

La política de agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires, Argentina 1973-2012

The Public Policy of Water and Sanitation Services in the Province of Buenos Aires, 1973-2012

Verónica L. Cáceres

Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad de Buenos Aires, CONICET
Buenos Aires, Argentina
vcaceres@ungs.edu.ar

Resumen — El artículo contribuye al conocimiento sobre la política pública de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires. Puntualmente centra la mirada en el proceso de institucionalización y trayectoria de los servicios cuyo derrotero ha llevado a la consolidación de tres subsistemas de prestación que cohabitan en el territorio. La elección de la provincia de Buenos Aires se vincula, primero, con la multiplicidad de actores que cohabitan en la prestación; segundo, la desigualdad territorial que caracteriza el acceso a los servicios; y, tercero, los pocos antecedentes que sitúan la mirada en el caso. El camino adoptado priorizó una metodología cualitativa con una aproximación narrativa que consideró el análisis de los instrumentos de política pública y los intentos de coordinación.

Abstract — *The article contributes to the understanding of public policy surrounding water and sanitation services in the province of Buenos Aires. Specifically, it focuses on the institutionalization and trajectory of these services, whose course has led to the consolidation of the three existing supply subsystems within the territory. The selection of the province of Buenos Aires for our unit of analysis is based, firstly, on the multiplicity of actors involved in these services; secondly, the territorial inequality that characterizes access to the services; and thirdly, the few records available on the subject. The essay employs a qualitative methodology combined with a narrative approach to examine the public policy instruments and coordination efforts involved in this process.*

Palabras clave: política pública, gestión, agua y saneamiento, Buenos Aires

Keywords: technical networks, water and sewerage system, territorialisation of water management, Buenos Aires metropolitan area

Información Artículo: Recibido: 14 marzo 2016 Revisado: 11 noviembre 2016 Aceptado: 15 diciembre 2016

INTRODUCCIÓN

El artículo contribuye a la generación de conocimiento sobre la política pública de agua y saneamiento en la principal jurisdicción de Argentina: la provincia de Buenos Aires (PBA)¹. Esta involucra un proceso de toma de posición predominante estatal que incluye la planificación (de las fuentes de abastecimiento, planes y obras, etc.), la regulación, control, fiscalización y la prestación concreta de los servicios (operación, mantenimiento de las instalaciones, expansión y mejoras).

La elección de la PBA como caso de estudio se vincula con tres aspectos centrales, primero la multiplicidad de actores que cohabitaban en la provisión entrado el siglo XXI, en tanto es la única provincia del país donde comparten responsabilidades las jurisdicciones nacional, provincial y municipal y un conjunto de organismos y prestatarias asociadas a dichos niveles de gobierno.

En segundo lugar, la desigualdad territorial que caracterizaba el acceso a los servicios en la PBA. Ciertamente existía una deuda social histórica en la expansión de los servicios centralizados y organizados institucionalmente por el Estado, en tanto coexistían municipios donde la mayoría de los hogares accedía a los servicios por redes y otros que resuelven el acceso por formas sustitutas frente a la inexistencia de las infraestructuras o la imposibilidad de conectarse a las mismas, especialmente en el Conurbano².

Por último, más allá de la importancia, las políticas implementadas por el Estado provincial han sido escasamente estudiadas, por lo que existen pocos antecedentes.

La PBA tiene una extensión que alcanza los 304.907 km², equivalente al 11,1 % del territorio argentino³, se ubica en el centro-este del país y es su principal distrito (mapa 1). El desempeño de los principales indicadores económicos provinciales sigue muy de cerca la evolución de los indicadores nacionales. En 2010 contaba con una población total que ascendía a 15.625.084 habitantes (lo que representaba el 38,95 % del país) que se distribuían de forma heterogénea en dos regiones geográficas diferenciadas, con dinámica demográfica propia: por un lado, los partidos del Gran Buenos Aires o Conurbano Bonaerense, integrado por 24 partidos que rodean a la ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que concentraban al 63,46 % de la población, y por otro, el Interior Provincial, conformado por 111 partidos donde se localizaba el resto de la población⁴.

Es de destacar que —en materia de los servicios de agua y saneamiento— mientras en las principales ciudades del país los servicios comenzaron a ser habilitados para su funcionamiento durante las primeras décadas del siglo XX, a partir de la emblemática empresa nacional denominada Obras Sanitarias de la Nación (OSN), la PBA ya tenía organizados los servicios en su ciudad capital La Plata a fines del siglo XIX. Esta ciudad fue la primera del país que recurrió al agua subterránea. Por ello, cuando el Estado nacional, en 1980, descentralizó los servicios en la mayor parte del país y transfirió la responsabilidad a los Estados provinciales, la PBA ya contaba con un organismo responsable de la provisión en una parte relevante de su territorio.

Específicamente este trabajo permite observar el proceso de institucionalización y trayectoria de los servicios cuyo derrotero ha llevado a la consolidación de tres subsistemas de provisión que cohabitan en suelo bonaerense: uno que tuvo como protagonista al Estado nacional, otro al provincial (donde enfatizamos la mirada) y uno más atomizado a nivel local. Estos estuvieron signados por los procesos de descentralización, privatización y re-estatización.

El camino adoptado priorizó una metodología cualitativa con una aproximación narrativa que consideró el análisis de los instrumentos de política pública y los intentos de coordinación. Se recurrió al análisis de fuentes documentales que incluyeron memorias institucionales, normativas

¹ El artículo recupera contribuciones de mi tesis de doctorado en Ciencias Sociales: "El proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento y su trayectoria en la Provincia de Buenos Aires: La consolidación de la fragmentación institucional". Dirigida por Dr. Fernando Isuani y codirigida por Karina Forcinito.

² En el Conurbano Bonaerense se diferencian distintos cordones. El primero se encuentra integrado por los partidos de Avellaneda, General San Martín, Lanús, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, San Isidro, Tres de Febrero, y Vicente López. El segundo por los partidos de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Lomas de Zamora, La Matanza, Merlo, Quilmes, San Fernando y Tigre. El tercero no está comprendido en los 24 partidos del GBA, estos son: Escobar, Pilar, Campana, Exaltación de la Cruz, Zárate, General Las Heras, General Rodríguez, Luján, Marcos Paz, Brandsen, Cañuelas, Presidente Perón, San Vicente, La Plata, Berisso y Ensenada.

³ Sin considerar la Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur.

⁴ INDEC, 2010.

provinciales y nacionales, datos de los censos de población y entrevistas a informantes claves.

La estructura que adopta el trabajo es la siguiente: en primer lugar se presentan las características centrales que asumen los

instrumentos de la política de agua y saneamiento; en segundo se caracteriza el proceso de institucionalización y la trayectoria de los servicios y, en tercer lugar, se presentan las conclusiones.

Mapa 1. Mapa Político de la provincia de Buenos Aires



Fuente: Ministerio de Educación. Presidencia de la Nación, 2015.

LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y LA COORDINACIÓN

Los instrumentos de política pública actúan como condiciones básicas que le brindan al Estado el potencial para poder atender cuestiones socialmente problematizadas. La política bajo análisis, como otras arenas de políticas, demanda del uso de un conjunto de instrumentos o “medios pertinentes” acordes a los problemas a tratar⁵. En este artículo centraremos la atención en el dispositivo normativo, de gestión y de recursos⁶. El dispositivo normativo en el sector estructura y orienta las actividades (contiene a los marcos regulatorios y el resto de normas y reglamentos), el dispositivo de gestión las sostiene y concreta (las empresas vinculadas a la prestación y operación técnica, los organismos de regulación y entes de control y fiscalización); y, por último, hay un conjunto de recursos básicos que las tornan viables (recursos humanos, financieros, tecnológicos).

Asimismo, en la política sectorial actúan distintos actores e intereses. Esta multiplicidad de actores realza la importancia de que las acciones en el sector aprovechen las sinergias y complementariedades, promuevan la articulación de escenarios y actores a fin de reducir incongruencias y logren sostenerse en el tiempo previendo distintos escenarios que permitan dar solución a los problemas que atraviesa al sector. Se trata de una arena multinivel en la que la coordinación presupone, como condición básica, que los actores actúen guiados por criterios que promuevan la complementariedad de las acciones y la coherencia en los objetivos desde una mirada integral⁷.

La integralidad constituye un principio importante en esta política, al menos por dos razones centrales. Por un lado porque involucra decisiones sobre el uso del recurso hídrico que, a su vez es demandado por otras actividades (agricultura, industria, minería, turismo, etc.). Por otro, agua y saneamiento se vinculan de forma estrecha en tanto afectan al sistema ecológico en su conjunto y su expansión se recomienda de forma simultánea, especialmente en áreas densamente pobladas.

⁵ Isuani, 2010.

⁶ Idem.

⁷ Oszlak, 2006.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y TRAYECTORIA DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA PBA

Orígenes de los servicios

Tempranamente el Estado de la PBA asumió un lugar protagónico en la provisión de los servicios, inicialmente en la capital bonaerense, núcleo de la actividad política provincial, y en los distritos que la rodeaban (Berisso y Ensenada), en donde predominó un modelo de gestión público y centralizado que alcanzó niveles importantes de cobertura. La prestación del servicio de agua se sustentó, fundamentalmente y a tono con la época, en razones de higiene y salubridad pública⁸.

