesar de los aportes que recibe por transferencias de la Administración Pública Nacional (aportes que se han ido incrementando a lo largo de los años), en el 2012 alcanza un déficit de \$427 millones.

GRÁFICO N° 4. EVOLUCIÓN DE LA CUENTA DE CAPITAL DE AYSA (2007-2012)*



Fuente: Elaboración propia en base a ERAS (2012)

⁴⁹ Aunque vale decir que la cifra del resultado económico de la cuenta de capital obtenida, es menor al estimado dentro del presupuesto aprobado para AySA, que proyectaba un déficit de \$398 millones (ERAS, 2012).

⁵⁰El mismo se obtiene tomando como base el resultado económico de la cuenta corriente, al que se le suman los ingresos de capital y se restan los gastos de capital (ERAS, 2012:3).

Lo que demuestran los datos económicos hasta aquí expuestos es que el principal elemento de financiamiento de la empresa corresponde a los aportes del Tesoro Nacional. De hecho, en lo que refiere al plan de inversiones de la empresa, éste se ha financiado hasta el presente en un 66% mediante transferencias del Tesoro, en un 21% con recursos de créditos internacionales, y en un 13% correspondiente a otras fuentes locales, principalmente préstamos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Ferro y Lentini, 2013:72). Las grandes sumas de inversión y financiamiento que transfiere el Estado Nacional al sector de agua y saneamiento responden a la importancia que asumió la re-estatización y la universalización del servicio dentro de la agenda política nacional. En palabras de uno de los entrevistados:

“Existe hoy un compromiso del Gobierno Nacional de dar agua, sin tener en cuenta la rentabilidad de la empresa, porque esto no es rentable, el costo operativo va a ser mayor de lo que se pueda facturar. Pero se prioriza más bien la demanda social, la necesidad de poder dar servicio a las zonas que se encuentran más alejadas.” (Funcionario APLa)

Siguiendo los argumentos de Ferro y Lentini (2013), la fuerte dependencia de las empresas públicas a las transferencias estatales amenaza la sostenibilidad financiera⁵¹ de éstas, ya que los problemas financieros del Estado pueden verse traducidos directamente en recortes de los presupuestos de gastos en el sector. Esto afectaría el financiamiento de la empresa de manera más drástica que la caída en la capacidad de pago de la población. En este sentido, la sustentabilidad de los planes de expansión y de la prestación de servicios por parte de la empresa puede ponerse en riesgo ante cambios en la política de gobierno respecto de la financiación por parte del Estado Nacional. El Estado Nacional pasa así a convertirse, debido a su importancia para el financiamiento de las obras, en un actor central dentro del proceso de toma de decisiones de la empresa, lo que vulnera la autonomía de la misma.

⁵¹Estos autores hacen una distinción conceptual entre la sustentabilidad económica (que refiere a la recuperación de costo y de capital por parte del prestador en un período de tiempo, incluyendo los costos de oportunidad), y la sustentabilidad financiera, que incorpora además metas de cobertura de costos en cada momento del tiempo (Ferro y Lentini, 2013: 12).

“El problema de la cobertura se resuelve con inversiones, pero inversiones masivas. Básicamente, con aporte del Estado. En general, no existe sistema en el mundo que no se haya financiado por aporte del Estado. Pero bueno, para mí hay que encontrar un medio, ni con el esquema de la privatización que era financiar todo con la tarifa, ni tampoco con este extremo que lo financie todo el tesoro porque para mí hay capacidad de pago en la población que hoy recibe agua, mucho más de lo que se recauda. Esto es importante, sobre todo porque el subsidio que recibe AySA es nacional. Es un fondo nacional, no es jurisdiccional, entonces, la está pagando todo el país.”
(Funcionario ERAS)

El relato del entrevistado permite extraer dos conclusiones importantes sobre la gestión estatal de AySA. Por un lado advierte sobre la importancia que asumen las inversiones del Estado para poder alcanzar la expansión y universalización del servicio. En este sentido, vale recordar, tal como hace Castro (2005) que histórica e internacionalmente, las ciudades que han logrado el acceso universal del servicio, lo han hecho principalmente a través de modelos de gestión pública del agua, y no privada. Pero por otro lado, la entrevista señala también que los aportes estatales no sólo son destinados a la creación de nueva infraestructura, sino también (y por sobre todo) a solventar el déficit operativo de la empresa. Esta situación termina agravando el carácter regresivo en la distribución del servicio, y esto por dos motivos centrales. Primero, porque al no existir un régimen medido del servicio y al estar congeladas y fuertemente subsidiadas las tarifas, los que más recursos económicos tienen y los que más uso hacen del agua, no son necesariamente los que más pagan por el servicio. Y, segundo, porque las transferencias del Tesoro representan recursos de toda la Nación, que están siendo destinados a financiar el manejo de una empresa que sólo abarca el territorio del AMBA, situación que profundiza las desigualdades entre los recursos de las provincias del interior y Buenos Aires.

CONSIDERACIONES FINALES

Con esta investigación hemos querido analizar el proceso de re-estatización del servicio de agua y saneamiento en el AMBA, iniciado con la creación de la empresa AySA en el año 2006, así como su relación con la gobernabilidad del agua en el territorio. Para ello hemos analizado primero la historia del servicio desde sus orígenes, con la intención de mostrar que –a pesar de un breve período hacia fines del siglo XIX-, la prestación del mismo siempre estuvo en manos del Estado (local o nacional) hasta la década de 1990 donde, en un contexto regido por políticas neoliberales, se privatizó y se concesionó a la empresa AASA. Luego de trece años de gestión privada, y tras una de las crisis macro-económicas más importantes que atravesó el país, el Gobierno Nacional decidió rescindir el contrato de concesión con la firma privada y crear en su lugar la empresa estatal AySA.

