



DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES 2009-2016

Acreditación de la Coneau (Resolución 320/04)

Tesis para obtener el grado de
Doctor 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*

Alumna: Verónica Lucía Cáceres

Director: Dr. Fernando Javier Isuani

Codirectora: Mgter. María Karina Forcinito

Agosto de 2016

AGRADECIMIENTOS

La presente tesis es fruto de un proceso de intenso trabajo que incluyó instancias de formación, recolección de información, análisis y escritura. El mismo no hubiese sido posible sin el apoyo incondicional de un conjunto de personas a las que quiero expresar mi gratitud más sincera.

En primer lugar a

Fernando Isuani, director de la tesis, quién me ayudó a encontrar y apropiarme del objeto de estudio y me acompañó y alentó durante todo el proceso de forma comprometida, paciente, cálida y respetuosa, con la solvencia intelectual, humildad y alegría que lo caracteriza.

A Karina Forcinito, codirectora, quién me animó a realizar el doctorado, a estudiar la problemática del sector de agua y saneamiento y me acompañó y alentó durante el camino.

A ambos eximo de toda responsabilidad por mis desaciertos.

En segundo,

A quienes integran el Área de Administración, Política y Gobierno del Instituto del Conurbano y el Área de Economía del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento con quienes he compartido distintas instancias de trabajo y formación que han nutrido este trabajo.

A Patricia Monsalve, Gimena Perret y Ricardo di Mario quienes, de forma comprometida, leyeron borradores previos y me brindaron comentarios que ayudaron a finalizar el trabajo.

Por último,

Y muy especialmente a quienes desde su amor y paciencia sustentaron el proceso, aceptaron las postergaciones: a Marco, como logro compartido, al resto de mi familia y a los amigos y amigas.

La tesis contó con el apoyo económico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas mediante dos becas que tornaron posible la realización del doctorado y la investigación.



**FORMULARIO “E”
TESIS DE POSGRADO**

Este formulario debe figurar con todos los datos completos a continuación de la portada del trabajo de Tesis. El ejemplar en papel que se entregue a la UByD debe estar firmado por las autoridades UNGS correspondientes.

Niveles de acceso al documento autorizados por el autor

El autor de la tesis puede elegir entre las siguientes posibilidades para autorizar a la UNGS a difundir el contenido de la tesis:

- ~~a) Liberar el contenido de la tesis para acceso público.~~
- ~~b) Liberar el contenido de la tesis solamente a la comunidad universitaria de la UNGS.~~
- c) **Retener el contenido de la tesis por motivos de patentes, publicación y/o derechos de autor por un lapso de cinco años.**

a. Título completo del trabajo de Tesis “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”

b. Presentado por (Apellido/s y Nombres completos del autor): Cáceres, Verónica Lucía

c. E-mail del autor: vcaceres@ungs.edu.ar

d. Estudiante del Posgrado (consignar el nombre completo del Posgrado): Doctorado en Ciencias Sociales

e. Institución o Instituciones que dictaron el Posgrado (consignar los nombres desarrollados y completos): Universidad Nacional de General Sarmiento- Instituto del Desarrollo Económico Social

f. Para recibir el título de (consignar completo):

- a) Grado académico que se obtiene: Doctora
- b) Nombre del grado académico: Doctora en Ciencias Sociales

g. Fecha de la defensa:
 día mes año

h. Director de la Tesis (Apellidos y Nombres): Isuani, Fernando Javier

i. Co-directora de la Tesis (Apellidos y Nombres): Forcinito, María Karina

j. Colaboradores con el trabajo de Tesis:-

k. Descripción física del trabajo de Tesis (cantidad total de páginas, imágenes, planos, videos, archivos digitales, etc.): La tesis tiene una extensión de 326 páginas. Se encuentra dividida en dos grandes partes y seis capítulos, a los cuales se agregan los anexos.

l. Alcance geográfico y/o temporal de la Tesis: Provincia de Buenos Aires, 1882-2015

m. Temas tratados en la Tesis (palabras claves): Estado- políticas públicas- agua y saneamiento- relaciones intergubernamentales- coordinación.

n. Resumen en español (hasta 1000 caracteres):

El trabajo analiza el proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento en la principal jurisdicción del país (la PBA). Se priorizó una metodología cualitativa de análisis de un caso intrínseco, que se seleccionó por la multiplicidad de actores que cohabitaban en la provisión, la desigualdad territorial que caracterizaba el acceso a los servicios, y los pocos antecedentes que situaban la mirada en la política sectorial provincial.