Puntualmente, en 1882, la legislatura provincial autorizó la construcción de los servicios de agua y desagües e imputó los recursos financieros de aquellos destinados para la fundación de la capital provincial y designó una comisión especial denominada Comisión Central de Aguas Corrientes de la Provincia de Buenos Aires para que elaborase informes sobre la factibilidad de la expansión del servicio. El servicio de agua se inauguró en 1885 y el de cloacas en 1905⁹.

Posteriormente, el Estado provincial creó la Oficina de Obras Sanitarias que reemplazó a la Comisión y asumió la dirección, administración, explotación y conservación de las obras sanitarias así como el ejercicio del poder de policía y la posibilidad del cobro de multas y funcionó dentro del Departamento de Ingenieros, dependiente del Ministerio de Obras Públicas (en adelante MOP).

Por entonces, la legislatura provincial sancionó un copioso conjunto de normativas que establecieron la obligatoriedad de conexión a los servicios cuando estuvieran disponibles, una contribución especial como derecho a la conexión y un impuesto bimestral por el servicio. Asimismo avaló la expropiación de terrenos y la enajenación en subastas públicas de bienes y emisión de fondos públicos de deuda para el financiamiento de la construcción de las obras sanitarias (bonos de salubridad). Mayormente, en esta etapa y las siguientes, predominó el consumo de agua denominado “canilla libre” que relacionaba el cobro de los impuestos de acuerdo al valor de la vivienda y no del consumo efectivo¹⁰.

⁸ Para una ampliación sobre los inicios de los servicios en la PBA, véase Cáceres, 2015.

⁹ Castillo, 2011.

¹⁰ Ley provincial N° 3221.

Mientras el Estado provincial atendió la ciudad capital y su área de influencia, para atender la falta de provisión, en un marco de precariedad financiera, problemas sanitarios y crecimiento de la población en nuevos núcleos de la provincia; en el resto de la provincia, se habilitó primero la construcción mediante transferencias de recursos para financiar la compra de materiales en los municipios de Morón en 1883 (Registro Oficial, 1883), y otros más alejados como Luján en 1887 (Ley provincial N° 1944) y Ayacucho en 1888 (Ley provincial N° 2037).

Más adelante, por un lado, el Estado provincial concesionó a empresas privadas la construcción de infraestructuras y prestación de los servicios en el área de Bahía Blanca (1904), Avellaneda y Lomas de Zamora (1906). Por otro, firmó convenios con el Estado nacional para que asumiera la responsabilidad sobre la provisión en Mar del Plata (1908).

Cabe destacar que si bien el Estado provincial concesionó al capital privado de forma temprana la prestación del servicio, mantuvo la responsabilidad de regular, controlar y fiscalizar el desempeño. Las concesiones se valieron de un dispositivo específico (los contratos *ad referendum*) que previa aprobación de un organismo con cuadros especializados (Departamento de Ingenieros) y del PEP fueron sometidos a discusión por la legislatura bonaerense.

Ya en 1913 la Oficina de Obras Sanitarias fue reemplazada por la Dirección General de Obras Sanitarias como organismo centralizado en la esfera del MOP¹¹. Este organismo provincial asumió la responsabilidad sobre la provisión de agua y el control de los efluentes industriales en suelo bonaerense. Esta dirección coexistió con OSN, creada un año antes.

Como resultado de esta etapa brevemente señalada, las tendencias hacia la fragmentación que se vinieron insinuando en la PBA desde los inicios del siglo XX se fueron consolidando en torno a dos subsistemas de provisión: uno, que tuvo como protagonista al Estado provincial en la prestación de los servicios en la capital bonaerense y en distintos pueblos del interior; y otro, al Estado nacional, primero en Avellaneda y luego en la mayoría de los municipios del Conurbano Bonaerense. Cabe señalar que las prestaciones locales privadas fueron perdiendo peso.

¹¹ Ley provincial N° 3529.

Durante la década del treinta y cuarenta OSN pasó a prestar los servicios en la mayor parte del Conurbano Bonaerense, núcleo poblacional, con la creación del Distrito Sanitario del Aglomerado Bonaerense que concibió a la Capital Federal y parte del conurbano (un radio de 35 km) como una unidad urbana funcional a ser abastecida mediante agua del Río de la Plata, con centro en la planta depuradora de Palermo¹² y la incorporación a OSN, con la Ley Orgánica N° 13.577 (de carácter nacional).

Así, la incorporación de este territorio a la jurisdicción nacional se efectuó en el marco de crecimiento de la actividad industrial en la ribera de la Cuenca Matanza-Riachuelo y del asentamiento de la población alrededor de la ciudad de Buenos Aires (en el contexto de la industrialización por sustitución de importaciones).

DE LA CREACIÓN DE OBRAS SANITARIAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES A LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SERVICIO (1973-1983)

En mayo de 1973, durante el gobierno a cargo del brigadier Miguel Moragues (1971-1973), se sancionó el decreto-ley N° 8065 por el cual se creó la entidad autárquica denominada OSBA, como sucesora de la Dirección de Obras Sanitarias (ex Dirección General de Obras Sanitarias). Así, luego de 60 años de gestión centralizada de los servicios, se pasó a un organismo autárquico que pasó a actuar como persona jurídica de derecho público y privado.

OSBA asumió funciones en tres campos principales de la provisión de agua y saneamiento y de la gestión hídrica en general: la administración y explotación de los servicios, la conservación de los activos fijos y el poder de policía respecto a la calidad química y bacteriológica del agua producida y distribuida y de la calidad de los efluentes y protección del recurso hídrico subterráneo y superficial en el ámbito provincial y como responsable, en conjunto con la Dirección de Hidráulica¹³, de la protección a las fuentes de provisión y de los cursos y cuerpos receptores.

Durante los gobiernos que siguieron los servicios de agua y saneamiento no fueron privilegiados en la asignación de inversiones

¹² Brunstein, 1988.

¹³ Hoy la Dirección Provincial de Saneamiento y Obra Hidráulica, dentro de la Subsecretaría de Obras Públicas.

públicas, que fueron destinadas, mayormente, a vialidad y arquitectura (sobre todo en el interior provincial)¹⁴. A modo de ilustración, la distribución de las inversiones en obras realizadas por el Estado provincial, en 1974, se distribuía de la siguiente forma: el 24 % estaba destinado a vialidad; el 24 % a arquitectura; el 21 % a energía; el 18 % a hidráulica; el 15 % a obras sanitarias y el 1 % al Servicio provincial de agua y saneamiento rural (SPAR)¹⁵.

Si bien el sector bajo consideración no constituyó el centro de las inversiones, por entonces, OSBA llevó adelante obras que requerían menores montos relativos de inversiones, contaban con una finalización más rápida y dentro de las grandes obras solo mantuvo, tras la renegociación de los contratos con las empresas contratistas, la construcción del dique de Paso de las Piedras en Bahía.

Al igual que el resto del país, la PBA se vio sacudida por las múltiples transformaciones que impuso el gobierno cívico-militar que irrumpió en el poder en 1976, que en el caso del sector se expresaron en la supresión de las convenciones colectivas de trabajo, la estabilidad y remuneración, los programas de capacitación, y se incorporó al personal de OSBA en el régimen para el personal de la Administración Pública Provincial. Dichos cambios fueron en sintonía con el denominado *principio de subsidiaridad* del Estado y con la crítica a su faceta empresaria.

Se implementaron otros cambios también que redujeron el campo de intervención del Estado provincial, por un lado, en lo que concierne al control de las instalaciones sanitarias internas (hasta entonces responsabilidad de OSBA y que pasaron a los propietarios de las viviendas) y en la paralización de las obras iniciadas en el Conurbano que tendían a dotar de los servicios a los municipios más alejados de la ciudad de Buenos Aires.

En materia del financiamiento de OSBA el gobierno provincial promovió una nueva estructura de la tasa retributiva, que unificó en una misma norma las contribuciones dispersas (acordadas hasta entonces por el Código Fiscal y otras disposiciones), diferenció entre usuarios y habilitó la posibilidad de corte de los servicios en el caso de los usuarios residenciales y la posibilidad de

embargo de los inmuebles frente a la mora en los pagos.

Asimismo, y de suma importancia, ya en 1979, el gobierno provincial impulsó la reducción del área de prestación de los servicios a cargo de OSBA (que hasta entonces abarcaba la mayor parte de los municipios de la provincia a excepción de los municipios del Conurbano 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, Quilmes y Berazategui y del interior Ayacucho, Azul, Bragado, Dolores, General Pueyrredón, Adolfo González Chaves, General Guido, Junín, Labarden, Maipú, Pergamino, San Nicolás, y Tandil). Esta llevó adelante un proceso de municipalización de las funciones y servicios y transferencia en 49 municipios del interior provincial que pasaron a explotar los servicios por sí mismos o los otorgaron a cooperativas o empresas privadas.

Esta decisión se llevó adelante en un marco general de fuerte déficit de la cobertura en gran parte del subsistema provincial. Las localidades afectadas por la transferencia se abastecían de agua subterránea mediante baterías de pozos y contaban con infraestructuras no interconectadas con otros municipios. La transferencia consolidó la conformación del subsistema local de provisión.

En esta línea, unos meses después, el gobierno nacional también promovió un proceso de descentralización y transferencia de los servicios prestados por OSN en todo el país a las respectivas provincias¹⁶. Ciertamente esto tuvo lugar en el marco de los condicionamientos políticos emanados del FMI y el BM¹⁷. Aunque en todas las jurisdicciones la transferencia se efectuó "libre de pasivos" no se establecieron los recursos que posibilitaran el financiamiento de las obras orientadas a universalizar los servicios (por lo que la expansión quedó limitada por la redistribución regresiva del ingreso) y solo se autorizó a los gobiernos provinciales a ajustar bajo su responsabilidad las tarifas "en la medida que ello no significase un impacto público y de deterioro político"¹⁸.