La revisión de los distintos momentos de la gestión del servicio ha permitido identificar diferentes concepciones sobre el recurso, pasando de las ideas higienistas de principio de siglo –donde se alentaba la producción abundante de agua segura para evitar enfermedades como el cólera-, a la de *commodity* con la privatización, donde el servicio de agua y cloacas era concebido como un bien económico o de mercado, lo que se manifestaba en constantes incrementos en el valor de la tarifa y en la expansión del servicio en lugares que pudieran garantizar el cobro de la misma, generando así una diferenciación social cada vez más excluyente en el acceso y uso del servicio. Al indagar en cuál es la concepción del servicio que prima en la re-estatización, –intentando así responder a la primera de nuestras preguntas de investigación- hemos podido constatar que existe un nuevo giro en la visión del servicio, que se manifiesta discursivamente, en la incorporación del derecho humano al agua dentro del marco regulatorio que rige a la empresa, y materialmente, en la inversión destinada a las grandes obras de

infraestructuras tendientes a alcanzar la universalización del servicio en un mediano plazo.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, nos hemos propuesto ahondar en cuáles son los principales desafíos, en términos sociales y económicos, que supone la gestión estatal del servicio, y más concretamente, la implementación de estas grandes obras de infraestructura reunidas en el Plan Director elaborado por la empresa para el período 2007-2020. Esto permitiría contestar la segunda pregunta presentada en la introducción de este trabajo, vinculada al modo en que la nueva empresa planea superar los déficits históricos heredados del período privatizado. Para ello describimos primero el sistema hidráulico urbano en el AMBA, para entender el funcionamiento del servicio y luego profundizamos en el análisis de los datos de cobertura con el objetivo de identificar continuidades o rupturas con el período privatizado. Hemos mostrado que los niveles de cobertura se incrementaron en estos años en ambos servicios, aunque más en agua potable que en cloacas (debido principalmente a los costos en la expansión de cada servicio y la logística de las redes) y hemos visto que persiste una diferenciación socioespacial de los servicios a lo largo del área de concesión, habiendo municipios que aún presentan valores de cobertura en ambos servicios inferiores al 50%. Esta situación supone altos niveles de vulnerabilidad social en la población sin acceso, al estar en riesgo de contraer enfermedades hídricas.

Además de la dimensión social, hemos también profundizado en el aspecto económico de la prestación estatal. Particularmente, hemos advertido las dificultades que afronta la empresa para sustentar los costos del servicio con el valor actual de la tarifa. Esta situación lleva a depender de los aportes del Tesoro Nacional para cubrir los costos operativos del servicio, lo que genera mayor vulnerabilidad y menor autonomía por parte de la empresa. A su vez, el bajo valor de las tarifas limita también la discusión sobre la necesidad de incrementar el nivel de medición en el consumo para tener un uso más racional del recurso (ya que en caso de medirse, el consumo no se vería reflejado en el costo de la tarifa que se encuentra congelado).

En tercer lugar, hemos querido analizar, contestando a nuestra tercera pregunta de investigación, cómo es que el proceso de re-estatización del servicio se inserta dentro de un escenario más amplio de gestión y gobernabilidad del agua en el AMBA. Para ello, hemos retomado y profundizado las nociones de gobernabilidad y de gestión del agua urbana presentadas en el marco conceptual de la tesis, y hemos visto que, si bien se aprecian cambios en la gestión pública del servicio respecto a la privada (relacionados principalmente a la importancia que ha adquirido la universalización del servicio), resta aún un debate central para acercarse a una *gestión pública progresista del agua* y alcanzar lo que denominamos una nueva cultura del agua, y eso está vinculado, entre otras cosas, a la necesidad de lograr un uso más racional del recurso que permita abastecer al conjunto social, pero que articule la producción del servicio a la demanda. Además del enfoque centrado en la oferta (y no en la demanda) existen otros problemas de gobernabilidad que se le presentan a la empresa estatal del servicio.

El primero de ellos se encuentra relacionado a las distintas miradas que los actores expertos locales poseen sobre la gestión integrada del recurso y la dificultad que esto supone para su implementación en el territorio. En este sentido, hemos visto que algunos entrevistados conciben la GIRH desde una visión “hídrica” (centrada únicamente en el recurso), otros lo hacen desde una mirada “ecosistémica” (interesada por la conexión entre el recurso hídrico y el medio ambiente), y otros enfatizan en la complejidad que supone la implementación de la gestión integrada (relacionado para ello el aspecto ambiental con el accionar humano). Dentro de esta visión compleja, los entrevistados hacen hincapié en la dimensión participativa de la GIRH, donde toma importancia la articulación y el diálogo de los distintos actores con incidencia en el recurso.

El segundo problema de gobernabilidad refiere a la tensión existente entre la visión sectorial de la empresa y la ausencia de una planificación urbana que logre concebir a la totalidad del AMBA como una unidad territorial. En este sentido, hemos podido observar que el modelo centralizado de expansión desarrollado por la empresa a partir del Plan Director genera controversias en la escala local por los plazos en la expansión del servicio. Por otro lado, hemos visto que el carácter fragmentario de la política

metropolitana y la falta de coordinación entre los organismos y autoridades con competencia en el territorio, genera grandes dificultades a la hora de implementar acciones o políticas tendientes al manejo del agua. A ello se agrega el desafío que supone para la región (y para el sector), la creación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental que no sólo exige la articulación y participación de los distintos actores que inciden en la cuenca, sino también la incorporación por parte de todos ellos de una mirada más holística sobre el recurso.

El tercer problema de gobernabilidad alude a la dificultad económica y financiera que presenta la situación actual de la empresa, que ante la ausencia de revisión del régimen tarifario vigente, se traduce en el incremento constante del déficit de la empresa a partir del 2009 y la consecuente dependencia cada vez mayor respecto de las transferencias del Tesoro Nacional para poder cubrir los costos operativos y llevar adelante la prestación.

A partir de estos resultados, y retomando nuestras hipótesis de trabajo es posible afirmar que, efectivamente la gestión re-estatizada del servicio de agua y saneamiento en el AMBA defiende una concepción del recurso más ligada a la idea de derecho humano al agua que a la de *commodity*, propia del período privatizado.

Sin embargo, la re-estatización y el cambio en la concepción sobre el servicio no son condiciones suficientes (aunque sí necesarias) para revertir la brecha socio-espacial que existe en la cobertura del servicio en el territorio. Aún persisten grandes inequidades en la distribución del acceso al interior del área de concesión, que afectan principalmente a los sectores más vulnerables de la población.

A su vez, si bien las inversiones estatales en grandes obras de infraestructura dan cuenta de la priorización del servicio dentro de la agenda pública, existen actualmente problemas de mediano y largo plazo ligados a la falta de previsiones de sostenibilidad económica (al reducirse cada vez más la autonomía financiera de la empresa, lo que la lleva a depender cada vez más de financiamiento externo –sea a través del Tesoro Nacional o de organismos internacionales de crédito) y a la ausencia de criterios uniformes para la implementación de una gestión integrada del recurso hídrico, que en

su conjunto representan desafíos para la gobernabilidad del agua y ponen en riesgo el objetivo de universalización de la cobertura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. (Org.) (2010). *Água e Política Atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. San Pablo: Annablume.

AGUA Y SANEAMIENTOS S.A. (2006a). *Informe Anual Año I*. (Tomos II y III). Buenos Aires: AySA.

