

Cambios y continuidades de la gestión de las redes de agua en el área metropolitana de Buenos Aires

Changes and Continuities of Water Management in the Buenos Aires Metropolitan Area

Andrea C. Catenazzi

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

Resumen – Este artículo se propone examinar las relaciones de mutua transformación que se establecen entre las redes técnicas y el territorio metropolitano. El análisis se centra en las continuidades y rupturas de la gestión del agua en el área metropolitana de Buenos Aires. Para dar cuenta de esa problemática, se efectúa un análisis de los cambios institucionales de la empresa prestadora de los servicios de agua y desagüe cloacal desde principios del siglo XX hasta la actualidad. La hipótesis que orienta el estudio sostiene que esos cambios institucionales incluyeron una creciente territorialización de la cuestión del acceso al agua desplegada en tensión con la gestión sectorial y centralizada heredada de Obras Sanitarias de la Nación.

Abstract – *This article will examine the mutually transformative ties established between technical water networks and the Buenos Aires metropolitan area. The analysis focuses on the continuities and ruptures of water management in the Argentine capital. In order to address this issue we analyze institutional changes in the company providing water and sewerage services from the early twentieth century to the present. Our hypothesis is that the implementation of these institutional changes included an increasing territorialisation of the issue of access to water that clashed with the sectoral and centralized legacy of the Obras Sanitarias de la Nación (National Sanitation Works).*

Palabras clave: redes técnicas, servicios de agua y desagües cloacales, territorialización de la gestión del agua, Área Metropolitana de 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: 1 febrero 2017

REDES Y TERRITORIOS, UNA ENTRADA CLAVE A LAS VARIACIONES INSTITUCIONALES

El área metropolitana de Buenos Aires comparte con otras grandes ciudades de América Latina, un paisaje urbano caracterizado por la desigualdad en el acceso a los servicios urbanos básicos, en particular al agua y desagüe cloacal. Otro rasgo común es la amplia difusión que tuvieron las reformas orientadas a introducir la dinámica del mercado en la prestación de estos servicios. Una política aplicada –con diferentes ritmos e intensidad– en toda la región hacia finales del siglo XX.

En Argentina, tras más de ocho décadas de prestación de los servicios de agua y desagüe cloacal por la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (1912-1993), la concesión otorgada a Aguas Argentinas S. A. (1993-2006) fue, sin lugar a dudas, un punto de ruptura en la gestión de estos servicios que culminó con la re estatización mediante la creación de la empresa Agua y Saneamiento S. A. (2006-actualidad). Pero quizás lo más significativo de estos cambios institucionales es que también fueron reveladores de algunas regularidades que estructuran la relación entre las redes técnicas y el territorio metropolitano. Por un lado, puso en claro las diferencias entre territorios servidos y territorios no servidos, consolidadas durante largos procesos de auto urbanización. Por otro lado, reveló la tensión entre la gestión sectorial y centralizada de un solo sistema de redes técnicas y las acciones locales para regular sus efectos territoriales.

La cuestión de las reformas en la gestión del agua en las ciudades de América Latina ha sido objeto de diversos estudios que interrogan a la ciudad a partir de las redes técnicas¹. Más allá de las particularidades de las experiencias nacionales se destacan dos aspectos relevantes. Por un lado, los trabajos señalan la presencia de nuevos actores y escalas en la gestión del agua y por otro lado, advierten sobre la emergencia de conflictos entre la universalización del servicio y la segmentación de la oferta.

La presencia de grandes grupos internacionales en la gestión de los servicios del agua, marcó la existencia de un mercado global del agua y, por lo tanto, la configuración de nuevos arreglos institucionales que permitieron caracterizar las prácticas a nivel urbano de actores que

intervienen a escala mundial². En el contexto argentino, el renovado interés académico por los servicios públicos giró especialmente en torno a los impactos en la concentración y extranjerización de la economía³ y a los cambios institucionales de una profunda reforma estatal basada en los principios de desregulación y privatización⁴. Contraparte de tal caracterización, resulta el lugar marginal que las reformas concedieron a los gobiernos locales junto con la emergencia de un tipo de regulación sectorial en manos de expertos y de alcance nacional.

Vinculados a estos cambios en la gestión del agua, una serie de trabajos interrogaron el lugar que ocupan estas reformas en la profundización de los procesos de fragmentación urbana⁵. En particular, en contextos donde las desigualdades sociales se expresan mediante los diferentes niveles de los servicios de agua y por la competencia entre diferentes usos del agua⁶. La dificultad de explicar la diversidad de estas experiencias coloca la cuestión de los efectos de las reformas, en procesos de larga duración, en particular en aquellas ciudades cuyo proceso de expansión de las redes aún no se ha completado⁷. En efecto, la cara oculta de los servicios universales es la existencia de dispositivos de diferenciación técnicos, tarifarios y espaciales⁸, sobre todo para los usuarios con ingresos reducidos.