La narrativa permite observar un proceso cuyo derrotero ha llevado a la consolidación de tres subsistemas de provisión que cohabitan en suelo bonaerense: uno que tuvo como protagonista al Estado provincial, otro al Estado nacional y uno, fuertemente atomizado, a nivel local. La trayectoria estuvo signada por los procesos de centralización, descentralización, recentralización, privatización y re-estatización.

La hipótesis propone que el proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento en la PBA se ha visto condicionada por la forma en que los instrumentos de política se han configurado y las modalidades de coordinación que se han dado.

o. Resumen en portugués (hasta 1000 caracteres):

O artigo analisa o processo de institucionalização dos serviços de água e saneamento na jurisdição na província de Buenos Aires (PBA). Foi priorizada uma metodologia qualitativo de análise de caso intrínseca, que foi selecionada pela multiplicidade de atores que vivem juntos, a desigualdade territorial que caracterizou o acesso aos serviços, e os poucos registros que colocaram olhar para a política sectorial provincial.

A narrativa nos permite observar um processo cujo derrotero levou à consolidação da disposição três subsistemas coabitando na província: um tinha como protagonista ao governo provincial, outro ao estado nacional, e uno fortemente fragmentado localmente. O caminho foi marcado pelos processos de centralização, descentralização, re-centralização, privatização e re-nacionalização.

A hipótese propõe que o processo de institucionalização dos serviços de água e saneamento no PBA tem sido condicionada pela forma em que os instrumentos de política foram criadas e os mecanismos de coordenação que tenham ocorrido.

p. Resumen en inglés (hasta 1000 caracteres):

The paper analyzes the process of institutionalization of water and sanitation services in the main jurisdiction of the country (BAP). It was prioritized a qualitative methodology, of an analysis of intrinsic case, which was selected by the multiplicity of actors who cohabit in the provision; the territorial inequality that characterized access to services; and the few records that has placed a glance at the provincial sectorial policy.

The narrative allows us to observe a process whose road map has led to the consolidation of three subsystems of provision cohabiting in this territory: one that has as a protagonist the provincial government; other the national state; and other, strongly fragmented, locally. The trajectory was marked by centralization, decentralization, re-centralization, privatization and re-nationalization processes.

The hypothesis proposes that the process of institutionalization of water and sanitation services in the PBA has been conditioned by the way in which policy instruments have been shaped and the coordination arrangements that have come about.

q. Aprobado por (Apellidos y Nombres del Jurado):

Firma y aclaración de la firma del Presidente del Jurado:

Firma del autor de la tesis:

Índice

| | |
|---|-------------|
| AGRADECIMIENTOS | ii |
| LISTADO DE ACRÓNIMOS | viii |
| LISTADO DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS..... | ix |
| SECCIÓN I | 1 |
| CAPÍTULO 1: ASPECTOS INTRODUCTORIOS | 2 |
| 1. Presentación del problema de investigación | 2 |
| 2. Los aspectos metodológicos | 5 |
| 3. Breve caracterización de la PBA..... | 10 |
| a) Aspectos políticos y económicos..... | 10 |
| b) Aspectos poblacionales, hidrográficos e históricos..... | 13 |
| c) La Provincia de Buenos Aires: dos provincias..... | 16 |
| 3. Los principales antecedentes sobre la gestión y la política del agua y saneamiento en estados subnacionales | 18 |
| a) La política de agua y saneamiento..... | 18 |
| b) El Estado de la PBA..... | 20 |
| CAPÍTULO 2: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARENAS COMPARTIDAS. DESAFÍOS A LA COHERENCIA Y COORDINACIÓN | 22 |
| 1. Introducción | 22 |
| 2. El Estado en la formulación e implementación de políticas públicas | 23 |
| 2.1 Sobre el concepto de Estado..... | 23 |
| 2.2 Políticas públicas..... | 28 |
| 2.2.1 Instrumentos de política pública..... | 30 |
| 2.3 Federalismo, centralización y descentralización..... | 34 |
| 2.4 El federalismo argentino..... | 39 |
| 3. El federalismo y las RIGS | 43 |
| 4. Coherencia, coordinación e integralidad en las políticas públicas | 50 |
| 4.1 Coherencia..... | 50 |
| 4.2 Coordinación..... | 53 |
| 4.3 Integralidad..... | 60 |
| 5. A modo de síntesis | 61 |
| CAPÍTULO 3: LA POLÍTICA DE AGUA Y SANEAMIENTO: ASPECTOS CONCEPTUALES Y TEÓRICOS CENTRALES..... | 64 |
| 1. Introducción..... | 64 |