AGUA Y SANEAMIENTOS S. A. (2006b). *Informe al usuario. Datos a Diciembre 2006*. Buenos Aires: AySA. Recuperado de: https://www.aysa.com.ar/Media/archivos/458/Informe_al_Usuario2006.pdf

AGUA Y SANEAMIENTOS S.A. (2007). *Informe Anual Año II*. (Tomos II y III). Buenos Aires: AySA.

AGUA Y SANEAMIENTOS S.A. (2008a). *Informe Anual Año III*. (Tomos II y III). Buenos Aires: AySA.

AGUA Y SANEAMIENTOS S.A. (2008b). *Estudio de impacto ambiental del Plan Director de Saneamiento Obras Básicas en la Cuenca Matanza -Riachuelo*. (Resumen Ejecutivo, Vol. I-VII). Buenos Aires: AySA

AGUA Y SANEAMIENTOS S.A. (2009a). *Informe Anual Año IV*. (Tomos II y III). Buenos Aires: AySA.

AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS S.A. (2009b). *Informe de Responsabilidad Social 2008*. Buenos Aires: AySA. Recuperado de: http://www.aysa.com.ar/Media/archivos/388/RS_AySA_2008.pdf

AGUA Y SANEAMIENTOS S.A.. (2010). *Informe Anual Año V*. (Tomos II y III). Buenos Aires: AySA.

- AGUA Y SANEAMIENTOS S.A.. (2011a). *Informe Anual Año VI*. (Tomos II y III). Buenos Aires: AySA.
- AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS S.A. (2011b). *Plan Estratégico 2011-2020*. (Resumen Ejecutivo). Buenos Aires: AySA. Disponible en: <http://www.aysa.com.ar/Media/archivos/468/A-Plan%20Estrategico%20AySA%202011-%202020%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>
- AGUA Y SANEAMIENTOS S.A. (2011c). *Informe al usuario*. Datos a Diciembre 2011. Recuperado de: https://www.aysa.com.ar/Media/archivos/524/Informe_al_Usuario2011.pdf
- AGUA Y SANEAMIENTOS S.A. (2012). *Informe Anual Año VII*. (Tomos II y III). Buenos Aires: AySA
- ALIMONDA, H. (2006). Paisajes del Volcán de Agua (aproximación a la Ecología Política latinoamericana). En H. Alimonda, y C. Parreira, (Org.), *Políticas Públicas ambientais Latino-americanas*. (Pp. 65-80) Brasilia: FLACSO- Ed. Abaré.
- ALLEN, A., DÁVILA, J., HOFMANN, P. (2005). Gobernabilidad y acceso al agua y saneamiento en la interfaz periurbana: análisis preliminar de cinco estudios de caso. *Cuadernos del Cendes*. CDC 22 (59). Pp. 23-44.
- ALVINO, S. (2012). La Argentina y su compromiso con la gestión del agua. El estado de la discusión en torno a la Región Metropolitana de Buenos Aires. En M. Di Pace y A. Barsky, (Dir.) *Agua y Territorio. Fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. (Pp.65-99). Buenos Aires: CICCUS – UNGS.
- ARZA, C. (2003). *El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios públicos domiciliarios*. (Documento de Trabajo N° 10). Buenos Aires: FLACSO.

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ), CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL (CIJ) Y CENTRE OF HOUSING RIGHTS & EVICTIONS (COHRE) (2009). *El acceso a agua segura en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Una obligación impostergable.* (Programa de Servicios Públicos). Buenos Aires: ACIJ, CELS y COHRE.

ASOCIACIÓN DE ENTES REGULADORES DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE LAS AMÉRICAS – ADERASA (2012). *Grupo Regional de Trabajo de Benchmarking- Informe Anual 2012.* Recuperado de: http://www.eras.gov.ar/pdf/2012_Informe_Anual_GRTB-ADERASA.pdf

AZPIAZU, D. (2007). La privatización de Los servicios de agua potable y saneamiento. Las enseñanzas del caso argentino. *Revista Reflexiones* 86 (2). Pp. 105-115.

AZPIAZU, D. (2010). Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A. *Revista Vértigo -la revue électronique en sciences de l'environnement* [En línea]. Serie N° 7. Recuperado de: <http://vertigo.revues.org/9730#text>

AZPIAZU, D. y BONOFIGLIO, N. (2007). *Nuevos y viejos actores en los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en la distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad.* Buenos Aires. (Documento de Trabajo N° 16). Buenos Aires: FLACSO Área de Economía y Tecnología.

AZPIAZU, D., BONOFIGLIO, N. y NAHÓN, C. (2008). *Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país.* (Documento de Trabajo N° 18). Buenos Aires: Área de Economía y Tecnología. FLACSO.

AZPIAZU, D. y CASTRO, E. (2012). Aguas Públicas: Buenos Aires in Muddled Waters. En M. Pigeon, D. McDonald, O. Hoedeman, y S. Kishimoto (Eds.)

Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands, (Pp. 58-73).
Amsterdam: Transnational Institute.

AZPIAZU, D., CATENAZZI, A. y FORCINITO, K. (2006). *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (Serie Informes de Investigación N° 19) Buenos Aires: UNGS.

AZPIAZU, D. y FORCINITO, K. (2001). La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana. En D. Azpiazu, K. Forcinito y M. Schorr (Eds.) *Privatizaciones en la Argentina: renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional*. Buenos Aires: FLACSO.

BALANYÁ, B., BRENNAN, B., HOEDEMAN, O. KISHIMOTO, S., TERHORST, P., (2005). *Reclaiming Public Water. Achievements, struggles and visions from around the world*. Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO). Recuperado de: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/books/publicwater.pdf>

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO -BID (2007). *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

BANCO MUNDIAL (2003). *World development Report 2004: Making services work for poor people*. Washington DC: Oxford University Press.

BARRAQUÉ, B. (1992). Water management in Europe: beyond the privatization debate. *Flux*, N° 7, Pp. 7-26.

BARRAQUÉ, B. (2011). *Urban water conflicts*. Urban Water series –UNESCO-IHP. Taylor & Francis.