De estos planteos se desprende la conveniencia de profundizar el análisis de los cambios institucionales de las empresas prestadoras del servicio de agua y desagüe cloacal, mediante el estudio de las relaciones de mutua transformación entre redes técnicas y territorio. De esta premisa inicial, resultado del encuadre teórico general basado en el urbanismo de las redes⁹, se desprende una definición de las redes que no se deriva solo de su función como soportes de la distribución de flujos sino también de su función como enlace e interdependencia entre diversos territorios. En efecto, las redes técnicas van más allá de los límites jurisdiccionales y seleccionan algunos territorios, pero también las redes son

¹ Schneier-Madanes y Gouvello, 2003.

² Schneier-Madanes, 2010.

³ Azpiazu y Forcinito, 2004.

⁴ Lentini, 2009.

⁵ Catenazzi, 2015.

⁶ Fournier, 2001.

⁷ Coutard, Hanley y Zimmerman, 2004.

⁸ Jaglin, 2003.

⁹ Dupuy, 1991.

controladas por el poder político para quien el territorio representa la finalidad de su acción y la fuente de legitimidad de sus intervenciones¹⁰.

Los servicios de agua y desagüe cloacal se encuentran estrechamente ligados a la salud de la población. Esta condición –sumada a que la infraestructura de soporte requiere fuertes inversiones iniciales– contribuye a generalizar un modo de gestión estatal y de carácter monopólico, sobre todo en los primeros ciclos de su desarrollo. Asimismo, las posibilidades de acceso geográfico al recurso hídrico condicionan las opciones tecnológicas utilizadas. Esta configuración particular de las redes de agua y desagüe cloacal, advierte sobre sus efectos en la dinámica urbana y ambiental de las ciudades.

En este marco, la territorialización de las políticas públicas otorga relevancia a las profundas transformaciones que la acción pública local imprime en los asuntos públicos que tradicionalmente tuvieron una respuesta sectorial¹¹. La territorialización se propone entonces como un modo de inteligibilidad de los cambios y continuidades que las variaciones institucionales introdujeron en el área metropolitana de Buenos Aires.

¿Cómo influyeron las variaciones institucionales de las empresas prestatarias en la extensión de las redes técnicas? ¿Qué lugar ocuparon los gobiernos locales para orientar la extensión de la cobertura? Las preguntas remiten a los cambios y continuidades en la naturaleza y el tipo de relación entre redes y territorio, dicho de otro modo, entre las decisiones de la política sectorial y la acción pública local. El objetivo central del trabajo es desentrañar las diferencias y similitudes que se dirimieron entre redes técnicas y territorio metropolitano durante los cambios institucionales de las empresas operadoras del servicio de agua y desagüe cloacal.

La hipótesis que orienta el estudio sostiene que esos cambios institucionales incluyeron una creciente territorialización de la cuestión del acceso al agua desplegada en tensión con la gestión sectorial y centralizada heredada de Obras Sanitarias de la Nación.

El trabajo se organiza en tres partes y unas conclusiones. En la primera parte, se caracterizan los principales rasgos de área metropolitana de

Buenos Aires. En la segunda parte, se analizan tres momentos de la gestión del agua que dejaron huellas en el territorio metropolitano. Finalmente, las conclusiones intentan inscribir el análisis de los cambios institucionales en una comprensión más general, sobre cómo se construye y politiza el territorio metropolitano en los intersticios de las políticas sectoriales y centralizadas.

PRINCIPALES RASGOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

El área metropolitana de Buenos Aires tiene 12.806.866 habitantes (censo 2010), es decir, casi un tercio de la población del país. El territorio urbanizado abarca unos dos mil quinientos km². Está integrada por los 24 municipios de la provincia de Buenos Aires que rodean la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La importancia demográfica y la escala de los problemas, la convierten en una caja de resonancia de la agenda pública nacional.

La dinámica hídrica del área metropolitana es compleja. Buenos Aires se localiza al borde del río de La Plata que le provee una fuente de agua susceptible de ser potabilizada a bajo costo. Se encuentra atravesada por las aguas superficiales de las cuencas de los ríos Matanza-Riachuelo, Luján y Reconquista, entre otras de menor extensión que desembocan en el río de La Plata. Las aguas subterráneas se encuentran integradas por el acuífero Puelche y la napa freática. Ambas fuentes de agua se interrelacionan en el sistema de redes de saneamiento, dado que son los mismos cuerpos que proveen el recurso para su potabilización, posibilitan parte de la recarga de los acuíferos subterráneos y ofician de cuerpo receptor de los efluentes cloacales domiciliarios e industriales.

La Ciudad de Buenos Aires concentra la mayor calidad socio habitacional del área metropolitana. La urbanización metropolitana se organizó sobre la traza de las principales líneas del ferrocarril que, en forma radial, penetraron el espacio rural produciendo un fuerte proceso de valorización del suelo. La expansión siguió por lo tanto dos dinámicas: por conurbación (primera y segunda corona) y radial alrededor de los ejes de circulación y transporte (norte, oeste y sur) (mapa 1).

¹⁰ Offner, 2000.

¹¹ Lascoumes y Le Gales, 2007.