| | |
|---|------------|
| 2. Aspectos relevantes de la política de agua potable y saneamiento | 65 |
| 2.1 Breve reseña de los modelos de gestión de los servicios en Argentina y la región | 65 |
| 2.2 Un derecho humano inalienable..... | 69 |
| 2.3 La gestión de un recurso natural..... | 74 |
| 2.4 La gestión de servicios de infraestructuras de redes..... | 76 |
| 3. Las funciones de la política de agua y saneamiento | 78 |
| 4. Instrumentos de la política de agua y saneamiento..... | 80 |
| 5. A modo de síntesis | 98 |
| SECCIÓN II..... | 100 |
| CAPÍTULO 4: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO: GÉNESIS Y DESARROLLO | 101 |
| 1. Introducción..... | 101 |
| 2. Los orígenes de los servicios de agua y saneamiento en la PBA | 102 |
| 2.1 El Estado provincial y su rol en la ciudad de Buenos Aires (1869-1880)..... | 102 |
| 2.2 Proceso de incipiente institucionalización de los servicios en la PBA (1882-1973) | 104 |
| 2.3 Concesiones a empresas privadas y primeros convenios con el Estado nacional..... | 107 |
| 2.4 Desarrollo institucional del sector de agua y saneamiento en la PBA..... | 109 |
| 2.5. Hacia la consolidación del subsistema nacional de provisión de agua y saneamiento en el Conurbano Bonaerense..... | 120 |
| 3. A modo de síntesis..... | 128 |
| CAPÍTULO 5: LA CONSOLIDACIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL EN LA PROVISIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA PBA (1973-2015) | 131 |
| 1. Introducción..... | 131 |
| 2. La centralización (1973-1979)..... | 132 |
| 3. La descentralización (1979-1983) | 138 |
| 3.1. La cobertura de los servicios en los subsistemas para 1980 | 144 |
| 4. La recentralización (1984-1991) | 146 |
| 4.1 La cobertura de los servicios en los subsistemas para 1991 | 160 |
| 5. Las privatizaciones (1989-2002)..... | 162 |
| 5.1 La cobertura de los servicios en los subsistemas para 2001..... | 176 |
| 6. Las re-estatizaciones (2002-2015) | 179 |
| 6.1 La cobertura en los subsistemas para 2010..... | 191 |
| 7. A modo de síntesis | 199 |

CAPITULO 6: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y COORDINACIÓN EN LA PROVISIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA PBA 202

| | |
|--|------------|
| 1. Introducción..... | 202 |
| 2. Un análisis de los instrumentos de la política de agua y saneamiento en la PBA .. | 203 |
| Dispositivo normativo..... | 203 |
| Dispositivo de gestión..... | 210 |
| Recursos..... | 216 |
| 3. La coordinación intergubernamental en la provisión de agua y saneamiento en la PBA | 227 |
| 3.1 Escenarios de coordinación entre el subsistema nacional y provincial..... | 229 |
| 3.2 Escenarios de coordinación entre el subsistema provincial y el local..... | 233 |
| 3.2.1 Otros instrumentos de coordinación promovidos por el Estado provincial | 237 |
| 4. Los principales problemas de la no coordinación en los subsistemas de provisión de agua y saneamiento en la PBA..... | 239 |
| 5. A modo de síntesis..... | 244 |

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES GENERALES 248

| | |
|--|------------|
| <i>Factores que incidieron sobre el proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento en la PBA.....</i> | 249 |
| a) <i>Los instrumentos de política pública.....</i> | 249 |
| b) <i>La coordinación.....</i> | 252 |
| c) <i>Las RIGS y la presencia del Estado Nacional en el Conurbano Bonaerense.</i> | 257 |
| d) <i>Cambios en los regímenes políticos y las inercias institucionales.....</i> | 261 |
| e) <i>El contexto macroeconómico.....</i> | 265 |