En el caso de la PBA esta última decisión del gobierno nacional impactó en el subsistema a

¹⁴ Ambos en el gobierno de Oscar Bidegan (1973-1974) y Victorio Calabró (1974-1976).

¹⁵ Diario de sesiones del Senado, 1974.

¹⁶ Gobierno cívico-militar encabezado por Jorge Videla (1976-1981).

¹⁷ Ordoqui Urcelay, 2007.

¹⁸ Bombelli de Blanes, 2007.

cargo de OSBA, que adicionó a su prestación los municipios de Ayacucho, Azul, Bragado, Dolores, General Pueyrredón, Adolfo González Chaves, General Guido, Junín, Labarden, Maipú, Pergamino, San Nicolás, Tandil, Fair y Parravicini¹⁹. La transferencia nacional tuvo como excepción el denominado Distrito Sanitario Aglomerado Bonaerense, que se mantuvo bajo jurisdicción nacional.

Por lo señalado podemos decir, finalmente, que ya a fines de 1980 se observaban en la PBA claramente tres subsistemas de formulación e implementación de la política de agua y saneamiento, subsistemas que se fueron conformando desde los primeros años del siglo XX: uno nacional (que atendía a la ciudad de Buenos Aires y a trece municipios del Conurbano)²⁰, otro provincial (que atendía a 60 municipios del interior y del Conurbano)²¹ y uno local (que atendía la prestación en 51 municipios del interior provincial)²².

Es de destacar que los municipios que recibieron las responsabilidades sobre la prestación tuvieron que hacerse cargo de la gestión de los servicios con escaso personal con formación especializada, dado que los cuadros jerárquicos y técnicos quedaron en la órbita de OSBA. Por entonces, el deterioro de las infraestructuras en algunos municipios

complejizaba la operación de los servicios y el desarrollo de nuevos estudios técnicos, la planificación y ejecución de obras de infraestructura. Esta se dio en un marco en que la descentralización produce mayores costos económicos porque no hace uso de las economías de escala que caracteriza a la prestación de los servicios.

Ya en la última etapa del gobierno militar, nuevamente, se modificaron los subsistemas a cargo de OSBA y los municipios. Así, en marzo de 1981, se transfirieron los servicios de agua y saneamiento en General Rodríguez, el servicio de agua en San Vicente y cloacas en el municipio de Monte. Para julio de 1982 los servicios en General Pueyrredón fueron transferidos²³. Un año después, el gobierno provincial avanzó en la transferencia a los municipios de Zárate, Capitán Sarmiento, San Cayetano, Leandro N. Alem, Laprida, Daireaux, Exaltación de la Cruz, Marcos Paz, Urbano de Monte Hermoso y Mar Chiquita de los servicios de agua y saneamiento y sus obras (específicamente en las localidades de Lima, Zárate, Capitán Sarmiento, San Cayetano, Vedia, Laprida, Daireaux, Capilla del Señor, Marcos Paz, Monte Hermoso, General Pirán y Coronel Vidal)²⁴.

RETORNO A LA DEMOCRACIA

La escasa cobertura de los servicios, fundamentalmente, en los municipios del segundo cordón del Conurbano Bonaerense a cargo del subsistema provincial (OSBA), vinculado a la reducción de las inversiones y la falta de financiamiento para grandes obras, así como un esquema de provisión atomizado conformaron los principales desafíos sectoriales que heredó el gobierno provincial de Alejandro Armendáriz (1983-1987) en el retorno a la democracia. A lo cual se sumaba la paralización de distintas obras emprendidas por OSBA y la debilidad del financiamiento para mejorar la cobertura, calidad de los servicios y protección de los recursos hídricos.

Asimismo se encontraba un conjunto importante de obras sin terminar, sobre todo en el interior provincial y existía capacidad instalada ociosa en OSBA, vinculada a la existencia de plantas de tratamiento de efluentes que no funcionaban y perforaciones de agua en desuso.

¹⁹ Decreto-Ley N° 9518/83.

²⁰ Incluían: 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, respecto a los servicios de agua potable y desagües cloacales.

²¹ Adolfo Alsina, Adolfo González Chaves, Ayacucho, Azul, Bahía Blanca, Berisso, Bragado, Brandsen, Campana, Capitán Sarmiento, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Castelli, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Daireaux, Dolores, Ensenada, Exaltación de la Cruz, Florencio Varela, General Arenales, General Guido, General La Madrid, General Las Heras, General Lavalle, General Pinto, General Pueyrredón, General Rodríguez, General Sarmiento, Guaminí, Hipólito Yrigoyen, Junín, La Costa, La Plata, Laprida, Leandro N. Alem, Maipú, Mar Chiquita, Marcos Paz, Merlo, Monte, Monte Hermoso, Moreno, Navarro, 9 de Julio, Pehuajó, Pellegrini, Pergamino, Pila, Pinamar, Puán, Rivadavia, Roque Pérez, Salliqueló, San Cayetano, San Isidro, San Nicolás, San Vicente, Suipacha, Tapalqué, Tordillo, Villa Gesell y Zárate.

²² Alberti, Arrecifes, Balcarce, Baradero, Benito Juárez, Berazategui, Bolívar, Campana, Cañuelas, Carmen de Areco, Colón, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Chacabuco, Chascomús, Chivilcoy, Escobar General Alvarado, General Alvear, General Belgrano, General Juan Madariaga, General Viamonte, General Villegas, Las Flores, Lincoln, Lobería, Lobos, Luján Magdalena, Mercedes, Necochea, Saavedra, Olavarría, Patagones, Pilar, Ramallo, General Paz, Quilmes, Rauch, Rojas, Salliqueló, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Pedro, Tandil Tornquist, Trenque Lauquen, Tres Arroyos, y Villarino.

²³ Decreto del PEP 465/82.

²⁴ Decreto del PEP 1263/1983.

En 1984 el gobierno provincial reconoció la relevancia que el acceso a los servicios asumía en materia de salud y prohibió el corte total del servicio por falta de pago o por infracción a las disposiciones del reglamento de obras sanitarias.

Por entonces la situación sectorial era compleja por el proceso de desinversión acumulada, falta de personal especializado, "el predominio de una concepción de obra en detrimento de una de servicios" y ausencia de capacidad financiera para extender el radio de cobertura de los servicios, situación que generó que "la población comenzara a buscar por propia iniciativa respuestas a sus insatisfacciones, agrupándose en cooperativas vecinales o entidades de fomento; comenzando, muchas veces sin autorizaciones, a ejecutar obras de suministro de agua potable y cloacas"²⁵.

En este contexto general, y en sintonía con el gobierno nacional, el gobierno provincial puso en marcha un programa focalizado denominado PROAGUA, anunciado por el presidente de la nación Raúl Alfonsín al inicio de su gobierno, cuya misión se centró en dotar de agua potable a "asentamientos urbanos del Gran Buenos Aires y que a la provincia compete en los partidos de General Sarmiento, Merlo, Moreno y Florencio Varela"²⁶.

Ya en 1985, en el marco de sesiones extraordinarias y con consenso de distintos bloques con representación en la legislatura, se sancionó la ley provincial N° 10.369 que autorizó al PEP a realizar convenios con las municipalidades a fin de que OSBA reasumiera la prestación de los servicios en aquellos municipios que lo solicitaran. Ello implicó un proceso de reprovincialización que incluyó la transferencia sin cargo del dominio y uso de bienes muebles, inmuebles, sus accesorios los contratos de locación de cosas, obras y servicios y los derechos y obligaciones que emanan de ellos; y el personal afectado a la prestación de los servicios.

El gobierno provincial justificó la reprovincialización de los servicios por problemas de cobertura y obsolescencia de las redes que enfrentaban los municipios, lo cual afectaba negativamente el estado sanitario de grandes sectores de la población. Como resultado, a fines de 1986, el subsistema provincial (a cargo de OSBA) volvió a asumir la responsabilidad sobre la

provisión de los servicios en General Rodríguez (decreto del PEP N° 9883/86) y en los municipios de Bragado (decreto N° 10091/87), Chivilcoy (decreto 10092/87) y General Villegas (decreto N° 10.093/87).

Por último, y como forma de reducir los cortes de los servicios, en una decisión sin precedentes hasta entonces, introdujo una tarifa diferencial para aquellos hogares con bajos recursos al establecer una excepción del pago del 50 % de las tasas no medidas y medidas a las personas cuyos inmuebles fuesen la vivienda de su grupo familiar y que acreditaran que los ingresos del grupo familiar eran insuficientes para su mantenimiento²⁷. Esta reducción se vinculaba con la magra situación social que afectaba a buena parte de la población bonaerense y solo beneficiaba al subsistema provincial (es decir, excluía al resto de las prestadoras).

Ya en el gobierno de Antonio Cafiero (1987-1991) se llevaron adelante una serie de cambios que apuntaron a modernizar OSBA y promovieron el incremento de los márgenes de autonomía relativa y capacidad financiera a partir de cambios en las tasas de los servicios, el cobro de multas, etc. En ese momento, OSBA contaba con escasas posibilidades de realizar inversiones tendientes a reactivar las obras no finalizadas en los años previos en tanto no podía contraer préstamos y los niveles de cobro de las tasas de los servicios sanitarios superaban por poco el 30 %, y la empresa solo cubría el 50 % de los gastos corrientes²⁸.