Mapa 1. Área metropolitana de Buenos Aires, principales vías de transporte



Fuente: Laboratorio Sistema de Información Geográfica. UNGS.

El área metropolitana presenta tres características básicas: una preeminencia de la calidad urbana del norte sobre el sur; del centro sobre la periferia y un claro dominio de los ejes principales de urbanización sobre los espacios intersticiales, poco accesibles y mal servidos¹². Sobre esta ciudad, durante la década del noventa, la acción selectiva de las inversiones privadas definió nuevas áreas de oportunidad. Contracara de estos procesos de “sub urbanización de las elites”¹³ fue el crecimiento de las villas y los asentamientos populares como resultado de procesos de autourbanización.

El acceso universal a los servicios de agua y desagüe cloacal es una meta que aún no se ha logrado alcanzar. De acuerdo al último censo nacional (2010), en el área metropolitana, el 86,2 % de los hogares tienen servicios de agua potable y solo el 63,5 % de los hogares posee servicios de desagüe cloacal. Como resulta evidente se han extendido mucho más las redes de agua que las de desagüe cloacal. Hacia el interior del área metropolitana se presentan realidades muy dispares. En la ciudad de Buenos Aires, el 97 % de los hogares contaba con conexión a la red pública de agua dentro de la vivienda y el 98 % con desagüe a red pública; mientras que en los municipios del conurbano la cobertura de agua por red se reduce al 72,1 % y en el servicio de desagüe cloacal, la cobertura de la red pública alcanza el 40,5 % mientras que el resto de la población descarga a cámara séptica y a pozo ciego.

Tal como se planteaba al inicio, la desigualdad en el acceso a los servicios de agua y desagüe cloacal es uno de los rasgos que caracterizan el área metropolitana de Buenos Aires. Para comprender y explicar este fenómeno se propone la reconstrucción de los cambios institucionales y de la historia urbana de las redes técnicas.

LAS HUELLAS TERRITORIALES DEL MODELO SOCIAL DEL AGUA

A principios del siglo XX, el modelo social del agua, es decir una prestación estatal y centralizada, fue un elemento clave en la formación del Estado-Nación argentino. El modelo asociaba la garantía del acceso al agua sin restricciones en el consumo, al hecho de ser ciudadano y representaba sobre todo el valor de un programa político más allá de su efectiva prestación. Este modelo se mantuvo vigente, aun cuando en el área metropolitana de Buenos Aires había comenzado a demostrar serias dificultades en alcanzar sus metas de cobertura desde los años cincuenta.

El objetivo de este apartado es reconstruir los senderos institucionales¹⁴ del modelo social del agua a través del tiempo largo de la extensión de las redes técnicas en el área metropolitana de Buenos Aires. Para ello, el análisis se organiza en torno a tres momentos significativos que guardan estrecha relación con los procesos de estructuración interna de Buenos Aires y con los grandes períodos de cambio económico, demográfico, social y político que configuran el desarrollo metropolitano y argentino en su conjunto.

El primer momento plantea la emergencia de las obras sanitarias en el ciclo de la modernidad urbana que culmina con la creación de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación. El segundo momento recoge la acción de Aguas Argentinas S. A. en un territorio metropolitano crecientemente fragmentado. Por último, la reestatización.

Los tres momentos señalan las tensiones entre la gestión centralizada de un solo sistema de redes técnicas y la dinámica de urbanización metropolitana caracterizada por procesos de auto urbanización.

¹² Torres, 1993.

¹³ Torres, 2001.

¹⁴ Pierson, 2000.

OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN, EL ORIGEN DEL MODELO SOCIAL DEL AGUA

Obras Sanitarias de la Nación (1912) fue la empresa estatal portadora del programa modernizador que el país exigía para dar respuesta a los nuevos problemas urbanos. La emergencia pública de los problemas sanitarios fue la expresión de los problemas de la modernidad urbana y consecuencia de un proceso de urbanización temprano (tabla 1) que tuvo un periodo de inusual crecimiento a principios del siglo XX.

Los conflictos sociales de ese acelerado proceso de urbanización se hicieron evidentes en los reiterados reclamos de la población a favor de una mayor presencia del Estado. El fundamento de la intervención estatal fue el pensamiento higienista desarrollado por un conjunto de médicos-políticos que marcaron fuertemente el estilo de intervención, contribuyendo a redefinir los alcances de la "cuestión social", en los términos de una nueva "cuestión urbana"¹⁵. El higienismo tuvo una impronta fundacional en las regulaciones urbanas, cuando las ciudades se constituyeron en el principal objeto del programa modernizador.

En este contexto, las redes técnicas fueron la opción promovida por los ingenieros sanitarios que aportaron la base tecnológica para resolver los problemas relacionados con el saneamiento urbano mediante la construcción de redes de provisión de agua potable y de desagües cloacales.

De esta manera, se sentaron las bases del "modelo social del agua", mediante la creación de una empresa pública de alcance nacional, con una burocracia técnica altamente profesionalizada y un control centralizado de sus actividades. Un modelo que no sufrió mayores cambios hasta avanzada la segunda mitad del siglo XX.