BIBLIOGRAFÍA CITADA.....268

ANEXOS290

LISTADO DE ACRÓNIMOS

ABSA: Aguas Bonaerense S.A.
ADA: Autoridad del Agua
AFERAS: Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento
AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires
APLA: Agencia de Planificación
AySA: Agua y Saneamientos Argentinos
BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CABA: Ciudad de Buenos Aires
CEAMSE: Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado
COHIFE: Consejo Hídrico Federal
CONFES: Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios
ENOHSA: Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento,
ERAS: Ente Regulador del Agua y Saneamiento
ETOSS: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios
FENTOS: Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias
FRHCB: Fondo de Reparación Histórico para el Conurbano bonaerense
GBA: Gran Buenos Aires
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IPI: Índice de precios implícitos
ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones
MPFIPYSN: Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios de la Nación
MOP: Ministerio de Obras Públicas de la PBA
OCABA: Organismo de Control de Agua de Buenos Aires
ONU: Organización de Naciones Unidas
ORAB: Organismo Regulador de Aguas Bonaerense
OSBA: Obras Sanitarias de Buenos Aires
OSN: Obras Sanitarias de la Nación
PBA: Provincia de Buenos Aires
PBG: Producto Bruto Geográfico
PEN: Poder Ejecutivo Nacional
PEP: Poder Ejecutivo Provincial
PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales Económicos y Culturales
RIGS: Relaciones intergubernamentales
SGBATOS: Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias
SOSBA: Sindicato de Obras Sanitarias de Buenos Aires
SPAR: Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural

LISTADO DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS

| Listado de tablas | Pág |
|---|------------|
| Tabla 1: Características de las RIGS | 46 |
| Tabla 2: Características de las RIGS ambientales | 49 |
| Tabla 3: Modelos de gestión de los servicios de agua y saneamiento | 86 |
| Tabla 4: Instrumentos de la política de agua y saneamiento | 99 |
| Tabla 5: Subsistema de provisión de agua y saneamiento | 198 |
| Tabla 6: Instancias de coordinación entre subsistemas, 2015 | 216 |
| Tabla 7: Relaciones entre subsistemas | 257 |
| Listado de Gráficos | |
| Gráfico 1: Viviendas según modalidad de provisión del agua en la PBA (1980) | 145 |
| Gráfico 2: viviendas según forma de resolución del saneamiento en la PBA (1980) | 145 |
| Gráfico 3: Cobertura de agua y cloacas en la PBA de acuerdo a la jurisdicción (1980) | 146 |
| Gráfico 4: Evolución del personal del SPAR (1973-1999) | 161 |
| Gráfico 5: Viviendas según modalidad de provisión del agua en la PBA (1991) | 161 |
| Gráfico 6: Viviendas según forma de resolución del saneamiento en la PBA (1991) | 161 |
| Gráfico 7: Cobertura de agua y cloacas en la PBA de acuerdo a la jurisdicción (1991) | 161 |
| Gráfico 8: Viviendas según modalidad de provisión del agua en la PBA (2001) | 177 |
| Gráfico 9: Viviendas según forma de resolución del saneamiento en la PBA (2001) | 177 |
| Gráfico 10: Cobertura de agua y cloacas en la PBA de acuerdo a la jurisdicción (2001) | 179 |
| Gráfico 11: Viviendas según modalidad de provisión del agua en la PBA (2010) | 192 |
| Gráfico 12: Viviendas según forma de resolución del saneamiento en la PBA (2010) | 192 |
| Gráfico 13: Cobertura de agua y cloacas en la PBA de acuerdo a la jurisdicción (2010) | 193 |
| Gráfico 14: Evolución de la cobertura de agua en la PBA en relación con la cobertura nacional (1980-2010) | 197 |
| Gráfico 15: Evolución de la cobertura de cloacas en la PBA en relación con la cobertura nacional (1980-2010) | 197 |
| Gráfico 16: Evolución del gasto público en agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires (1993-2009) (precios constantes, IPI Base 1993=100) | 197 |
| Gráfico 17: Evolución de la participación del presupuesto de OSBA respecto al gasto público de la PBA (1979-1999) | 219 |
| Gráfico 18: Estructura de los recursos de OSBA (1979-1999) | 220 |
| Gráfico 19: Evolución del personal de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (1973-1999) | 220 |
| Gráfico 20: Evolución del personal de la ex OSN/Aguas Argentinas S.A./AySA | 224 |
| | 225 |
| Listado de figuras | |

| | |
|--|-----|
| Figura 1: Funciones de la política de agua y saneamiento | 80 |
| Figura 2: Las fases de los servicios de agua y saneamiento | 95 |
| Figura 3: : Dirección General de Obras Sanitarias, 1913 | 110 |
| Figura 4: Subsistemas de provisión de agua en la PBA (1923) | 112 |
| Figura 5: Subsistemas de provisión de agua en la PBA (1938) | 116 |
| Figura 6: Organización interna de OSBA, 1973 | 134 |
| Figura 7: Subsistemas de provisión de agua en la PBA (1980) | |
| Figura 8: Organigrama de OSBA a 1989 | 144 |
| Figura 9: Organigrama de OSN, 1984 | 152 |
| Figura 10: Subsistemas de provisión de agua en la PBA (2001) | |
| Figura 11: Subsistemas de provisión de agua en la PBA (2010) | 157 |
| Figura 12: Cobertura en % de hogares con agua por red en la PBA, 2010 | 178 |
| Figura 13: Cobertura en % de hogares con cloacas en la PBA, 2010 | |
| Figura 14: Elementos que han incidido en las posibilidades de avanzar en la coordinación en los subsistemas de provisión de agua y saneamiento en la PBA | 193 |
| | 194 |
| | 195 |
| | 246 |