- BOTTON, S. (2005). *Privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés: Une responsabilité sociale en partage*. (Tesis de Doctorado en Sociología no publicada). Universidad de Marne-La-Vallée, Paris.
- BROWN, R.R., KEATH, N. y WONG, T.H.F. (2009). Urban water management in cities: historical, current and future regimes, *Water Science & Technology*, 59 (5). Pp. 847-855.
- BRUNSTEIN, F. (1988). *Crisis y Servicios Públicos. Agua y saneamiento en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. (Cuadernos del CEUR N° 23) Buenos Aires: CEUR..
- BRUNSTEIN, F. (1989). Agua potable en el Gran Buenos Aires: un drama popular, En *Revista Conflictos y procesos de la Historia Argentina* N° 36, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Pp.1-32.
- CÁCERES, V. (2013). La regulación del agua potable y saneamiento domiciliario en la Provincia de Buenos Aires: un accionar discriminado del Estado. *Realidad Económica*. N° 274. Pp 22-45.
- CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. (2001); *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. París: Seuil.
- CASTELLANI, A. (2002). Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea. En M. Schorr, A. Castellani, M. Duarte y D. Sánchez (Eds.), *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe*. (Pp. 81-142). Buenos Aires: CLACSO.
- CASTRO, E. (2002). La construcción de nuevas incertidumbres, tecnociencia y la política de la desigualdad: el caso de la gestión de los recursos hídricos. En *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, N° 2. Recuperado de:<http://www.oei.es/revistactsi/numero2/esteban.htm>

- CASTRO, E. (2005). Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. *Cuadernos del CENDES*. 22 (59), Caracas. Pp. 1-21.
- CASTRO, E. (2007). Water governance in the twentieth first century. *Ambiente & Sociedade*. Campinas. X (2). Pp. 97-118.
- CATENAZZI; A. (2006). Universalidad y privatización de los servicios de saneamiento. El caso de la concesión de Obras Sanitarias de la Nación en la Región Metropolitana de Buenos Aires. 1993 – 2003. En D. Azpiazu, A. Catenazzi y K. Forcinito, *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*, (Serie Informe de Investigación N°19). Pp. 113-174. Buenos Aires: UNGS.
- CATENAZZI, A. y DA REPRESENTAÇÃO, N. (2012). La gestión de la universalidad de las redes en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En M. DI PACE, y A. BARSKY. (Dres.) *Agua y Territorio. Fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. (Pp. 125-148) Buenos Aires: CICCUS – UNGS.
- CATENAZZI, A. Y FILC, J. (2001). *Conceptos y procesos para reflexionar sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Mimeo.
- CATENAZZI, A. y REESE, E. (2010). Derecho a la ciudad. La dinámica del crecimiento urbano, el déficit habitacional y las asignaturas pendientes. *Voces en el Fénix*, 1 (1). Pp. 72-75.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE- CEPAL (1995). *La privatización de servicios públicos basados en agua*. (LC/R. 1486) Alicante: CEPAL. Recuperado de: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/19774/lcr1486s.pdf>
- DE GOUELLO, B. (2001). La réorganisation des services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale. *Flux*, 2 (44-45). Pp. 36-45.

- DE GOUVELLO, B. (2003). Les multiples visages de la réorganisation des services d'eau dans les villes argentines. En G. Schneier- Madanes y B. de Gouvello, (Eds.) *Eaux et réseaux: les défis de la mondialisation*. (Pp. 235–252). Paris: CREDAL-IHEAL, La Documentation Française.
- DE GOUVELLO, B., LENTINI, E. Y BRENNER, E. (2012) Changing paradigms in water and sanitation services in Argentina: towards a sustainable model? *Water International*. 37 (2). Pp. 91-106.
- DE GOUVELLO, B., LENTINI, E. Y SHNEIER-MADANES, G. (2010) Que reste-t-il de la gestion privée de l'eau en Argentine? Retour sur l'échec des délégations à des consortiums internationaux, En: G. Schneier-Madanes (Ed.) *L'eau mondialisée: la gouvernance en question*. (Pp. 157-178). Paris: La Découverte.
- DENZIN, N. (1978). *The Research Act*. McGraw-Hill. New York
- DI PACE, M. y BARSKY, A. (2012) *Agua y Territorio. Fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: CICCUS – UNGS.
- DOUROJEANNI, A. (2001). *Water management at the River Basin Level: Challenges in Latin America* (Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 29). Santiago de Chile: CEPAL.
- DOUROJEANNI, A. y JOURAVLEV, A. (2001). *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua*. (Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 35). Santiago de Chile: CEPAL –ECLAC.
- DOUROJEANNI, A. y JOURAVLEV, A. (2002). *Evolución de políticas hídricas en América Latina y el Caribe*. (Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 51) Santiago de Chile: CEPAL –ECLAC.
- DUPUY, G. (1989). *La crise de réseaux d'infrastructure: le cas de Buenos Aires*, Paris: ENPC-LATTS.

- ENTE REGULADOR DE AGUA Y SANEAMIENTO – ERAS (2012). *Informe sobre la Ejecución Presupuestaria y Financiera de Agua y Saneamientos Argentinos S.A.* Buenos Aires: ERAS.
- ENTE TRIPARTITO DE OBRAS Y SERVICIOS SANITARIOS – ETOSS (2003). *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.* (Nota UNIREN, N°73). Buenos Aires: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios.
- EVANS (1996) El Estado como problema y como solución. En *Desarrollo Económico* (140). Vol. 35. Buenos Aires, enero-marzo.
- FERNÁNDEZ BOUZO, SOLEDAD (Diciembre, 2010). Reflexiones sobre la gestión “integrada” de cuencas degradadas en Buenos Aires: el papel de las redes de organización social en las políticas de saneamiento. *VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. “Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina. Reflexiones desde las Ciencias Sociales.* La Plata, Argentina, 9 y 10-12.
- FERRO, G. (2000) *El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regularización.* (Texto de Discusión Nro. 17). Buenos Aires: CEER/ UADE.
- FERRO, G. y LENTINI, E. (2013). *Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes.* (Documentos de Proyecto) Santiago de Chile: CEPAL –Ministerio de Asuntos Exteriores- Francia.
- FIEL (1999). *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente.* Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- FLORENTIN, D. (2011). *Insights into public experiences in Argentinian water sector after the end of the PPP-era. Examples from Buenos Aires and the province of*

Santa Fe (Tesis de maestría en Ciencias del Agua, Política y Gestión), Escuela de Geografía y Ambiente, Universidad de Oxford, Reino Unido.

FLORENTIN, D., ORTA, M., PANO, M. V. (2012) *Water use and Water Management in post –PPP era in Argentina*. (Reporte Final Geographical Fieldwork Grant) Reino Unido: Royal Geographical Society.

FONTAINE, G. y VELASCO, S. (2011) La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico. En ANDRADE, K. (Coord.) *Gobernanza ambiental en Perú y Bolivia*. (Pp. 25-39) Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

FUNDACIÓN METROPOLITANA (2012) Infraestructura sanitaria, avances y pendientes en la metrópolis. *Informe Digital Metropolitano IDM*, N° 93.

GAGGERO, J; GERCHUNOFF, P; PORTO, A; URBIZTONDO, S. (1992). Algunas consideraciones sobre la privatización de Obras Sanitarias de la Nación. En *Estudios*, XV (63).

GLOBAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTER - GDRC (2009), *The Dublin Statement*. Recuperado de: <http://www.gdrc.org/uem/water/dublin-statement.html>

GLEASON ESPÍNDOLA, J.A. (2012) Hacia una gestión sustentable del agua en la zona metropolitana de Guadalajara. En Ochoa García y Bürkner (coord.) *Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*. Guadalajara, México: ITESO.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP- GWP, (2008). Principios de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Bases para el desarrollo de planes nacionales. (Documento GWP). Recuperado de: http://www.gwp.org/Global/GWP-CAM_Files/Bases%20para%20el%20Desarrollo%20de%20Planes%20Nacionales.pdf

GROISMAN, E. (1995) *Interés actual de la noción de servicio público*. Mimeo.

- GROISMAN, E. (2001) Servicio público. Un concepto polémico. *Revista Encrucijadas*. 1 (6). Pp.
- GUTIERREZ, R. (2011) “Modelo para armar: gestión del agua en la provincia de Buenos Aires”. En Isuani, F. (Editor): *Política pública y gestión del agua. Aportes para un debate necesario*. (Pp. 153-196). Buenos Aires: Prometeo - UNSAM.
- HACHFELD, D., TERHORST, P., HOEDEMAN, O. (2009) *Progressive Public Water Management in Europe*. (Reclaiming Public Water discussion paper). Transnational Institute and Corporate Europe Observatory. Recuperado de: <http://www.waterjustice.org/uploads/attachments/Progressive%20public%20water%20management%20in%20Europe.pdf>
- HERRERO, A. y FERNÁNDEZ, L. (2008). *De los ríos no me río. Diagnóstico y reflexiones sobre las Cuencas Metropolitanas de Buenos Aires*. Buenos Aires: Temas.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS - INDEC (2001) *Censo Nacional de Población, hogares y vivienda 2001*. Buenos Aires: INDEC.
- INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA -INA. (2002). *Estudio Cualitativo del ascenso de la napa freática en Lomas de Zamora*. Buenos Aires: INA.
- ISUANI, F. (2011) *Política pública y gestión del agua. Aportes para un debate necesario*. Buenos Aires, Prometeo –UNGS.
- JICK, T. D. (1980). *Mezclando métodos cualitativos y cuantitativos: triangulación en acción*. Mimeo. CEIL-CONICET, Buenos Aires.
- JOURAVLEV, A. (2004) *Los servicios de Agua potable y saneamiento en el umbral del Siglo XXI*. (Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 74) - Santiago de Chile: CEPAL.

- JOURAVLEV, A. (2005) *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*. (Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 66), Santiago de Chile: CEPAL.
- LACH, D., H. INGRAM, AND S. RAYNER.(2005). Maintaining the Status Quo: How Institutional Norms and Practices Create Conservative Water Organizations. *Texas Law Review* 83. Pp. 2027-2053.
- LARRABEITI RODRIGUEZ, J.J. (2013) Producción de nuevas "naturalezas urbanas" y sus consecuencias sobre el consumo de agua en Alicante. *Investigaciones geográficas*, N° 58. Pp. 143-170.
- LENTINI, E. (2007) Conflictos de la empresa prestadora con las prácticas regulatorias de los servicios de agua y alcantarillado y su impacto en la pobreza. El caso del contrato de concesión del área metropolitana de Buenos Aires. En Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) *Servicios de Agua potable, regulación y pobreza*. (Pp. 59-82). La Paz: Agua Sustentable. Recuperado de: <http://www.aguavisionsocial.org/documentos/SERVICIOS%20AGUA%20Y%20POBREZA/SERVICIOS%20AGUA%20Y%20POBREZA447.pdf>
- LENTINI, E. (2011) *Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes*. (Documento de proyecto) Santiago de Chile: CEPAL- Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo- GIZ.
- LENTINI, E. Y BRENNER, F. (2012) Agua y saneamiento: un objetivo de desarrollo del milenio. Los avances en la Argentina. *Voces en el Fénix*. 3 (20). Pp. 42-51.
- LENTINI, E. y FERRO, G. (2010) *The changing Latin American landscape in provision and regulation of the water and sanitation services* (MPRA Paper N° 25594). Recuperado de: <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/25594/>
- LÓPEZ, A. Y FELDER, R. (2009). *El Estado Regulador: capacidades estatales y las políticas de servicios públicos de los 90*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la

Administración Pública. Secretaría de la Gestión Pública. Recuperado de: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/El_Estado_regulador.pdf

LORRAIN, D. (1999). L'internationalisation de la gestion des réseaux urbains: retours d'expériences. *Annales des Mines*. En *Réalités industrielles (Special issue: Exporter le service public)*. Pp. 52–59.

MARRE, M., HERZER, H., WOLANSKY, S. (2009). *Agua y Sociedad, Maestría en Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

MCDONALD, D. (2012). Remunicipalisation Works. En M. Pigeon, D. McDonald, O. Hoedeman, S. Kishimoto (Eds.) *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*. (Pp. 8-22). Amsterdam: Transnational Institute.

MELO, J.R. (2002). As Agências Regulatórias: Gênese, Desenho Institucional e Governança, en Abrucio, F. y Loureiro, M.R. (Orgs.): *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC* (Pp. 247-305). Seges-MP, Brasilia.

MENÉNDEZ, A. N., BADANO, N. D., GARCÍA, P. E., LECERTÚA, E. A., LOPOLITO, M. F., RE, F., RE, M., SARUBBI, A. (2010). *Estudio de Solución Alternativa para el Saneamiento del Matanza-Riachuelo mediante Modelación Numérica*, (Informe Final). Buenos Aires: AySA.

MERLINSKY, G. (2011) El plan integral de saneamiento ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo: desafíos para la gestión integrada del agua en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En F. Isuani (Ed.): *Política pública y gestión del agua. Aportes para un debate necesario*. (Pp. 320–340). Buenos Aires, Prometeo - UNSAM.