La naturaleza de la cuestión sanitaria fue justificación para que el acceso a las redes de agua no estuviera determinado por la estratificación de los ingresos. Por el contrario, se impuso la visión del agua como un bien social, sentando uno de los principios del "modelo social del agua".

La estructura tarifaria se diseñó incluyendo subsidios cruzados entre áreas densamente pobladas y cercanas a las aguas superficiales y territorios escasamente poblados y alejados de las

fuentes de agua de todo el territorio del país. La tarifa uniforme (a partir de 1937) en todo el territorio nacional se encuentra en los fundamentos de la legislación sanitaria argentina, una tarifa de carácter social que interpretó en el terreno económico-financiero el principio de que la salud pública y el bienestar general estaban por encima de toda otra consideración.

Otro rasgo de la estructura tarifaria fue no incluir la medición del volumen de agua consumido, admitiendo la posibilidad de su uso irrestricto, particularidad que fue denominada como de "canilla libre". La idea de limitar el acceso al agua estuvo asociada a que eso implicaría limitar el acceso a la salud. Esta forma de tarificación independiente de la cantidad de agua consumida, la privó desde su origen de todo valor económico e instaló al servicio de agua más cerca de los servicios sociales que de los servicios de distribución de energía¹⁶.

La abundancia del recurso hídrico en la ciudad de Buenos Aires, situada a orillas del río de la Plata, sentó las bases del mencionado régimen de "canilla libre". El sistema de abastecimiento de las redes de agua se proveyó de agua superficial del río de la Plata, potabilizada en el establecimiento Palermo. El sistema de captación comenzaba con las tomas de agua, situadas a una distancia aproximada de mil metros de la costa, desde las cuales se captaba el agua que, por bombeo, era llevada hasta la planta potabilizadora. Una vez potabilizada, el agua era enviada a una serie de depósitos y luego era transportada por ríos subterráneos y cañerías de impulsión. El sistema de desagüe cloacal fue de tipo separativo. La estructura del sistema de cloacas máximas de OSN estaba compuesta de colectores principales, colectores de transferencia entre ellos y estaciones de bombeo.

OSN también puso de relieve su capacidad planificadora de largo plazo, mediante el diseño de un "Distrito Sanitario del Aglomerado Bonaerense", una de las primeras manifestaciones de la existencia del conurbano como unidad funcional¹⁷.

Sin embargo, el acelerado proceso de urbanización requirió una ampliación tanto del sistema de abastecimiento de agua como el de desagüe cloacal. En efecto, el proceso de industrialización "sustitutivo de importaciones"

¹⁵ Topalov, 2004.

¹⁶ Bodard, 1987.

¹⁷ Caride, 1999.

Tabla 1. Porcentaje de población urbana y rural según censos nacionales. Años 1895-2010

Población	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001	2010
Urbana	37,4	52,7	62,2	72,0	79,0	82,8	88,4	89,3	91,1
Rural	62,6	47,3	37,8	28,0	21,0	17,2	11,6	10,7	8,9

Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población.

reforzó el papel de la aglomeración de Buenos Aires en la economía del país. Los cambios sociales y urbanos que se produjeron de manera abrupta durante este periodo han sido tratados por varios autores como el paso de la "ciudad de las elites" a la "ciudad de las masas"¹⁸. Cuando los flujos migratorios europeos hubieron prácticamente cesado, los nuevos migrantes del interior del país y más adelante de los países limítrofes fueron quienes protagonizaron un nuevo período de suburbanización.

La inercia de la estructura urbana -una cuadrícula potencialmente inclusiva- se encargó de sostener en el tiempo aquella tensión igualadora¹⁹. Los loteos económicos o populares desarrollados entre los años 1940 y 1960 posibilitaron la suburbanización masiva de los trabajadores urbanos²⁰ y consolidaron amplias zonas ocupadas por barrios autoconstruidos, carentes de servicios urbanos básicos y ubicados en zonas inundables y alejadas de los centros suburbanos.

Esta modalidad de expansión urbana trasladó los costos asociados a la provisión de infraestructuras urbanas del desarrollador inmobiliario hacia el Estado y el esfuerzo comunitario. Esta urbanización produjo un tejido urbano disperso y de baja densidad que fue uno de los principales catalizadores de la crisis del modelo social del agua y obligó a revisar la premisa de estructurar el crecimiento urbano mediante las redes técnicas que había orientado la acción de OSN desde su creación.

AGUAS ARGENTINAS, LA CONCESIÓN ANTE LA CRISIS DEL MODELO SOCIAL DEL AGUA

El estallido de la hiperinflación hacia fines de los años ochenta del siglo XX, confirmó que Argentina estaba en crisis y, a la vez, justificó un conjunto de medidas que cuestionaban ciertos

principios distributivos vigentes en la sociedad. La concesión de los servicios que hasta ese momento había gestionado OSN, se inscribe en el debate de la crisis que atravesaba al conjunto del Estado y en la legitimidad creciente de un discurso privatizador en clave política y económica.