A mí querida familia que siempre me sostiene y acompaña

SECCIÓN I

CAPÍTULO 1: ASPECTOS INTRODUCTORIOS

1. Presentación del problema de investigación

La complejidad de las problemáticas que demandan atención del Estado, en sus distintos niveles, conforma un claro desafío al repertorio de acciones destinadas a darles respuesta. Entre las problemáticas que acaparan la atención estatal se encuentran la planificación, regulación, control, fiscalización y prestación de los servicios públicos de infraestructura de agua y saneamiento. Estos servicios conforman claros miradores de la acción estatal porque se vinculan a un derecho humano inalienable, integran eslabones centrales para el desarrollo económico¹, posibilitan la integración territorial y generan fuertes externalidades² positivas en lo que concierne a la salud, a las condiciones de vida de la población y al ambiente.

En Argentina los servicios de agua y saneamiento se conformaron en las últimas décadas del siglo XIX como parte de las políticas sanitarias y de control de las epidemias de cólera y fiebre amarilla y se expandieron, fundamentalmente, a partir de la intervención del Estado nacional, mediante la Dirección General de Obras de Salubridad que, en 1912, devino en la histórica empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN).

Ya a inicios de los años ochenta del siglo XX, en el marco de retracción de las políticas económicas keynesianas de fuerte intervención estatal en la economía, cobraron relevancia los discursos pro-descentralización de los servicios, y en ese contexto el Estado nacional descentralizó y transfirió los servicios de agua y saneamiento a las jurisdicciones provinciales.

¹ Por desarrollo económico referimos, al decir de Ferrer, a un “...proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la acumulación de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo, y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales, la sociedad transa sus conflictos y moviliza su potencial de recursos” (Ferrer, 2009:39).

² Desde la economía convencional, las externalidades se entienden como un costo que no se encuentra incluido en la situación financiera de una empresa, un país, etc. Es decir, los precios en el mercado no alcanzan una solución eficiente en el sentido de Pareto (el óptimo señala una situación en la que no es posible beneficiar a más elementos de un sistema sin perjudicar a otros), ya que sólo muestran los costes marginales privados de producción y no los costes sociales. Las externalidades pueden ser positivas (cuando los individuos acceden a beneficios que, a priori, no se han contemplado y pagado); y negativas (cuando los individuos soportan costos adicionales).

Por lo que desde entonces la responsabilidad sobre la política sectorial recae sobre los Estados provinciales y por decisión de estos últimos en algunos municipios.

Asimismo el esquema de organización federal adoptado en el país con la reforma de la Constitución Nacional de 1994 establece que, en materia ambiental, corresponde al Estado nacional la responsabilidad de “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección” y a los Estados provinciales que tienen “el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, complementarlas (artículos 41 y 124).³

En tanto los servicios están descentralizados y las provincias tienen el dominio originario de sus recursos naturales no existe una ley nacional del agua que fije lineamientos de la política hídrica⁴, ni una política unificada de los servicios en todo el territorio que incentive el uso eficiente y ambientalmente sostenible del recurso reconociendo el derecho al acceso de la presente y generaciones futuras⁵, provea seguridad jurídica en los derechos de uso y en la resolución de

³ El Estado nacional ejerce jurisdicción sobre la navegación, el comercio interprovincial e internacional, las relaciones internacionales, la celebración de tratados internacionales.

⁴ En cambio se observa un conjunto de normativas que regulan de forma directa o indirecta distintas aristas de los recursos hídricos, entre las que se encuentran: el Pacto Federal Ambiental de 1993 que reconoce al Consejo Nacional de Medio Ambiente como un instrumento de coordinación de la política ambiental; la Ley General del Ambiente N° 25.675 de 2002 que acuerda los presupuestos mínimos para una gestión sustentable del ambiente, de su preservación y protección; la Ley nacional N° 25.688 denominada Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, y por último las consideraciones del nuevo Código Civil y Comercial (Ley nacional N° 26.994); el Código de Minería (Ley N° 1919, reordenamiento Ley nacional N° 24.224) y el Código Penal (Ley nacional N° 11.179). Es de destacar que el Código Civil y Comercial sancionado en octubre de 2014 en su artículo 1974 redujo el camino de sirga en 20 metros, al acordar que los inmuebles colindantes con cualquier orilla de los cauces o sus riberas aptos para el transporte de agua deben dejar una franja libre de terreno de 15 metros.