En 1991 asumió el gobierno provincial Eduardo Duhalde (1991-1999), quien a diferencia de lo sucedido en la gestión de Cafiero tuvo, desde antes de asumir, vínculos claves con el gobierno nacional. Ello, junto a un cambio en el escenario económico nacional durante los primeros años de su gobierno, incidió en la posibilidad de obtener mayores recursos para afrontar problemas estructurales de la provincia.

Dentro de los recursos adicionales con los que contó destaca el Fondo de Reparación Histórico (aproximadamente U\$D 600 por año) para el Conurbano Bonaerense²⁹. Una parte de estos

²⁵ Secretaría de Recursos Hídricos 1988, citado en Pereyra, 2010.

²⁶ Libro de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1984, 11.

²⁷ Artículo 22 de la Ley provincial N° 10.474.

²⁸ De acuerdo a los presupuestos de la PBA y boletines internos de difusión consultados.

²⁹ Para un análisis detallado del rol que cumplió el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, véase Danani, Chiara y Filc, 1997.

recursos fueron destinados a cubrir los gastos de funcionamiento de OSBA y conformaron un elemento clave que posibilitó el desarrollo de obras en los municipios del Conurbano a cargo del subsistema provincial (Moreno, Merlo, etc.)

LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS

Ya entrada la década del noventa, a la par que el gobierno nacional privatizó sin consulta pública OSN, el gobierno de Duhalde comenzó a promover el mismo proceso con OSBA. La promesa de la privatización era la universalización y mejora de la calidad de los servicios. Por entonces, el territorio a su cargo incluía la prestación de los servicios en 65 municipios de la PBA, con una población de 3.500.000 de habitantes y una extensión de 8.600 km de redes³⁰.

Aunque desde 1996 el gobierno provincial se encontraba facultado para privatizar OSBA recién logró hacerlo en 1999 cuando ingresaron, luego de un llamado nacional e internacional, dos consorcios privados a la prestación: por un lado, Azurix Buenos Aires S.A.³¹ que pasó a prestar los servicios en dos de las tres regiones (A y C) en la que se dividió la provincia y se convirtió en la segunda prestataria en cantidad de usuarios del país (luego de Aguas Argentinas S. A. que reemplazó a OSN en 1993) y la primera en extensión geográfica. Por otro lado, Aguas del Gran Buenos Aires S. A.³², que asumió la prestación en la otra región (B), que incluía el territorio menos atractivo para los inversores privados.

A diferencia de lo que sucedió con OSN –y en contra de los argumentos esgrimidos por el gobierno provincial durante el proceso– primó en la adjudicación en cada área el criterio de mayor canon ofrecido.

La adopción del nuevo modelo de provisión supuso que el Estado provincial pasaba a ser reemplazado por actores no estatales en la prestación del servicio y mantuvo dentro de su

órbita la política regulatoria. Esta situación reforzó el principio de subsidiaridad del Estado promovido en distintos campos de políticas públicas de la provincia. La privatización de OSBA asumió la división del territorio en áreas de negocios y la mantención en cada una de ellas del monopolio y la integración vertical, el sistema de concesión del servicio público, la existencia del sistema tarifario catastral y el régimen tarifario de consumo medido, etc.

Ciertamente, la privatización reconfiguró el entramado institucional para la prestación del servicio en el territorio provincial por la separación de las funciones de prestación (a cargo de Azurix Buenos Aires S. A. y Aguas del Gran Buenos Aires S. A.), en coexistencia con otras empresas como Aguas Argentinas S. A. y las de regulación, control y fiscalización –a cargo, del Organismo Regulador de Aguas Bonaerense (en adelante ORAB)– y el control de los efluentes a cargo de la Autoridad del Agua (en adelante ADA). Estos organismos asumieron parte de las funciones que llevaba anteriormente OSBA, concernientes al control de los efluentes industriales y la planificación de los usos del recurso, el otorgamiento de permisos de explotación, etc. El ORAB coexistió con el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (en adelante ETOSS) que creó el Estado nacional luego de la privatización de OSN, agencia reguladora que contó con un directorio en el que participaron representantes designados por el Estado nacional, provincial y por la ciudad de Buenos Aires.

En términos del desempeño de los consorcios, es de destacar que Azurix Buenos Aires S. A. y Aguas del Gran Buenos Aires S. A. experimentaron incumplimientos en los compromisos contractuales, reclamaron aumentos de las tarifas y recibieron numerosas sanciones por la autoridad regulatoria.

Puntualmente, uno de los sucesos más significativos del accionar de Azurix Buenos Aires S. A. se observó en la denominada crisis del agua que se inició en abril del 2000 y se mantuvo por dos meses en Bahía Blanca y Punta Alta, donde más de cuatrocientos mil usuarios estuvieron sin servicio por la proliferación de algas microscópicas en el Dique Paso de las Piedras del que se abastecía la ciudad y por la incapacidad de los equipos de filtrado para eliminarlas.

Mientras en Argentina tenía lugar la mayor crisis económica y social de la historia, Azurix también se encontraba inmersa en una crisis

³⁰ CONFES, 1997.

³¹ La Azurix Agosba S.R.L. y la Operadora de Buenos Aires S.R.L. eran compañías subsidiarias indirectas de Azurix registradas en el país, la primera pertenecía en un 0,1 % a Azurix y en un 99,9 % a Azurix Argentina Holdings Inc. (sociedad constituida en Delaware), que a su vez era de propiedad plena de Azurix, y sobre la segunda pertenecía Azurix Agosba Holdings Limited, registrada en las Islas Caimán, cuyo propietario era Azurix. Véase Cáceres y Carbayo, 2013.

³² Consorcio compuesto por Aguas de Bilbao Bizkaia, Sideco Americana S. A., Impregilo S.p.A e Iglys S. A., tras el pago de un canon de pesos 1.260.000 por un plazo de 30 años.

profunda a nivel internacional y en paralelo, presentando una solicitud de arbitraje contra Argentina en el CIADI³³ por la prestación del servicio en la PBA. El consorcio presuponía que el país había incumplido el Tratado Bilateral de Inversión y a inicios de octubre le informó al gobierno de Carlos Ruckauf (1999-2001) su decisión de retirarse de la concesión (previo reclamo de una indemnización por una suma de U\$S 457.331.808, más U\$S 600.000 por insumos y químicos y U\$S 67.000.000 por daños y perjuicios, que incluía la recuperación del canon pagado y el lucro cesante por las inversiones realizadas). Esta rescisión fue rechazada por el gobierno mediante el decreto N° 2598, por falta de justificativos y se obligó a la concesionaria a continuar con la prestación.

Ya en marzo de 2002, durante el gobierno de Felipe Solá (2002-2003 y 2003-2007), en el marco del concurso de acreedores del consorcio y su insistencia en entregar la concesión, el gobierno provincial declaró emergencia sanitaria y creó la empresa ABSA³⁴ cuyas acciones corresponden en un 90 % de su capital accionario a la PBA, siendo el tenedor el MIVSP, y un 10 % a los ex trabajadores de OSBA transferidos a Azurix.

DE REGRESO AL ESTADO

La creación de ABSA se planteó, desde un inicio, como una etapa transitoria, en tanto el gobierno provincial preveía concesionar el 51 % de las acciones en una nueva licitación pública nacional e internacional y el resto otorgarla a los municipios, cooperativas y el SOSBA.

Los considerandos del decreto de creación de la empresa señalaban “la transitoriedad del modelo propuesto y la señal inequívoca de continuar con la transferencia al sector privado de la responsabilidad primaria en la prestación de este servicio”³⁵.

Es de destacar que el traspaso de los servicios estuvo signado por la improvisación en la conformación de la nueva empresa y por el estado de emergencia de los servicios. En esta etapa la

privatización había dejado su huella. Al decir de un histórico miembro del SOSBA el Estado provincial “no tenía estructura técnica para hacerse cargo de un servicio de tanta magnitud...debido al desmantelamiento sufrido durante el gobierno que privatizó las prestaciones, por lo que no tuvo otra alternativa que convocar al SOSBA” y “lograr un acuerdo que permitiera afrontar el desafío de recuperar eficientemente el servicio”³⁶.

Todo el personal de Azurix Buenos Aires S. A. pasó a integrar la planta de ABSA, y el SOSBA además de mantener la continuidad de la participación accionaria, la presencia de un representante en el directorio, el consiguiente acceso a la información clave de la nueva empresa, se convirtió en operador de los servicios mediante la empresa 5 de Septiembre S. A.

ABSA comenzó a operar en un contexto económico poco favorable, con una fuerte desinversión previa en los servicios, de apremio y emergencia sanitaria, tras la salida de Azurix S. A. y como parte de las negociaciones con el SOSBA. El gobierno provincial facultó al Ministerio de Economía a realizar aportes para cubrir el déficit de funcionamiento e incrementar la solidez patrimonial de la sociedad. Así, el Ministerio de Economía le transfirió entre 2002 y 2004 la suma de 63.500.000 de pesos argentinos (18.000.000 en 2002, 22.500.000 en 2003 y 20.000.000 en 2004).