Un primer paso había sido la descentralización de OSN (1980), cuando la responsabilidad de la gestión de los servicios fue transferida a las provincias. De esta manera, desaparecieron importantes subsidios cruzados entre provincias y entre grupos sociales, que se efectuaban implícitamente en el seno de la empresa y que eran centrales para el modelo social del agua. Hasta ese momento, OSN atendía al 80 % de la población con servicios de agua y desagüe cloacal del total del país. Este proceso de descentralización no incluyó al conurbano bonaerense.

El área metropolitana de Buenos Aires no solo fue escenario sino también parte de la crisis. La urbanización que había crecido por conurbación dio paso a dinámicas centrifugas alrededor de las autopistas de acceso a la ciudad. Los nuevos emprendimientos inmobiliarios adoptaron la forma de enclaves, localizados en los intersticios que habían dejado las anteriores formas de auto urbanización popular. La yuxtaposición resultante no solo reforzó la fragmentación, sino que alimentó la conflictividad por el uso del territorio. Esta caracterización permite identificar dos fenómenos bien diferenciados respecto al crecimiento urbano. Por un lado, la extensión urbana mediante las urbanizaciones cerradas y, por otro lado, la densificación de los asentamientos populares.

Si bien las redes de agua hacía tiempo que no condicionaban el carácter urbano del crecimiento, es evidente que ambos fenómenos presentaban distintas posibilidades de acceso a las redes y, en ciertos casos, competían entre sí. Frente a un diagnóstico de creciente inequidad en la distribución de los servicios públicos, las soluciones privatizadoras se basaron en la

¹⁸ Romero y Romero, 2000.

¹⁹ Silvestri y Gorelik, 2000.

²⁰ Torres, 1993.

percepción de que el Estado no le “servía” a los sectores populares. Por una parte, la inequidad diluía el sentido de universalidad de los servicios y, por la otra, las empresas públicas habían sido cooptadas por los sectores dominantes del poder real para cumplir sus propios fines y feudalizadas por las burocracias²¹. A esto se sumaba la falta sostenida de inversión, circunstancia que contribuyó a desarrollar un sentido común legitimador de las privatizaciones.

La decisión fue concesionar la empresa integrada horizontal y verticalmente por 30 años, consolidando el monopolio legal vigente sin mayores modificaciones. La concesión se otorgó sin el pago de un canon, dada la relevancia de lograr la meta de una cobertura universal de los servicios de agua y desagüe cloacal.

La concesión de los servicios de agua y desagüe cloacal, redefinió las funciones administrativas mediante la separación de las actividades de provisión, respecto de las de regulación de la prestación de los servicios. La división de funciones se expresó en la creación de dos nuevas organizaciones: una empresa concesionaria y un ente regulador. Ambas recibirían al personal de OSN como parte de sus empleados.

La empresa concesionaria Aguas Argentinas S. A. (AASA) era un consorcio integrado por tres tipos de actores: un conjunto de operadores extranjeros con experiencia en la gestión del servicio; cuyo operador principal fue *Suez Lyonnaise des Eaux*; un número variable de empresas argentinas que actuaban como co-operadoras, y entidades bancarias. *Suez Lyonnaise des Eaux* llega a la Argentina en el marco de un nuevo plan de expansión de la empresa en países emergentes de Asia y América del Sur. En Argentina obtuvo las concesiones de las principales ciudades (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba).

La empresa concesionaria debía cumplir los términos del contrato de concesión, que garantizaba el logro de dos metas principales: (a) la conexión de la totalidad de los habitantes a las redes de agua y el 95 % a las redes de desagüe cloacal y (b) el tratamiento primario y secundario de los desagües cloacales del 95 % de la población servida al finalizar el plazo de la concesión.

El ente regulador Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) era una entidad autárquica creada por convenio celebrado entre el

Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La composición tripartita se fundamentó en la representación de las tres jurisdicciones del área de concesión. Los municipios del Gran Buenos Aires no tuvieron un lugar propio en el ente regulador, en consonancia con un esquema de gobierno marcadamente centralista, en la que los municipios estuvieron representados por el nivel provincial.

El ente regulador era una agencia especializada con una función nueva en la administración estatal y, por lo tanto, sin prácticas de referencia. Antes de los procesos de reforma, el Estado desarrollaba amplias tareas de regulación pero la creación de entes reguladores modificó tanto los objetivos como los contenidos de la función²².

El régimen tarifario sostuvo, en términos generales, la baja proporción de consumos medidos que aplicaba OSN, sin identificar incentivos para mantener ni para mejorar la calidad del servicio. Al mantener, en términos generales, el régimen tarifario de OSN, la incorporación de nuevos usuarios predominantemente pobres y localizados en zonas de difícil acceso se transformó en irrelevante en términos de la rentabilidad de la empresa concesionaria, una situación que se tornaba todavía más crítica cuando era necesario invertir en la construcción de grandes obras de potabilización o de depuración de efluentes.