⁵ La Ley N° 25.688 legisla en materia de cuencas interjurisdiccionales y crea los comités de cuencas como organismos federales de asesoramiento. Dicha ley consta de diez artículos entre los que se define a las cuencas como unidad ambiental de gestión del recurso hídrico, los usos del agua, etc. La norma no hace referencia al valor económico del agua ni a su status como derecho humano, no establece prioridades de uso, ni instrumentos de planificación y gestión, etc. (Gutiérrez, 2010). Tampoco ha logrado los consensos con las jurisdicciones provinciales que, en algunos casos, han considerado que la norma avanza sobre competencias no delegadas al Estado nacional, por lo que aún no está reglamentada (Picolotti, 2003). Poco después, en 2003, en un marco de federalismo concertado, se intentó avanzar en las bases de una política hídrica nacional con la inclusión de distintos sectores y de los aspectos sociales, económicos y ambientales a través de los Principios Rectores de Política Hídrica y la firma del Acuerdo Federal del Agua por parte de la nación, las provincias y la CABA. Sin embargo, desde 2005, espera ser tratado en el parlamento nacional el Proyecto de Ley Marco de Política Hídrica que retomó los principios del acuerdo. Recién, en 2008, se sancionó la Ley nacional N° 26.438 que sólo ratificó el Acta Acuerdo, la Carta orgánica, las Actas con modificaciones convenidas y reconoció al COHIFE como instancia federal para la concertación y coordinación de la política hídrica federal.

potenciales conflictos entre las jurisdicciones, empresas y usuarios y considere los problemas de equidad social y distribución territorial del recurso.

En este marco general el presente trabajo tiene como objetivo la caracterización y análisis del proceso de institucionalización y de la trayectoria de los servicios de agua y saneamiento en la Provincia de Buenos Aires (PBA) y sus intentos de coordinación.

La elección de la PBA, como caso de estudio, se vinculó con tres aspectos centrales: primero, la multiplicidad de actores que cohabitan en la provisión en tanto es la única provincia donde convergen los tres niveles de gobierno del sistema federal argentino y un conjunto de organismos y empresas prestatarias. Esta multiplicidad realza la importancia de considerar el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales (RIGS) entendidas como el “establecimiento de un sistema de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado” (Jordana, 2001:8). Se trata de una arena de política dónde la coordinación intergubernamental asume la importancia de gestionar puntos de encuentro, de promover sinergias y complementariedades en el uso de los recursos, congruencia, compatibilización de acciones para el logro de objetivos, acuerdos inter-temporales, y entre los actores relevantes.

Cabe destacar que mientras las jurisdicciones provinciales recién comenzaron a gestionar los servicios a partir del proceso de descentralización, la PBA ya tenía antecedentes en la gestión de estos servicios, en tanto fue la primera provincia que organizó el servicio de agua en base a la explotación de los acuíferos, inicialmente para su ciudad capital, La Plata.

En segundo lugar, la desigualdad territorial que caracterizaba el acceso a los servicios en la PBA. Ciertamente existe 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 accedían a los servicios por redes y otros que resolvían el acceso por formas sustitutas frente a la inexistencia de las infraestructuras o la imposibilidad de conectarse a las

mismas. La provincia concentraba, en 2010, al 47,9% de los hogares, lo cual equivalía a 2.214.655, en las que el conjunto de operadores que sostenía la provisión sólo satisfacía al 75,09% de los mismos en el caso del agua y al 47,57% en el caso de cloacas y concentraba al grueso de la población desabastecida en los municipios más empobrecidos del Conurbano Bonaerense (INDEC, 2010).⁶

Por último, más allá de la importancia que adquieren los gobiernos subnacionales en la provisión de agua y saneamiento, las políticas implementadas por este nivel han sido escasamente estudiadas, y puntualmente sobre la PBA existen pocos estudios al respecto.

El desarrollo del trabajo procuró responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo fue el proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento en la PBA? ¿Qué elementos lo condicionaron? ¿Qué implicancias tuvo sobre el acceso a los servicios en la PBA?

Finalmente el trabajo propone como hipótesis que el proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento y su trayectoria en la PBA se ha visto condicionada por la forma en que los instrumentos de política se han configurado y las modalidades de coordinación que se han dado.