Ya en 2003, luego de la creación de ABSA, la agencia de regulación pasó a denominarse Organismo de Control de Agua de la provincia de Buenos Aires (en adelante OCABA) y esta centró su tarea, por un lado, en la fijación de los indicadores relevantes para el control y seguimiento de la disponibilidad de los servicios e interrupciones en el abastecimiento y la aprobación de los indicadores de control técnico y de calidad de los servicios en toda la provincia (a excepción nuevamente del subsistema nacional). Asimismo, también pasó a tener un rol activo en lo que concierne al control de las prestaciones a cargo de cooperativas, empresas municipales y concesiones locales.

Recién en 2005, el gobierno provincial (mediante el Ministerio de Infraestructura) y ABSA firmaron un Acta Acuerdo en la que, por un lado, el gobierno comprometió esfuerzos para convenir anualmente las metas de eficiencia y realizar los aportes financieros requeridos para alcanzar un

³³ El CIADI es la principal institución en materia de arreglo de diferencias entre inversionistas y Estados y es una de las cinco organizaciones que integran el Grupo del Banco Mundial. Proporciona servicios institucionales y las reglas procesales para las comisiones de conciliación y los tribunales de arbitraje independientes (Banco Mundial, 2015).

³⁴ De acuerdo a la Ley nacional N° 19.550.

³⁵ Decreto del PEP N° 517.

³⁶ Amorebieta, 2007.

equilibrio sustentable; y, por otro lado, ABSA se comprometió a elaborar y presentar anualmente el modelo económico financiero, dando cuenta de los ingresos y egresos.

Por entonces, apartir de la solicitud de la PBA de un crédito externo para el financiamiento de obras en el sector se observa otro intento de coordinación de los aspectos vinculados a la planificación de las obras con la creación de la Dirección provincial de agua y cloacas (DIPAC). Esta agencia pasó a cumplir tareas de planificación, ejecución y supervisión de los programas de obras destinadas al mantenimiento, mejora y ampliación de los servicios de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y distribución de agua potable y recepción, tratamiento y disposición de desagües cloacales.

Para fines de 2006, la DIPAC ejecutó un conjunto relevante de obras en el marco de un programa denominado de Desarrollo Sustentable en Infraestructura que apuntó a mejorar la provisión de los servicios en las áreas de alta vulnerabilidad sanitaria de la provincia, entre las que se destacan obras destinadas a aumentar la capacidad de las plantas de tratamiento de efluentes³⁷. El financiamiento del programa se realizó con dos créditos internacionales que, por primera vez, recibió la PBA del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (en adelante BIRF).

Asimismo, al cierre de este trabajo, se encontraba promoviendo, por un lado, el empadronamiento obligatorio de los prestadores de agua y saneamiento que actuaban en la PBA, permitiendo la producción de un inventario físico del estado de los servicios, información básica para la actividad de la agencia. Por otro, la conformación de Mesas Regionales del Agua en cada región hídrica de la provincia con el propósito de avanzar en la articulación de las distintas instancias y actores relevantes en la toma de decisiones de las políticas públicas y planificación en el ámbito de los recursos hídricos, así como del

estudio de la coordinación del sector³⁸. En estos últimos años, el gobierno provincial mejoró el gasto destinado al sector como se observa en el gráfico 1.

Por entonces, Aguas del Gran Buenos Aires S. A. (la otra empresa concesionada) mostraba los mismos niveles de incumplimientos en materia de inversiones en obras de mejora de las instalaciones y de expansión de los servicios, pero el gobierno mantuvo su contrato hasta mediados de 2006. Su rescisión, finalmente, se dio luego de intimaciones de la agencia reguladora por los numerosos incumplimientos, reclamos de usuarios y la advertencia de la propia concesionaria de ejercer el derecho a rescindir el contrato³⁹. Así ABSA también se hizo cargo del área que esta empresa dejaba vacante.

En 2007 ABSA incorporó a su área el municipio de La Costa y, en 2009, el de Campana (en ambos casos por la salida de sus operadores privados y la firma de un acuerdo entre el gobierno provincial y los municipios como retomaremos más adelante).

Asimismo, en 2012 en el marco del litigio judicial que afectaba por la Cuenca Matanza-Riachuelo la Corte Suprema de Justicia de la Nación asignó a ABSA la responsabilidad de los servicios en Las Heras, Cañuelas y Marcos Paz.

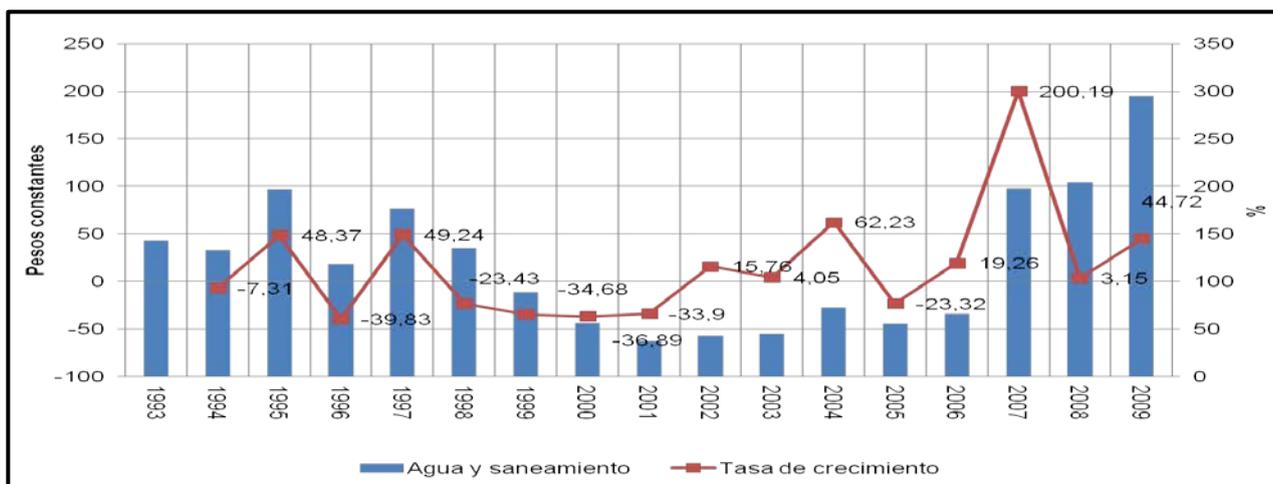
En los últimos años ABSA enfrenta una serie de recursos judiciales por la distribución de agua con arsénico, que derivaron en la intervención de la Corte Suprema de la Nación en 2013 y 2014. El primero avaló lo actuado por otras instancias judiciales que obligaban a ABSA a proveer agua de red con un valor de arsénico no superior al 0,01 mg/l. Es decir, reducir el arsénico del agua que distribuía. Esto tuvo lugar tras un recurso presentado por los vecinos de 9 de Julio. El segundo también dejó firme una medida cautelar contra ABSA vinculada a la presentación de un grupo de vecinos de 9 de Julio que encontraron, en el análisis de un conjunto de muestras, que el agua que recibían por las redes contenía elevados niveles de arsénico. Finalmente, la Corte Suprema

³⁷ El Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires apunta a mejorar la prestación de los servicios de infraestructura en la provincia dentro de un marco de responsabilidad fiscal. Tiene como objetivo apoyar la senda sostenible de crecimiento económico, aliviar la pobreza y aumentar la equidad social. Incluye los préstamos: ALP-BIRF 7268 AR, ALP1 (Ampliación)-BIRF 7268 AR y ALP2-BIRF 7472 AR. El monto, luego de una reestructuración, alcanzó los US\$ 514 millones, destinados a actividades de carreteras, agua y saneamiento, drenaje, ingeniería y estudios, competitividad y creación de empleos y desarrollo de capacidades institucionales.

³⁸ Escudero y Bielsa, 2012.

³⁹ Las causas que determinaron la rescisión fueron: 1) incumplimiento grave de disposiciones legales, contractuales o reglamentarias aplicables; 2) atrasos reiterados e injustificados en el cumplimiento de las metas de cobertura previstas en el POES; 3) reiterada violación del reglamento del usuario; 4) reticencia u ocultamiento reiterado de información al Organismo Regulador; falta de constitución, renovación o reconstitución de la garantía de cumplimiento del contrato y de la garantía de cumplimiento de las obligaciones del operador (Decreto N° 1.666/06).

Gráfico 1. Evolución del gasto público en agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires (1993-2009) (precios constantes, Índice de Precios Implícito Base 1993=100)



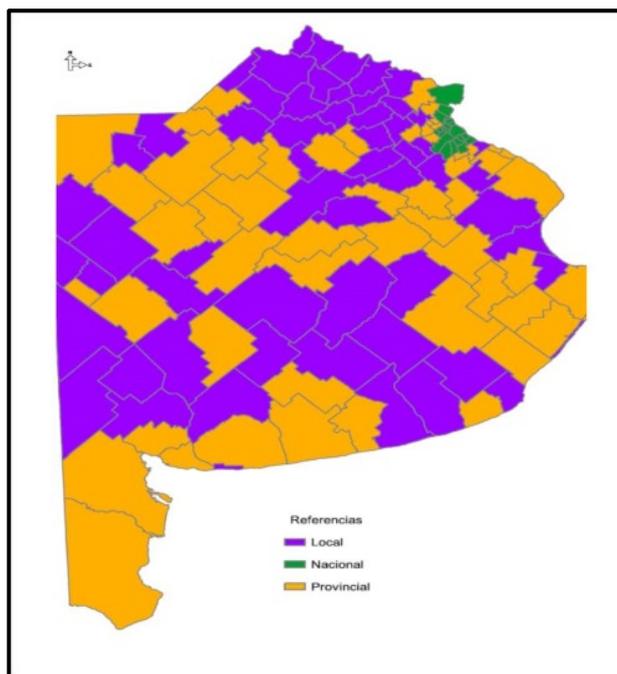
Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales-Secretaría de Política Económica.

no solo dejó firme el amparo, sino que acordó, de manera notable, que “el agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas, razón por la cual debe ser tutelada por los jueces”⁴⁰.