En un contexto de creciente pobreza, la empresa concesionaria se enfrentó a la necesidad de conocer mejor las condiciones socio-económicas de los futuros clientes. En este contexto, la cuestión de la “población pobre sin infraestructura” comenzó a plantearse como un problema externo a la concesión y el principal obstáculo para el cumplimiento de los objetivos de la misma. La cuestión definida por AASA como “la falta de incentivos económicos para extender el servicio a los sectores de bajos ingresos” sintetizó uno de los conflictos principales de la concesión.

La implementación de la concesión debió incorporar mediante diversos dispositivos las heterogeneidades del territorio metropolitano. En ese proceso, se fueron revelando las contradicciones entre la obligación contractual de prestar universalmente el servicio en toda el área concesionada y una creciente fragmentación

²¹ Thwaytes Rey, 1994.

²² Oszlak, Felder y Forcinito, 2000.

urbana. Además, la empresa concesionaria enfrentó el desafío de responder a una demanda social cada vez más organizada. La conflictividad social se agudizaba, en tanto la mayoría de la población a incorporar correspondía a sectores de bajos recursos, localizados en zonas de muy baja densidad y alejados de los nodos del sistema de redes.

AASA amplió la recepción de las demandas y, al mismo tiempo, desarrolló una estrategia de segmentación de las soluciones, en línea con un tipo de intervención focalizada y asistencialista vigente en las políticas sociales de ese momento. En ese marco, se diseñó el Modelo Participativo de Gestión (MPG), un programa focalizado de acceso al agua centrado en las necesidades de los usuarios con problemas socioeconómicos, que representaban el 20 % de la población de la concesión (más de dos millones de personas).

AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS, LA REESTATIZACIÓN EN CUESTIÓN

La crisis del 2001 marcó la emergencia de un escenario atravesado por la devaluación como punto de partida de una nueva política económica. El régimen de valorización financiera y transferencia de recursos al exterior había colapsado y, por lo tanto, era necesaria la renegociación del contrato de concesión, que fue el primer paso de una etapa que culminaría en la reestatización.

En medio de una intensa movilización social, el reclamo por el agua se inscribió en el rechazo por los servicios privatizados en el que coincidieron las organizaciones barriales, asociaciones de consumidores y el movimiento de trabajadores desocupados. La rescisión de la concesión de Aguas Argentinas S. A. (2006) fue la respuesta anunciada a los cambios del contexto macroeconómico y el retorno empresario del Estado a través de Agua y Saneamientos Argentinos S. A.

La búsqueda de la legitimidad política, así como la sustentabilidad económica del proceso, derivó en la reestatización fundamentada en el acceso al agua potable como un derecho humano en concordancia con los términos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (2002).

El nuevo marco regulatorio estuvo regido por la Agencia de Planificación (APLA), encargada de planificar y controlar la ejecución de las obras de

expansión y de mejoramiento del servicio, y el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS).

A diferencia del esquema anterior, en el que las obras e inversiones se acordaban entre la empresa concesionaria y los funcionarios nacionales, el nuevo marco regulatorio estableció que los planes de expansión del servicio fueran definidos por la mencionada agencia de planificación con la participación de la Nación, los municipios, la ciudad de Buenos Aires y AySA.

Los municipios han adquirido una creciente presencia en la planificación de las obras de expansión y mejoramiento del servicio que presta AySA. En efecto, la Agencia de Planificación (APLA) tiene la misión de garantizar la participación de los municipios para coordinar de manera consensuada la planificación de obras. En particular, la Comisión Asesora de la APLA es el ámbito de participación de los municipios.

De esta manera, la APLA ha coordinado el "Plan de Expansión y Mejoras de los Servicios de Agua Potable y Desagüe Cloacal" que forma parte del "Instrumento de Vinculación entre el Estado Nacional y la empresa AySA". Actualmente, la Agencia ha finalizado la revisión del Plan Quinquenal (2009-2014) y se encuentra en proceso de aprobación el nuevo Plan Director.

Asimismo, las demandas de expansión en las áreas de mayor riesgo sanitario han sido incorporadas a los procesos de planificación mediante los programas Agua + Trabajo y Cloacas + Trabajo. Ambos programas habían sido formulados años antes, financiados por el gobierno nacional. Estos programas ofrecían a los beneficiarios de los planes sociales, la posibilidad de integrarse a las cooperativas barriales para realizar las obras sanitarias, mediante un acuerdo entre el gobierno nacional y los municipios donde se llevan a cabo las obras. La gestión de AySA puso en marcha una reingeniería con el propósito de ampliar los alcances y el impacto de ambos programas. Actualmente, existen unas mil ochocientas cooperativas en ambos programas. Las unidades ejecutoras de estos programas son los municipios y la empresa garantiza la calidad de los materiales y el acompañamiento social de las obras.

En síntesis, esta realidad contingente y cambiante obliga a interrogar los alcances y el sentido de estas transformaciones institucionales y sus efectos en el territorio metropolitano.

NOTAS SOBRE LA CRECIENTE TERRITORIALIZACIÓN DE LA CUESTIÓN DEL ACCESO AL AGUA

La hipótesis inicial sostuvo que durante los cambios institucionales, el modelo social del agua heredado de la gestión estatal de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), se combinó con una creciente territorialización de la cuestión del acceso a los servicios de agua y desagüe cloacal.