MERLINSKY, G. (2013) *Política, Derechos y Justicia Ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- MERLINSKY, G; FERNÁNDEZ BOUZO, S; MONTERA, C. Y TOBÍAS, M. (2012). La política del agua en buenos aires: nuevas y viejas desigualdades. *Rethinking Development and Inequality – An International Journal for Critical Perspectives*. 1 (1). Pp. 49-59.
- MOLLE, F. (Diciembre, 2005). Elements for a political ecology of river basin development: The case of the Chao Phraya river basin, Thailand. *IV Conferencia de la Asociación Internacional de la Historia del Agua*, Paris.
- MOLLE, F. (2008). Nirvana concepts, narratives and policy models: Insight from the water sector. *Water Alternatives* 1(1). Pp. 131-156.
- MOLLE, F. (2012) La gestion de l'eau et les apports d'une approche par la political ecology. En D. Gautier y T. Benjaminsen, (Ed.) *L'approche Political Ecology: Pouvoir, savoir, environnement*. Pp. 219-240. Paris, Quae.
- NAHÓN, C. y BONOFIOLIO, N. (2007). ¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del “moderno” esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino. *Revista Administración Pública*, 41 (6). Pp.1095-120.
- ÖBERG, G., MERLINSKY, G., LAVALLE, A., MORALES, M. Y TOBIAS, M. (2013) Institutional inertia - a study of sewage infrastructure planning in Buenos Aires, Argentina and Vancouver, B.C. Canada. *Ecology And Society*. (Artículo Aceptado para su publicación)
- ORDOQUI URSELAY, M. B. (2007) *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*. (Serie Recursos Naturales e Infraestructura N°126). Santiago de Chile: CEPAL- GTZ.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2011) *El derecho Humano al Agua. Hitos*. (Programa de ONU- Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio). Recuperado de:

http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_spa.pdf

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD - OPS (2011) “*Agua y Saneamiento: Evidencias para políticas públicas con enfoque en derechos humanos y resultados en salud pública*”, Washington, D. C.: OPS. Recuperado de: http://new.paho.org/tierra/images/pdf/agua_y_saneamiento_web.pdf

OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN (1992) *Expediente de cierre de Obras Sanitarias de la Nación*. Buenos Aires: OSN. Recuperado de: http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/Res-Hist-OSN.htm

OSZLAK, O., FELDER R. Y FORCINITO, K. (2000) *La Capacidad Regulatoria del Estado en Argentina*. (Documento del Área de Investigación de Privatización y Regulación de Servicios Públicos -Maestría en Administración Pública FCE-UBA). Buenos Aires Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - ONU (2010). El derecho humano al agua y el saneamiento. (Resolución 64/292 aprobada por la Asamblea General). Recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/201/201101/20110124_302garesolution64-292_es.pdf

PAAVOLA, J. (2007) Institutions and environmental governance: A reconceptualization. *Ecological Economics*. 63 (1- 15). Pp 93–103.

PANEBIANCO, S. y C. PAHL-WOSTL. (2006) Modelling socio-technical transformations in wastewater treatment - A methodological proposal. *Technovation* 26 (9). Pp. 1090-1100.

PENICHE CAMPS, S. y GUZMÁN ARROYO, M. (2012) La gobernanza de agua en Jalisco. En H. Ochoa García y H. J. Bürkner (Coord.) *Gobernanza y gestión del*

agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara. (Pp. 101-128)
Guadalajara, México: ITESO.

PIGEON, M., MCDONALD, D., HOEDEMAN, O., KISHIMOTO S. (Eds.)
Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands. Amsterdam:
Transnational Institute.

PÍREZ, P. (2000) *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos.* (Serie División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos N° 26). Santiago de Chile: CEPAL ECLAC.

PÍREZ, P. (2009). La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. En P. Pérez, (Ed.), *Buenos Aires, la formación del presente.* (Pp. 285-304). Quito: OLACHI.

PRATS, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo:* N° 14-15. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Pp. 239-269.

REGALSKY, A. (2010). De Buenos Aires a las provincias. La formación de una gran empresa pública: Obras Sanitarias de la Nación, 1891-1930. *Desarrollo Económico.* 50 (199). Pp. 455-483.

REY, O. (2003). *El saneamiento en el área metropolitana: desde el Virreinato a 1993,* Buenos Aires: Aguas Argentinas.

ROCCA, M. (2008) *Algo nuevo, algo usado, algo prestado... La reestatización del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires.* (Documento de Investigación Social N° 1), Pp. Buenos Aires: Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES). Recuperado de:
http://www.idaes.edu.ar/sitio/publicaciones/DocIS_15_Rocca%202011.pdf

ROGERS D., LLAMAS R.M., CORTINA L.M., (2006), *Waterscarcity: mythorreality,* Balkema, Amsterdam.

- ROSSI, A. (5 de Abril, 2011). AySA le costará al Fisco US\$ 1.100 millones. *Clarín*, Recuperado de: http://www.ieco.clarin.com/empresas/AySA-costara-Fisco-US-millones_0_533346733.html
- ROTH DEUBEL, A.N. (2007): *Políticas Públicas Formulación, implementación Y evaluación..* Bogotá: Ediciones Aurora.
- ROZAS BALBONTÍN, P. (Junio, 2011), Universalización del acceso a los servicios de agua y saneamiento: problemas de un desafío pendiente. En *Foro sobre Universalización ARCE y Asamblea Legislativa de Ceará, CEPAL – División de Recursos Naturales e Infraestructura*. Brasil.
- SALETH R.M.Y DINAR A., (2004), *The institutional economics of water. A cross-country analysis of institutions and performance*, Reino Unido: Elgar.
- SCHNEIDER-MADANES, G. (2001) From Well to Network: Water Supply and Sewerage in Buenos Aires. *Journal of Urban Technology*, 8 (3). Pp. 45-63.
- SCHNEIER-MADANES, G. (2005). Conflicts and the rise of users' participation in the Buenos Aires Water Supply concession. En: O. Coutard, R.E. Hanley, and R. Zimmerman, (Eds.) *Sustaining urban networks: the social diffusion of large technical systems*. (Pp. 151-171) London: Routledge.
- SHVARZER, J. (1998) *Implantación de un modelo económico*. Buenos Aires: AZ Editores.
- SKOCPOL, T. (1989) El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual en *Zona Abierta*. N° 50, La Rioja. Pp.71-122.
- SOLANES, M. (1995) La privatización de los servicios públicos del agua. *Revista CEPAL*, N° 56, Pp. 149-162.
- SOLO, T; GUTMAN, P. Y DASCAL, G. (1990) *Las aguas bajan turbias. Tecnologías alternativas para el saneamiento en el Gran Buenos Aires*. (Informes de

- Investigación N° 9). Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CEUR.
- STARK, C. (2001) *Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina*, (Serie Documentos Estudio de Caso). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0040204.pdf>
- SWYNGEDOUW, E. (2004). *Social Power and the Urbanization of water*. Nueva York: Oxford University Press.
- SWYNGEDOUW, E. (2006) *Power, Water and Money: Exploring the nexus. Human Development Report– UNDP*. Reino Unido: Oxford University.
- SWYNGEDOUW, E., KAÏKA, M. Y CASTRO (2002), Urban Water: A Political-Ecology, *Built Environment* 28 (2), Water Management in Urban Areas. Pp. 124-137.
- TARTARINI, Jorge D. (2007) (coord.): *Obras Sanitarias de la Nación, 1912-1950. Origen y apogeo de la primera empresa estatal de saneamiento*, Buenos Aires: AYSA.
- TORRES, H. (1975). Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires. En *Desarrollo Económico*. 15 (38). Buenos Aires: IDES.
- TURTON, A.R. y MEISSNER, R. (2002) The hydro-social contract and its manifestation in society: a South Africa's case study. En A.R. Turton y R. Hindowook (Eds.) *Hydropolitics in the developing world: a Southern African perspective*. (Pp. 37-60) Pretoria, African Water Issues Research Unit (AWIRU).
- UN-HABITAT (2003). *Water and sanitation in the World. Cities. Local action for global goals*. Londres: Earthscan.