Para 2010, última medición de cantidad de hogares disponible, los tres subsistemas tenían la siguiente dimensión: el provincial, 51 municipios (32,56 % de los hogares), el nacional atendía a 17 municipios del conurbano (47,9 % de los hogares) y el local estaba vigente en 66 municipios bajo prestaciones con distintas formas jurídicas (19,54 %). Ello se puede apreciar en el mapa 2.

Más allá de los distintos subsistemas, el conjunto heterogéneo de prestatarias que sostenía la provisión de los servicios en los subsistemas satisfacía, únicamente, al 75,47 % de las viviendas en el caso del agua y al 48,65 % en las cloacas, como permiten observar los gráficos 2 y 3. Situación similar se observa si se considera la unidad hogares. En este caso, la cobertura se reducía al 75,09 % y 47,57 %, que equivalían en términos absolutos a 3.596.587 y 2.278.609 de hogares⁴¹. Es decir, aunque el territorio de la PBA estaba en cada subsistema completa y formalmente asignado a diversos operadores existían importantes núcleos poblacionales sin acceso a los servicios. Estos recurrían a formas de acceso menos seguras como son las perforaciones de agua y el uso de pozos sépticos⁴².

Mapa 2. Subsistemas de provisión de agua en la PBA (2010)



Fuente: Elaboración propia.

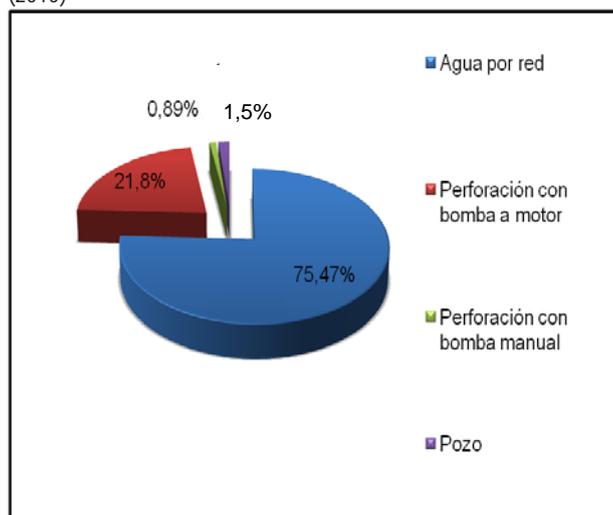
servicios centralizados no lograron cuajar o en aquellas en las que, estando las infraestructuras disponibles, los hogares no se conectaron. La ausencia de las infraestructuras o la falta de la conexión de los hogares afecta principalmente a la población de menores ingresos relativos, que tiene que recurrir a modalidades de acceso menos seguras en tanto –como destacan Monteverde, Cipponeri y Angelaccio, 2010, 1– existe “un fuerte efecto sinérgico entre la falta de servicios de saneamiento, la vulnerabilidad social y la degradación del medio ambiente”.

⁴⁰ Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses y otros s/ amparo.

⁴¹ INDEC, 2010.

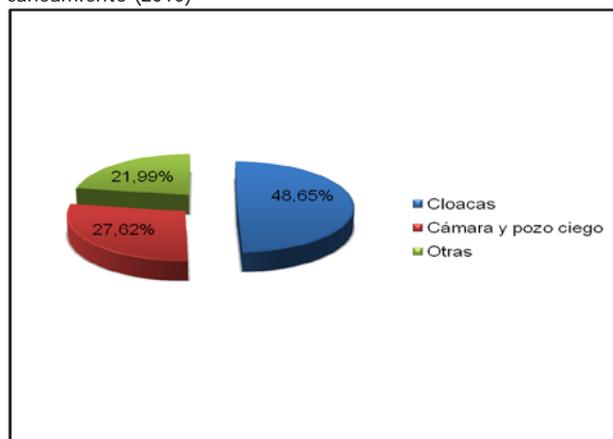
⁴² Estas modalidades se extendieron en áreas en las que los

Gráfico 2. PBA: viviendas según modalidad de provisión del agua (2010)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2010).

Gráfico 3. PBA: viviendas según forma de resolución del saneamiento (2010)

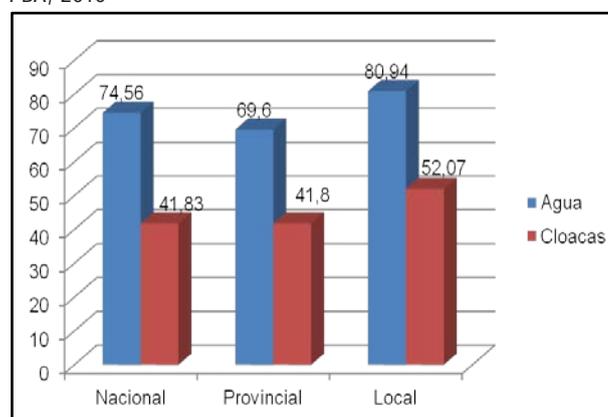


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2010).

Como sucedió en todo el periodo de análisis, la cobertura era heterogénea de acuerdo al subsistema, así en el nacional abastecido por Aguas y Saneamiento Argentinos S. A. (empresa creada por el gobierno nacional en 2006 en reemplazo a Aguas Argentinas S. A.), el 74,56 % accedía al agua por red, pero se reducía su cobertura en las cloacas al 41,83 % (gráfico 4). El análisis intra-municipios permitía observar aún la coexistencia en este subsistema de municipios con una cobertura muy baja en ambos servicios, como Ezeiza e Ituzaingó, y otros que rodeaban a la CABA, con mejores condiciones socioeconómicas, en términos relativos, como Vicente López, San Isidro y Tres de Febrero, con una cobertura alta. Así, tenemos que la cobertura de las cloacas se reducía en todos los municipios, siendo muy baja en Almirante Brown, Avellaneda y Esteban

Echeverría (1,64 %, 7,89 % y 19,59 % respectivamente).

Gráfico 4. Cobertura por subsistema de provisión de agua en la PBA, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a información del Censo de Población y Viviendas de 2010.

En el provincial, abastecido por ABSA, el 69,6 % de los hogares accedía al servicio de agua y el 41,8 % a las cloacas (gráfico 4). El análisis permitía observar que el déficit se concentraba en el Conurbano, especialmente en los márgenes del segundo cordón, que presentaban una cobertura muy baja como José C. Paz (17,29 % en agua y 5,95 % en cloacas) y Malvinas Argentinas (10,26 % y 2,08 %) o baja y media baja como Merlo (45,99 % y 20,58 %) y Moreno (41,13 % y 18,89 % respectivamente). Los municipios más importantes en términos poblacionales y productivos del interior como Bahía Blanca tenían una cobertura alta en ambos servicios.

En relación al local, la cobertura de agua alcanzaba al 80,94 %, superando el promedio provincial, y al 52,07 % en las cloacas (gráfico 4). Los municipios con mayor cantidad de hogares, como Berazategui, Junín, Mercedes, Chascomús y Baradero tenían una cobertura media o alta, a excepción de Tandil, donde la cobertura de cloacas era casi inexistente. Al interior de este subsistema continuaban coexistiendo distintas formas jurídicas con grados heterogéneos de equidad en la cobertura.

LOS INTENTOS DE COORDINACIÓN PROMOVIDOS POR EL NIVEL PROVINCIAL

Nos interesa destacar en esta sección aquellos intentos de coordinación impulsados por el gobierno provincial, a partir de la creación de organismos que tuvieran dentro de sus funciones tareas de coordinación de los subsistemas; y por

otro, el desarrollo de instrumentos de planificación estratégica denominados Planes Directores.

El primer intento de coordinación de los distintos subsistemas que comenzaban a vislumbrarse tempranamente en la provincia refiere al proyecto de creación de un Consorcio Sanitario anunciado por el gobierno de Fresco, en 1938, para la administración de los servicios. El proyecto formalmente promovía “la explotación racional y económica” del servicio y se pensó como respuesta, por un lado, a “las continuas quejas de las poblaciones servidas por compañías privadas” y, por otro, al reclamo de extensión de los servicios en distintas áreas⁴³. Por entonces, la provisión se caracterizaba por la heterogeneidad en las condiciones de prestación, especialmente en las tarifas, que eran distintas de acuerdo al subsistema y la empresa. Luego de dos años, el proyecto fue dejado de lado, decisión justificada por la ausencia de financiamiento para gestionar las tareas.

Los subsistemas se fueron ampliando y recién, en 1973, encontramos un nuevo intento de coordinación en el marco de la creación de OSBA. Durante el desarrollo de sus funciones, OSBA continuó coexistiendo con OSN y con emprendimientos de menor tamaño en el interior provincial a cargo de los municipios, con la Dirección Provincial de Hidráulica que gestionó los proyectos y obras de saneamiento ambiental y de control de las inundaciones y con el Servicio provincial de agua y saneamiento rural (en adelante SPAR). Es decir, no solo continuó coexistiendo con otras prestatarias de los servicios sino con reparticiones que cumplieron distintas funciones en la gestión de los recursos hídricos. Pero más allá que OSBA tuviera funciones de coordinación con el Estado nacional (especialmente con OSN) y con las municipalidades, no logró avanzar en consolidar instancias concretas de cooperación, generación de sinergias, etc. que incluyera a los operadores de los servicios en los distintos subsistemas.