El modelo social del agua, es decir una prestación estatal y centralizada mediante redes técnicas de agua y desagüe cloacal, fue un componente clave del proceso de urbanización de la Argentina que asociaba la garantía del acceso al agua sin restricciones en el consumo (régimen de "canilla libre") al hecho de ser ciudadano.

Obras Sanitarias de la Nación (1912) institucionaliza ese modelo que es portador de dos ideas relevantes: el higienismo, como respuesta a las crecientes situaciones de pobreza, y el sistema de redes, como la respuesta técnica asociada al progreso. Ambas ideas proponían a la ciudad como objeto de intervención pública.

En ese sentido, el modelo social del agua llevaba implícita una política urbana cuyo objetivo era homogeneizar las condiciones básicas de la urbanización en todo el territorio nacional. El modo de organizar el territorio del modelo social del agua, supuso un ideal de crecimiento equilibrado en el que el desorden urbano era pensado como una situación de atraso que podía ser superada mediante la intervención del Estado. El territorio provisto de los servicios de agua y desagüe cloacal era el territorio del progreso, de la planificación y la administración estatal.

Buenos Aires, la ciudad principal de la Argentina, fue la primera en la que el modelo social del agua se puso a prueba. Su ubicación al borde del río de la Plata le ofrecía las condiciones geográficas para desarrollar un ambicioso sistema de redes técnicas. El modelo social del agua se sintetizó en tres reglas principales: (a) una empresa estatal gestionada de manera centralizada (b) un solo sistema metropolitano de redes de agua y desagüe cloacal como soporte del servicio público y (c) el régimen de "canilla libre".

Sin embargo, el acelerado proceso de urbanización se manifestó en una serie de conflictos que escaparon de la voluntad planificadora de OSN. Aun cuando la aglomeración de Buenos Aires fue objeto privilegiado de la planificación de OSN, esa expansión planificada no fue suficiente para estructurar una periferia que

crecía sin redes técnicas. Al mismo tiempo, la planificación de las redes técnicas comenzaba a desligarse de los principales conflictos de una periferia que se autourbanizaba.

El modelo social del agua que se había originado con la pretensión de alcanzar una prestación universal también había contribuido a cualificar de manera desigual el territorio metropolitano. El modelo social del agua tuvo efectos incluyentes pero también efectos excluyentes. En efecto, las redes técnicas se habían extendido mucho más lentamente que la urbanización y en ese proceso, se delimitaron áreas conectadas a la aglomeración metropolitana y áreas desconectadas asociadas a la periferia, a lo inacabado, a lo auto urbanizado.

La crisis de OSN fue una de las dimensiones de la crisis que atravesó el Estado y fundamentó la instalación del régimen neoliberal. La descentralización (1980) y la concesión (1993) forman parte de un mismo proceso, dos pasos que operan de manera incremental. El primero, describe la trayectoria de una empresa pública de alcance nacional a otra centrada en la gestión del sistema metropolitano de Buenos Aires y el segundo expresa el pasaje de la empresa estatal a la concesión del servicio.

Aguas Argentinas S. A. es el resultado de todo ese proceso y el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios completa la nueva institucionalidad de los servicios de agua y desagüe cloacal que establece la separación entre políticas sectoriales, regulación económica y administración operativa de los sistemas. La sinuosa construcción de las prácticas regulatorias llamaba la atención sobre la debilidad de los organismos estatales para asegurar los aspectos redistributivos y solidarios en todo el territorio metropolitano.

Esa periferia de villas y asentamientos habitados por hogares pobres sin acceso a las redes técnicas fue la razón invocada al momento de definir la modalidad del contrato de concesión sin canon pero no fue considerada explícitamente al momento de la planificación de las metas de extensión de las redes técnicas. En este marco, la empresa concesionaria interpeló al Estado aislando la cuestión del acceso al servicio para quienes no pudieran pagarlo como un problema social y de este modo procesó la problemática de la expansión en términos de pobreza y la desplazó a los márgenes de la concesión con un tratamiento similar a los programas sociales focalizados.

La implementación de la concesión mantuvo los rasgos principales de la gestión centralizada de OSN pero incorporando nuevos escenarios que no pusieron en cuestión la concentración de las decisiones aunque visibilizaron conflictos donde la heterogeneidad del territorio se hacía presente²³. En primer lugar, la condición urbana de los pobres y su relación con las situaciones más críticas de vulnerabilidad sanitaria urbana, en tanto no fue considerada explícitamente al momento de la concesión, aunque este problema fue el fundamento de las sucesivas renegociaciones contractuales que caracterizaron su desarrollo. El Modelo Participativo de Gestión fue una expresión institucionalizada para dar respuesta.

La segmentación del problema se reveló en una pluralidad de conflictos sin jerarquías: entre organizaciones barriales representando a las familias sin servicio, entre las asociaciones de consumidores y el ente regulador, entre municipios por un porcentaje de inversión de la empresa, entre el ente regulador y la autoridad de aplicación. La especificidad de este proceso de fragmentación se reconoce a partir de identificar el actor que vincula este proceso con la totalidad de la concesión: la empresa concesionaria.