UNICEF -ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2008) *Progress in Drinking-water and Sanitation: special focus on sanitation*. Nueva York y WHO, Geneva: OMS/UNICEF. Recuperado de: http://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/contents.pdf

URBIZTONDO, S., ARTANA, D. Y NAVAJAS, F (1998): La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos. En *Desarrollo Económico*, 38 (Nº Especial Otoño), Buenos Aires: IDES. Pp. 7-40.

VÉLEZ, O. (Noviembre, 2010) Plan Director cloacal en la cuenca del Río Matanza-Riachuelo. Estudio de alternativas al colector de Margen Derecha (CMD). En *Conferencia pronunciada en el Informe de actividades desarrolladas durante el año 2010*, Academia Nacional de Ingeniería - Sección Ambiente. Recuperado de: <http://www.acadning.org.ar/anales/2010/011-Velez.pdf>

VISPO, A. (1999). *Los Entes de Regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO/ Grupo Editorial Norma: Buenos Aires.

LEGISLACIÓN

Decreto PEN Nº 685 (Aprobación préstamo BID para el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo). Año 2009.

Decreto 304/06 (Creación de AySA). Año 2006.

Ley Nº 8889. (Creación de Obras Sanitarias de la Nación). Año 1912.

Ley Nacional Nº 25.675. (Ley General del Ambiente). Año 1994.

Ley Nº 26.221 (Marco Regulatorio). Año 2007.

Ley Nº 26.100 (Ratificación decreto Nº 304). Año 2006.

Ley Nacional N° 25.561 (Ley de Emergencia Pública). Año 2002.

Resolución N° 3/ 091 (Acumar – Tipo de Uso del agua en la CMR). Año 2009.

ANEXO I - LISTA DE ENTREVISTADOS

ÁREA	INSTITUCIÓN	DISCIPLINA	FECHA
Estado	Agencia de Planificación	Sociología	15/02/2011
Estado	Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo	Ingeniería	14/03/2011
Estado	Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo	Sociología	20/07/2010
Estado	Agua y Saneamientos S.A.	Bioquímica	15/03/2011
Estado	Agua y Saneamientos S.A.	Arquitectura	06/01/2011
Estado	Ente Regulador de Agua y Saneamiento	Derecho	10/03/2011
Estado	ERAS	Economía	22/12/2010
Estado	Municipio de Lomas de Zamora	RR.HH	09/03/2011
Org. int.	Banco Mundial	Geografía	11/02/2011
Tercer sector	Foro Hídrico	-	17/09/2010
Tercer sector	Foro Hídrico & Médicos del Mundo	Medicina	18/01/2011
Tercer sector	Fundación Ciudad	Ciencia Política	17/01/2011
Tercer sector	Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina	Sociología	15/02/2011
Tercer sector	AIDIS Argentina	Ingeniería	07/02/2011
Tercer sector	COFES	Geografía	21/02/2011
Estado/ Univ.	Instituto Nacional del Agua - Universidad Tecnológica Nacional - Universidad de Buenos Aires	Física. Ingeniería	04/03/2011
Univ.	Universidad Nacional General Sarmiento	Arquitectura	05/01/2011
Univ.	Universidad Nacional de Luján	Ingeniería	12/01/2011
Estado	Ente Regulador de Agua y Saneamiento	Economía	23/07/2013
Estado	Agua y Saneamientos S.A.	Ex Director de Obras	06/08/2013
Estado	Ente Regulador de Agua y Saneamiento	Economía	24/10/2013

ANEXO II- CUADROS

CUADRO N° 1. POBLACIÓN CON COBERTURA DE AGUA CORRIENTE Y DESAGÜES CLOACALES POR RED PÚBLICA EN EL ÁREA DE CONCESIÓN

REGIÓN	MUNICIPIOS	1991					2001					2010				
		Población en hogares	Acceso a Agua Potable	%	Acceso a desagües Cloacales	%	Población en hogares	Acceso a Agua Potable	%	Acceso a desagües Cloacales	%	Población en hogares	Acceso a Agua Potable	%	Acceso a desagües Cloacales	%
CAPITAL	CABA	2967608	2870693	97%	2835944	96%	2725094	2670830	98%	2632751	97%	2827535	2815687	100%	2769409	98%
SUR	Almirante Brown	447.805	109.264	24%	69.858	16%	512.508	207.130	40%	78.481	15%	550.322	263.872	48%	78.697	14%
	Avellaneda	342.226	306.977	90%	140.997	41%	327.589	310.058	95%	184.870	56%	340.258	337.373	99%	223.187	66%
	Esteban Echeverri	273.740	20.531	8%	13.140	5%	243.477	71.812	29%	27.741	11%	300.256	152.352	51%	54.005	18%
	Ezeiza	-	-	-	-	-	116.001	10.194	9%	11.140	10%	160.254	25.229	16%	23.507	15%
	Lanús	466.393	402.964	86%	76.022	16%	451.042	420.270	93%	117.502	26%	457.032	454.335	99%	161.370	35%
	Lomas de Zamora	570.457	304.054	53%	110.098	19%	587.760	463.499	79%	131.193	22%	611.559	595.465	97%	162.864	27%
	Quilmes	508.114	391.756	77%	194.100	38%	516.368	450.633	87%	253.228	49%	579.961	572.530	99%	315.109	54%
Sub-total Región Sur		2.608.735	1.535.545	59%	604.214	23%	2.754.745	1.933.596	70%	804.155	29%	2.999.642	2.401.156	80%	1.018.739	34%
NORTE	General San Martín	404.072	269.112	67%	146.274	36%	400.689	358.643	90%	182.286	45%	411.786	404.489	98%	204.002	50%
	San Fernando	143.450	76.889	54%	35.576	25%	149.994	132.195	88%	64.658	43%	161.673	157.516	97%	123.313	76%
	San Isidro	297.392	238.508	80%	105.574	36%	289.872	277.344	96%	187.907	65%	290.675	287.135	99%	231.499	80%
	Tigre	256.349	59.729	23%	17.944	7%	300.385	150.301	50%	25.818	9%	375.042	241.006	64%	63.371	17%
	Vicente López	287.154	276.242	96%	261.884	91%	272.050	269.653	99%	258.829	95%	267.320	266.539	100%	258.483	97%
Sub-total Región Norte		1.388.417	920.481	66%	567.253	41%	1.412.990	1.188.136	84%	719.498	51%	1.506.496	1.356.685	90%	880.668	58%
OESTE	Hurlingham	-	-	-	-	-	171.388	51.048	30%	6.974	4%	180.360	61.626	34%	19.197	11%
	Ituzzaingó	-	-	-	-	-	156.284	11.557	7%	1.091	0,7%	164.759	21.898	13%	12.955	8%
	La Matanza	1.117.319	469.274	42%	405.587	36%	1.251.547	615.774	49%	513.627	41%	1.771.261	1.246.289	70%	717.893	41%
	Morón	637.307	166.974	26%	135.746	21%	305.676	221.179	72%	143.167	47%	317.820	252.333	79%	165.623	52%
	Tres de Febrero	348.343	261.606	75%	210.051	60%	334.874	285.104	85%	256.775	77%	337.408	312.486	93%	267.333	79%
Sub-total Región Oeste		2.102.969	897.854	43%	751.384	36%	2.219.769	1.184.662	53%	921.634	42%	2.771.608	1.894.632	68%	1.183.001	43%
Total Área de Concesión		9.067.729	6.224.573	69%	4.758.795	52%	9.112.598	6.977.224	77%	5.078.038	56%	10105281	8468160	84%	5851817	58%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (1991, 2001, 2010)