Otro intento de coordinación promovido por el Estado provincial, en este caso, entre el subsistema a su cargo (en adelante OSBA) y el local tuvo lugar recién en 1996, en el marco de la privatización, cuando con apoyo de distintas fuerzas políticas se aprobó el marco regulatorio de

los servicios⁴⁴ para el área bajo el subsistema provincial y local que dio lugar a la creación del ORAB, que tuvo dentro de sus múltiples funciones tareas de coordinación de los aspectos regulatorios de los servicios. Este organismo tuvo dos funciones centrales, por un lado, el ejercicio del poder de policía de los servicios sanitarios, y por otro, el control del marco regulatorio concerniente a la calidad, continuidad, seguridad, expansión de los servicios y uso racional de los recursos, protegiendo la salud pública y el ambiente.

Hasta entonces los municipios ejercían el control de las operadoras locales y coexistían parámetros heterogéneos de calidad. El Estado provincial, luego de la privatización, intentó aplicar el mismo marco regulatorio, tanto en el subsistema provincial como local (por lo que excluyó al área concesionada a Aguas Argentinas S.A. que tenía su propio marco regulatorio y ente de regulación). La agencia reguladora asumió poderes *quasi judiciales*, como imponer a los concesionarios el cese de distintas actividades; *quasi legislativos*, en tanto podía acordar pautas obligatorias mediante resoluciones de su directorio, y *ejecutivos, de investigación y programación* ya que estaba facultada para solicitar información, realizar investigaciones, etc.⁴⁵ Su desempeño durante esta etapa estuvo signado por el seguimiento a los dos consorcios privados que ingresaron al sector provincial y poco avanzó en tejer acciones en conjunto con las prestaciones locales.

En el año 2003, el gobierno acordó un nuevo marco regulatorio y reemplazó al ORAB con el OCABA, que centró su tarea, por un lado, en la fijación de los indicadores relevantes para el control y seguimiento de la disponibilidad de los servicios e interrupciones en el abastecimiento y la aprobación de los indicadores de control técnico y de calidad de los servicios en toda el área provincial (a excepción nuevamente de la jurisdicción nacional). Asimismo, también pasó a tener un rol activo en lo que concierne al control de las prestaciones a cargo de cooperativas, empresas municipales y mixtas. Desde 2007, cuenta en su estructura con un representante de los usuarios propuesto por las asociaciones. Luego de tres años de re-estatización, en 2005, se observa otro intento de coordinación de las tareas de planificación de los servicios a partir de la creación de la DIPAC.

⁴³ Discurso del Gobernador, 1939.

⁴⁴ Ley provincial N° 11.820.

⁴⁵ Majone y La Spina, 1993.

Es de destacar que con la creación del OCABA y la DIPAC, el Estado provincial avanzó en acordar aspectos de calidad de los servicios y planificación de nuevas obras con las prestadoras locales.

En el marco de la causa por la Cuenca Matanza-Riachuelo, en 2006, por orden judicial las jurisdicciones involucradas avanzaron en la formulación e implementación de un plan integral que contempla un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre las actividades antrópicas, el estudio sobre el impacto ambiental de las empresas demandadas, un programa de educación ambiental, etc.⁴⁶

Por otro lado, en lo que concierne a instrumentos de planificación útiles para la coordinación de los subsistemas, nos interesa destacar la formulación de los distintos planes directores de los servicios. El primero de ellos se formuló en el gobierno de Cafiero y se valió de los cuadros técnicos de OSBA (ingenieros sanitarios, geólogos y economistas) así como de responsables asignados por los municipios y dirigentes del SOSBA. Estos actores, en mesas de trabajo, recopilaron información sobre el estado sanitario y de los servicios a partir del trabajo de campo que sistematizaron y analizaron dando lugar a un conjunto de propuestas que conformaron la primera planificación integral de los servicios. El plan propuso dotar, en el corto y mediano plazo (1989-1991 y 1989-2010, respectivamente), de los servicios a un conjunto de municipios (Merlo, Moreno, General Sarmiento y Florencio Varela). Sin embargo, no logró articular líneas de acción conjuntas con OSN ni con otras prestatarias locales, especialmente en lo que concierne a los problemas compartidos como el uso de los recursos hídricos, los desafíos de la expansión y la creciente contaminación, etc.

Para 1995, mientras un conjunto de actores privados asumían la gestión de los servicios en una parte de la provincia (privatizada por la nación y los municipios como Pilar, Balcarce y Laprida), el gobierno de Duhalde –mediante la Unidad Ejecutora de Programas Sociales para el conurbano bonaerense– encomendó el desarrollo de un nuevo Plan director de los servicios a la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata.

La propuesta tuvo como horizonte temporal el mediano y largo plazo respectivamente e incluyó la identificación de los proyectos y las obras necesarias para atender el mejoramiento y

asistencia a las prestaciones con problemas de calidad y cantidad en zonas con concentraciones poblacionales relevantes. Asimismo, respecto al primer plan, amplió el territorio objeto de la planificación al incorporar a dos municipios a cargo de Aguas Argentinas S. A. y la prestación local de Berazategui. Más allá de las recomendaciones que emanaron, el plan director fue dejado de lado cuando se decidió avanzar en la privatización.

Por último, entrado el siglo XXI, tras un proceso de re-estatización que involucró a la mayoría de las empresas del sector, durante el segundo gobierno de Daniel Scioli (2007-2011 y 2011-2015) en el ámbito del Ministerio de Infraestructura se presentó, en 2011, un tercer plan estratégico de los servicios que pretende alcanzar la universalización del servicio de agua y en un 90 % la cobertura de cloacas, considerando la sustentabilidad tarifaria y las áreas con mayor vulnerabilidad sanitaria. A diferencia de los anteriores fue elaborado por cuadros del sindicato del sector provincial que se desempeñan en el subsistema provincial y local, tras un convenio firmado con el Ministerio de Infraestructura de la provincia e incluyó –por primera vez– a los distintos subsistemas de provisión de agua y saneamiento que cohabitan en la provincia (inclusive la prestataria nacional).

De esta forma el plan procura avanzar en la coordinación integral –con un horizonte 2011-2041– de las acciones implementadas en cada subsistema tendientes a atender la problemática hídrica en la provincia (y no solo del abastecimiento), con un diagnóstico de la calidad de los recursos hídricos en cada una de las regiones hidrográficas, del estado de los servicios de agua y saneamiento (inclusive en el área abastecida por la empresa nacional), de proyección de grandes obras para atender la demanda insatisfecha (que incluyen el desarrollo de acueductos), de mejora de la calidad del agua distribuida, de protección de los reservorios de agua, de inversiones y búsqueda de financiamiento. Más allá de que distintos actores, principalmente funcionarios de la DIPAC y miembros del sindicato, han insistido en la necesidad de que el plan estratégico se materialice en una ley que posibilite su continuidad, al cierre del trabajo aún no se ha concretado. Más allá de estos intentos de generar espacios y/o instrumentos de coordinación de la planificación, regulación, control y prestación estos no han logrado sostenerse.

⁴⁶ Mendoza, Beatriz Silvia y otros...

CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo hemos dado cuenta del proceso de institucionalización y trayectoria de los servicios de agua y saneamiento en la PBA. Lo cual ha permitido reconocer, a diferencia de lo acontecido en la mayor parte de las jurisdicciones provinciales del país, el papel central que ha tenido el Estado provincial en la promoción y prestación de los servicios desde fines del siglo XIX (al menos en una parte relevante de su territorio). Este proceso dio lugar a la creación de un conjunto de agencias estatales y la formación de una burocracia especializada para la gestión del agua y la provisión de los servicios que, con el correr del siglo XX, se ha visto afectada por los vaivenes políticos, expresados en sucesivos procesos de descentralización, recentralización, privatización y estatización de los servicios.

El resultado de ese derrotero ha llevado a la consolidación de los tres subsistemas de provisión de agua y saneamiento que cohabitan en suelo bonaerense: uno nacional, otro provincial y otro local.

El subsistema provincial que tenía a ABSA –como encargado de la provisión en una parte de los municipios– y a un conjunto de organismos encargados de la planificación, regulación, control y fiscalización del servicio (la agencia de planificación, el organismo de control, etc.).

El subsistema nacional, que tenía como principal responsable de la provisión a AySA en diecisiete municipios del conurbano y, en términos institucionales, su esquema regulatorio presentaba distintas agencias en tres campos de acción específicos: la formulación y supervisión de la política sectorial, el control del contrato, y la auditoría y fiscalización. Es de destacar que, al cierre de este trabajo, AySA ampliaba su área de acción a los municipios de Escobar, Pilar y San Antonio de Areco.

Por último, el subsistema local asumía diversas formas jurídicas en tanto se encontraban municipios que prestaban el servicio en forma directa y otros que delegaron la responsabilidad en otros actores. Así, encontrábamos concesiones a capitales privados o a cooperativas; también había municipios con sistemas mixtos donde, por ejemplo, la prestación del servicio de agua se encontraba a cargo de una cooperativa y el servicio de cloacas era del municipio.