2. Los aspectos metodológicos

El camino seguido en este trabajo priorizó una metodología cualitativa que procuró reconstruir mediante una aproximación narrativa, el proceso de institucionalización y la trayectoria de los servicios de agua y saneamiento en la PBA y los desafíos de su coordinación. El análisis situó la atención en las siguientes dimensiones específicas: el Dispositivo Normativo que apunta a

⁶ El Conurbano Bonaerense se encuentra integrado por 24 partidos que rodean a la Ciudad de Buenos Aires. El primer cordón lo integran Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (una parte), Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro. El segundo cordón: Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel, La Matanza (una parte), Almirante Brown. El tercer cordón: Almirante Brown, Berazategui, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes.

brindar el marco que encuadró, estructuró y orientó el desarrollo de la política sectorial en la PBA (incluye las leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones); el Dispositivo de Gestión que da cuenta del esquema organizacional involucrado (los ministerios, organismos, entes y empresas específicas del sector); y los Recursos utilizados (los recursos humanos, financieros, y tecnológicos) (Isuani, 2010); y los esquemas de coordinación utilizados (espacios e instrumentos de coordinación).

Por la singularidad del modelo que se conformó en la PBA, caracterizado por la presencia de los tres niveles de gobierno, el estudio de caso asumió un carácter intrínseco. Se trata de un caso particular, específico y propio cuyo análisis en sí mismo es de interés para este trabajo.

Cabe señalar que la elección de la metodología cualitativa utilizada se vinculó con el tipo de fuentes, las estrategias de recolección y análisis de la información, fundamentalmente con el estudio de caso. Más allá de lo cual se recurrió a técnicas cuantitativas (para el análisis de datos secundarios estadísticos que se consideraron necesarios). Tal como plantea Merlinsky (2013) un caso es un “sistema con límites” que requiere establecer los alcances del objeto de estudio y definir un horizonte temporal desde el cual establecer la genealogía de las prácticas, es decir cuando se originaron, estabilizaron y decayeron en el tiempo.

A fines de facilitar la presentación, la investigación privilegió una estructura narrativa que procuró generar un conjunto de argumentos explicativos tendientes a reconstruir holísticamente la experiencia bajo análisis, situando la atención en un episodio central. El mismo estuvo integrado por aquellos eventos que incidieron directamente en la trayectoria: dónde incluimos, primero aquellos que sucedieron en el área que tenía como responsable al Estado provincial e impactaron o se desplegaron en el nivel local y que se vinculan con la creación de OSBA en 1973; su descentralización y transferencia de los servicios a municipios del interior en 1979; la recentralización en 1986; la privatización de OSBA en 1999 y las re-estatizaciones en 2002 y 2006. En segundo lugar, los eventos que acontecieron en el área que tenían como responsable al Estado nacional a partir de la descentralización y permanencia únicamente en la mayor parte del

Conurbano Bonaerense y la ciudad de Buenos Aires en 1980; la privatización de OSN en 1993 y reestatizaciones en 2002, 2006.

Por otro lado un conjunto de eventos que conformaron esfuerzos por avanzar en generar mecanismos de coordinación, primero los intentos de creación de un ente interjurisdiccional en 1981, la creación de los entes reguladores en 1993 (ETOSS), en 1999 (ORAB), en 2003 (OCABA) y 2006 (ERAS) y de agencias de planificación en 2005 (DIPAC) y 2006 (APLA). Segundo la formulación de los planes directores en 1989, 1995 y 2011.

El esfuerzo narrativo requirió la generación de argumentos explicativos que permitieran conocer la trayectoria de las acciones y la elaboración de un relato en el que se conectaran los eventos y la identificación de los efectos que tuvieron sobre otros. El relato requirió de una trama, es decir un hilo conductor por el que los eventos adquirieron coherencia dentro del conjunto de acontecimientos que al encadenarse unos con otros se diferencia de una crónica de acontecimientos (Barzelay y Cortázar, 2004).⁷

En relación a las fuentes utilizadas para el análisis, la generación de argumentos explicativos y la elaboración del relato se recurrieron a entrevistas y a fuentes documentales. La realización de las entrevistas requirió la confección inicial de un listado de potenciales entrevistados a partir de conversaciones con informantes claves que se fueron ajustando durante el transcurso de la investigación. Las guías para las entrevistas se fueron construyendo siguiendo el método narrativo e incluyeron un conjunto de preguntas tendientes a recolectar información que nos permitió narrar en parte los eventos del episodio central y sus vínculos con el contexto. Se realizaron un total de 34 entrevistas en profundidad que incluyeron a especialistas del sector (investigadores, académicos, etc.), funcionarios claves de la política sectorial (fundamentalmente de la ex OSBA, de la DIPAC, del Ministerio de Infraestructura, de los entes de regulación), municipios, del sindicato, y de asociaciones privadas de los trabajadores del sector⁸. Las

⁷ La tabla 1 del anexo I presenta la estructura narrativa que se conformó.