CUADRO N° 2. CRITERIOS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA PROGRESISTA DEL AGUA

1. Buena Calidad	Se reconoce el agua como un elemento imprescindible para la vida (en términos de higiene, alimentación y salud), por ello debe ser de buena calidad. La calidad del agua no sólo se mide en el grado de potabilidad, sino que también abarca la conservación de los recursos hídricos y de los ciclos del agua en las cuencas hídricas, evitando la contaminación de los ecosistemas. Por eso se enfatiza en la expansión del saneamiento y el tratamiento de aguas residuales.
2. Servicio Universal	Todas las personas deben disponer de igual acceso a servicios de agua y saneamiento seguros y adecuados. La desconexión de la red de hogares privados debe ser ilegal
3. Eficacia en la cobertura de necesidades	Las empresas de agua deberían funcionar de forma eficaz, pero ésto entendido de una manera amplia. Es decir, como la capacidad para cubrir las necesidades de los ciudadanos y alentando procesos de democracia participativa.
4. Social	El acceso al agua no debe depender del status social, el sistema tarifario debe contemplar esto (es decir, no puede basarse exclusivamente en el consumo). Por otro lado, se debe garantizar que nadie pueda usar el agua de forma irresponsable.
5. Solidaridad	Las compañías de agua no sólo deben atender a los problemas del servicio dentro de su área de concesión, sino que deben mirar más allá y utilizar sus capacidades para ayudar a extender el servicio en otros lugares.
6. Sostenibilidad	El servicio debe alentar la preservación del ciclo natural del agua para garantizar el recurso a las generaciones futuras. Una herramienta para ello es la gestión integrada de cuencas hídricas.
7. Buenas Condiciones Laborales	Las empresas públicas del agua deben garantizar buenas condiciones de trabajo a sus empleados, e integrar a los trabajadores en los procesos de toma de decisión de la empresa.
8. Estructuras y control Democráticos	Deben existir mecanismos democráticos que garanticen que todas las personas puedan participar en la toma de decisiones y el control de todos los aspectos relacionados con el agua.
9. Legislación Progresista	La legislación debe proteger el carácter público de los servicios de agua, reconocer el derecho humano al agua y proteger de toda liberalización, privatización y comercialización a los servicios de agua y saneamiento.

Fuente: Hachfeld et al. (2009: 5)

CUADRO N° 3 CUENTA CORRIENTE Y CUENTA CAPITAL AySA – EVOLUCIÓN 2006-2012

* Para el año 2006 se toman los valores desde el inicio de AySA (21/03/2006).

Fuente: ERAS (2012) Informe sobre la Ejecución Presupuestaria y Financiera de Agua y Saneamientos S.A.

ANEXO III - FOTOGRÁFICO

FOTOGRAFÍA N° 1. LA PROVISIÓN DEL AGUA ANTES DE LA EXISTENCIA DE LAS REDES



Fuente: Aguas Argentinas (1995) *Agua y Saneamiento en Buenos Aires*. Buenos Aires: Aguas Argentinas.

FOTOGRAFÍA N° 2. EL SURGIMIENTO DE OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN Y LAS PRIMERAS OBRAS



Fuente: http://www.aysa.com.ar/index.php?id_seccion=642

FOTOGRAFÍA N° 3. LOS TRABAJADORES DE OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS REDES



Fuente: http://www.aysa.com.ar/index.php?id_seccion=642

FOTOGRAFÍA N° 4. CONSTRUCCIÓN DE LAS PRIMERES REDES DE AGUA Y SANEAMIENTO - OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN



Fuente: http://www.aysa.com.ar/index.php?id_seccion=642

FOTOGRAFÍA N° 5. PUBLICIDAD OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN



Fuente: Comisión de Trabajo por la Reconstrucción de Nuestra Identidad
<http://comisionddhh.obraspublicas.gob.ar/historia-osn.html>

FOTOGRAFÍA N° 6. MODERNIZACIÓN DE LAS OFICINAS EN EL EDIFICIO CENTRAL – AGUAS ARGENTINAS S.A.



Fuente: <http://ingeleco.com.ar/aguas.html>

FOTOGRAFÍA N° 7. PLANTA DEPURADORA DE LÍQUIDOS CLOACALES NORTE – AGUAS ARGENTINAS S.A.



Fuente: Aguas Argentinas (1995) *Agua y Saneamiento en Buenos Aires*. Buenos Aires: Aguas Argentinas.

FOTOGRAFÍA N° 8. PLANTA POTABILIZADORA PARANÁ DE LAS PALMAS (PARTIDO DE TIGRE) - AGUA Y SANEAMIENTOS S.A.



Fuente: www.aysa.com.ar

FOTOGRAFÍA N° 9. PLANTA DEPURADORA DE LÍQUIDOS CLOACALES DEL BICENTENARIO (PARTIDO DE BERAZATEGUI) - AGUA Y SANEAMIENTOS S.A.



Fuente: www.aysa.com.ar

FOTOGRAFÍA N° 10. TRABAJADORES DE LAS COOPERATIVAS PARA LOS PLANES AGUA + TRABAJO Y CLOACAS + TRABAJO - AGUA Y SANEAMIENTOS S.A.



Fuente: Vélez (2010)