Aunque estos subsistemas compartían áreas de interdependencia entre niveles de gobierno solo

lograron avanzar de forma muy parcial en la conformación de mecanismos e instrumentos de coordinación. Por lo que en la institucionalización de estos subsistemas y el sesgo de su trayectoria se han perdido múltiples oportunidades de cooperación, de generación de sinergias en las intervenciones estatales, en la conformación de voluntades, intereses y uso de recursos humanos, financieros y tecnológicos, etc. Los mismos han quedado reducidos a instancias mínimas como compartir información básica sobre el sector, pero no han avanzado en la coordinación de las obras y su financiamiento, la formación de los recursos humanos, el uso del recurso hídrico compartido, la regulación conjunta de la calidad, etc.

El recorrido realizado permite observar que la institucionalización se fue configurando mediante un dispositivo normativo que incluyó a un conjunto disperso de leyes sancionadas por la legislatura provincial, que habilitó el inicio de los servicios en la capital bonaerense y luego en el área adyacente. El dispositivo apuntó a establecer los criterios, requisitos y formas de financiamiento de los servicios (solo para una parte de la provincia). La salubridad pública es una característica presente en gran parte de las normativas (leyes, decretos, resoluciones de distintos ministerios y diversos contratos y convenios). El financiamiento se acordó mediante leyes que establecieron asignaciones presupuestarias (discriminadas en el presupuesto para), así como la emisión de bonos internos o externos titulados Bonos de salubridad de la PBA y contribuciones de los futuros usuarios y, más recientemente, créditos de organismos internacionales como el BIRF.

Es de destacar que la conformación de un dispositivo normativo con las especificidades señaladas ha estado acompañada de un dispositivo de gestión que ha actuado en forma paralela a lo que sucedía en el área no descentralizada. El mismo se fue modificando a la luz de los modelos de gestión de los servicios (públicos, privados y mixtos) que han predominado en cada etapa en la PBA.

Al cierre del trabajo el dispositivo de gestión diferenciado en subsistemas permitía observar dos áreas de interdependencia en la que se tejía la relación intergubernamental primaria en la PBA: nación-provincia y provincia-municipios: la regulación y control de la prestación y del accionar de las empresas y la planificación de los servicios.

A nuestro entender, las reestatizaciones de los servicios a inicios del presente siglo conformaron

una posibilidad claramente perdida en la reorganización de las funciones de las agencias estatales con incumbencias en la provisión. Los subsistemas mantuvieron la duplicación de agencias que no solo cumplían con las mismas funciones (de por sí relevantes) sino que también crearon instancias paralelas de planificación.

Más aún actuando en una misma arena y en un territorio contiguo la presencia de distintos escenarios de planificación de las decisiones del sector ha bloqueado la posibilidad de avanzar en la formulación e implementación de planes directores para los servicios con metas compatibles y compartidas en una mirada estratégica del sector. La duplicación de agencias no ha logrado organizar lazos entre las prestatarias –que incluyó a sociedades anónimas con mayoría accionaria estatal, direcciones municipales, cooperativas, etc.– sostenibles en el tiempo, circunstancia que ha redundado en un desaprovechamiento de los recursos.

Finalmente, la presencia de distintos subsistemas también ha tenido su correlato en la asignación diferenciada de recursos. La asignación de los recursos –especialmente financieros– ha promovido decisiones como la descentralización, recentralización y privatización de las empresas del sector.

La consideración de los recursos financieros permite observar que el contexto económico influye de forma notoria en las posibilidades de expansión de las obras de infraestructura básica, que se caracterizan por los elevados costos hundidos y la imposibilidad de reasignar los recursos una vez realizadas las inversiones (en cada subsistema). Así, se observa a lo largo de las distintas etapas, numerosas instancias de inicio y paralización de obras, lo cual ha dificultado la posibilidad de mejorar la cobertura de los servicios y las condiciones generales de prestación (porcentaje de pérdidas de agua en las redes, presión, niveles de tratamiento de los efluentes, etc.).

Es de destacar también que estos momentos de cambios relevantes en el sector impactaron en los planteles de las empresas generando pérdidas de recursos importantes, sea por el traspaso a otras agencias de personal con funciones distintas, por los programas de retiro voluntario, los despidos, etc.

Por último, la fragmentación institucional y la coexistencia de los tres subsistemas mencionados,

no ha logrado que los servicios tengan una cobertura cercana a la universalización y que tenga rasgos homogéneos de calidad en todo el territorio. Lo cual ubica a la PBA en materia de cobertura por debajo del promedio nacional y de la mayoría de las provincias del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Amorebieta, G. 2007: "Argentina: Una cooperativa de trabajadores substituye a Enron" en Balanyá, B., Brennan, B., Hoedeman, O., Kishimoto, S. y Terhorst, P. (eds.): *Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños*. Netherlands, Transnational Institute y Corporate Europe Observatory.
- Banco Mundial, 2015: *Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)*. En <https://icsid.worldbank.org/sp/>
- Banco Mundial, Centro internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. 2012: "Azurix Corporation c. República Argentina". Caso N° ARB/01/12. Washington D.C.
- Bombelli de Blanes, M. J. 2007: *Panorama actual del servicio sanitario en el área Metropolitana y la creación de AySA S.A.* (disponible en <http://www.unsta.edu.ar/wp-content/uploads/2013/04/Panorama-actual-del-servicio-sanitario-en-el-%C3%A1rea-Metropolitana-y-la-creaci%C3%B3n-de.pdf>, consulta realizada el 4 de diciembre de 2015).
- Brunstein, F. 1988: "Saneamiento hídrico en el Gran Buenos Aires. Límite de la precariedad" en Brunstein, F. (Ed.): *Crisis y servicios públicos. Agua y saneamiento en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, Cuadernos del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, 23, 5-42.
- Bustos-Cara, R., Sartor, A. y Cifuentes, O. 2013: "Modelos de gestión del recurso agua potable: el caso de las cooperativas de servicios en pequeñas localidades de la Región Pampeana en Argentina", en *Agua y Territorio*, 1, 55-64. <http://doi.org/10.17561/at.v1i1.1033>.
- Cáceres, V. 2015: "Los orígenes y evolución de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1883-1973)", en *TST. Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 29, Madrid, 120-140.

- Cáceres, V. 2016: *El proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento y su trayectoria en la Provincia de Buenos Aires: La consolidación de la fragmentación institucional*. Los Polvorines, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de General Sarmiento-Instituto de Desarrollo Económico Social.
- Cáceres, V. L. y Carbayo, A. M. 2013: "La concesión del servicio de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1999-2006)", en *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales* Ambrosio L. Gioja, 11, Buenos Aires, 6-24.
- Castillo, R. 2011: "La Comisión Central de Aguas Corrientes de la provincia de Buenos Aires", en *Revista H2O*, 27, La Plata, 10-13.
- CONFES, 1997: *Modelos de gestión comercial en empresas de saneamiento*. Documento técnico 4, Buenos Aires.
- Danani, C., Chiara, M. y Filc, J. 1997: *El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de la región metropolitana de Buenos Aires: Una aproximación macroinstitucional*. Buenos Aires, Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la PBA (1974), décimo tercera sección ordinaria, tercera y cuarta sección ordinaria, La Plata.
- Discurso del presidente en el inicio de la Asamblea Legislativa de 1985.
- Escudero, G. y Bielsa, L. 2012: *Conformación de Mesas Regionales de Agua*. Ministerio de Infraestructura, La Plata.
- INDEC. 2010. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.
- Isuani, F. 2010: "Los caminos de la debilidad estatal: capacidades estatales y políticas públicas. Una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)", tesis doctoral, Programa de Doctorado en Ciencias Sociales FLACSO-Argentina.
- Majone, G. y La Spina, A. 1993: "El estado regulador", en *Gestión y Política Pública*, II,2, México, 197-261.
- Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo). En <http://center-hre.org/wp-content/uploads/2011/07/2007-07-20-Caso-Mendoza-Riachuelo.pdf>.
- Ministerio de Educación, 2015: Mapoteca. Presidencia de la Nación. Disponible en <http://mapoteca.educ.ar/.files/index.html.1.19.html>, consulta realizada el 12 de noviembre de 2015.
- Monteverde, M., Cipponeri, M. y Angelaccio, C. M. 2010: "Saneamiento, educación, medio ambiente y diarreas: el caso del Conurbano Bonaerense", en *Revista Latinoamericana de Población*, 6, 57-69.
- Ordoqui Urcelay, 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, 126. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6323/S0700405.pdf?sequence=1>, consulta realizada 9 de noviembre de 2015.
- Oszlak, O. 2006: "Burocracia estatal: política y políticas públicas", en *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 1-30.
- Pereyra, E. 2010: "La política del agua en la Provincia de Buenos Aires. Notas para su reconstrucción histórica", en Isuani, F. (ed.): *Política pública y gestión del agua. Aportes para un debate necesario*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo Libros, 21-96.
- Revista Caños, 1989: *Medio de comunicación para el personal sanitario*, 3, La Plata, 1-25
- Torres, H. A. 1993: *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires. Dirección de Investigaciones Secretaría de Investigación y Posgrado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.

Normativas

- Ley Orgánica de Obras Sanitarias de la Nación N° 13.577.
- Ley nacional N° 19.550.
- Ley provincial N° 3221; 3529; 2669; 2037; 11.820; 14.474.
- Decreto-Ley N° 9518/83.
- Decreto del PEP 465/82; 1263/1983; N° 9883/86; 10.091/87; 10.092/87; 10.093/87; 2.188/2003.