La actual gestión de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S. A. profundiza la territorialización de cuestiones que tradicionalmente tuvieron una respuesta sectorial mediante acuerdos institucionales derivados del nuevo marco regulatorio que incluye a los municipios mediante la creación de una Agencia de Planificación.

Los cambios institucionales ofrecieron algunos indicios sobre cómo se gestiona la tensión entre las políticas sectoriales y las dinámicas de urbanización de una sola ciudad metropolitana. Al término de este trabajo, se abre un campo de interrogantes que complementan tanto los abordajes que restringen la concesión al análisis del desempeño económico de la operadora del servicio, como los trabajos que analizan la implementación de la concesión solo focalizada en los barrios pobres. El interés por comprender los cambios y continuidades que los cambios institucionales de la empresa prestataria introdujeron en el área metropolitana de Buenos Aires, permite revisar y complejizar los estudios sobre la territorialización de cuestiones que,

tradicionalmente, tuvieron una respuesta sectorial.

BIBLIOGRAFÍA

- Azpiazu, D. y Forcinito, K. 2004: "Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K.: *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bodard, T. 1987: "Du réseau au bombeador: l'alternative critique pour l'eau potable", en Dupuy, G. (y otros): *La crise des réseaux d'infrastructure: le cas de Buenos Aires*. Paris, ENPC-LATTS, 25-93.
- Caride, H. E. 1999: *La idea de Conurbano Bonaerense, 1925-1947*. Buenos Aires, Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Catenazzi, A. 2015 : « Réseaux techniques métropolitains et action publique locale. La territorialisation de la gestion de l'eau dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires pendant la concession d'Agua Argentinas. 1993-2006", tesis doctoral, Université Sorbonne Nouvelle Paris.
- Catenazzi, A. y Da Representação, N. 2004: "La territorialidad de la acción pública: Nuevos conflictos urbanos frente a la privatización de los servicios de saneamiento", en Herzer, H., Cuenya, B. y Fidel, C. (comps.): *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Coutard, O., Hanley, R. y Zimmerman, R. (edits.) 2004: *Sustaining Urban Networks: the social diffusion of large technical systems*. Abingdon, Routledge.
- Dupuy, G. 1991: *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes*. Paris, Armand Colin.
- Fournier, J. M. 2001: *L'eau dans les villes d'Amérique latine, inégalités sociales et concurrences des usages*. Paris, L'Harmattan.
- Jaglin, S. 2003: "Service d'eau et construction métropolitaine au Cap (Afrique du Sud): les difficultés de l'intégration urbaine", en *Revue française d'administration publique*, 107, 433-445. <https://doi.org/10.3917/rfap.107.0433>
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. 2007: *Sociologie de l'action publique*. Paris, Ed. Armand Colin.

²³ Catenazzi y Da Representação, 2004.

- Lentini, E. 2009: "La contabilidad regulatoria de los servicios de agua potable y alcantarillado: la experiencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina", en Jouravlev, A., Lentini, E., Fernández, D. y Yurquina, A.: *Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento*. Serie Recursos naturales e infraestructura, 146. Santiago, CEPAL.
- Offner, J. M. 2000: "Pour une géographie des interdépendances", en Lévy, J. y Lussault, M. (directs.): *Logiques de l'espace, Esprit des Lieux. Géographies à Cerisy*. Paris, Belin, 217-239.
- Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K. 2000: *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina. Documentos Maestría en Administración Pública, Secretaría de posgrado. Facultad de Ciencias Económicas*. Buenos Aires, UBA. En <https://es.scribd.com/document/161871234/OSZLAK-FELDER-ForCINITO-La-Capacidad-Regulatoria-Del-Estado-en-Argentina>.
- Pierson, P. 2000: "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", en *American Political Science Review*, 94, 2, 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>.
- Romero, J. L. y Romero, L. A. (dirs.) 2000: *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*. Buenos Aires, Altamira
- Schneier-Madanes, G. (dir.) 2010: *L'eau mondialisée: la gouvernance en question*. Paris, Editions La Découverte.
- Schneier-Madanes, G. y de Gouvello, B. (dirs.) 2003: "Introduction", en VV. AA.: *Eaux et Réseaux. Les défis de la mondialisation*. Paris, Institut des hautes études de l'Amérique latine, 10-24.
- Silvestri, G. y Gorelik, A. 2000: "Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: El fin de la expansión", en Romero, J. L. y Romero, L. A. (dirs.): *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*. Buenos Aires, Altamira, 523-547.
- Thwaytes Rey, M. 1994: "Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones", en *Aportes* 1, Buenos Aires, 28-48.
- Topalov, C. 2004: "De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX" en Danani, C. (comp.): *Política social y economía social: debates fundamentales*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-OSDE-Altamira.
- 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.
- Torres, H. A. 2001: "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990", en *Eure*, 27, 80, Santiago, 33-56. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612001008000003>.