⁸ La tabla 2 del anexo I presenta el listado de los entrevistados.

entrevistas permitieron aportar información para poder comprender los eventos acaecidos, fundamentalmente, desde la descentralización.

Las fuentes documentales tuvieron un lugar protagónico al momento de identificar, verificar y completar los eventos, ya que durante la investigación se decidió considerar un periodo de tiempo que procuró dar cuenta de los inicios de la conformación de los servicios en la PBA. Las fuentes incluyeron documentación heterogénea consultada en distintos archivos, bibliotecas de organismos públicos y privados y sitios webs.⁹ Cabe destacar que en relación a la recolección de las fuentes documentales, el problema central fue la imposibilidad de acceder a las memorias institucionales de OSBA y a otros documentos relevantes de la historia institucional del sector provincial.

A lo largo del trabajo realizado distintos entrevistados coincidieron en señalar que una parte del archivo histórico de OSBA fue desechado cuando la empresa fue privatizada.¹⁰ Más allá de lo cual, durante el trabajo de campo se recolectaron materiales históricos de la empresa en bibliotecas particulares de ex funcionarios, lo cual permitió reconstruir parcialmente el devenir de la misma (se accedieron a memorias institucionales del MOP, libros institucionales de la ex Oficina de Obras Sanitarias del Departamento de Ingenieros y de la Dirección de Obras Sanitarias, revistas del sindicato del sector (Caños y H2O) y los planes directores de los

⁹ Entre los que se encuentran archivos del Departamento de Investigación histórica y cartográfica de la Dirección de Geodesia, del Archivo Histórico de la PBA, y del Museo, Archivo y Biblioteca del Banco de la PBA “Dr. Arturo Jauretche”; del Archivo General de Documentación Financiera de la Administración Nacional, del Archivo General de la Nación, del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación, y del Centro de Atención a Usuarios del INDEC. En las bibliotecas del Ministerio de Economía, de la Legislatura, y de la Autoridad del Agua de la PBA; la Biblioteca de Recursos Hídricos de la República Argentina; la Biblioteca Nacional de Maestros; la Biblioteca del Congreso de la Nación, la Biblioteca “Agustín González” de AySA, la Biblioteca y Hemeroteca de AIDIS Argentina y las Bibliotecas de las universidades nacionales de La Plata, Mar del Plata, General Sarmiento, Lanús y Buenos Aires (Facultad de Ciencias Económicas). Los sitios webs de la Dirección Boletín Oficial dependiente del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros de la PBA para consulta de normativas y de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación.

¹⁰ Uno de los entrevistados, ex director del archivo histórico de OSBA sostuvo “nosotros recolectamos muchos libros históricos de la empresa cuando se privatizó y la nueva empresa decidió donarlos como papel a una fundación. Nosotros los recuperamos, juntamos una cantidad de papel y los cambiamos”. Otro entrevistado, ex Director de Servicios de OSBA, señaló “el sindicato se encargó de borrar y llevarse cuantas fuentes pudieron a fin de complicar a Azurix, ni los planes de algunas redes dejaron”. Es de señalar que en la demanda que presentó Azurix (una de las empresas que obtuvo la concesión de OSBA) presentó en el CIADI argumenta no haber recibido información básica de parte del Estado provincial como los planos de redes y otra documentación relevante para la operación de los servicios al momento de hacerse cargo de los servicios.

servicios). En cada instancia de la investigación se trianguló la información con las distintas fuentes.

Por último, al no contar con los datos homogéneos sobre evolución de la cobertura de agua y cloacas para las distintas prestatarias de los servicios se analizó la información correspondiente a los censos de Población, Vivienda y Hogares de 1980, 1991, 2001 y 2010.

Cabe aclarar que se clasificaron los municipios de acuerdo a la prestataria principal a partir de las normativas y otras fuentes documentales consultadas. En los primeros tres censos se trabajó con la unidad viviendas y en el último con hogares (ya que no estaba disponible la información para la unidad viviendas a nivel local). Esto permitió contar con una aproximación a la evolución de los servicios.

Se considera la cobertura como un indicador de eficiencia parcial respecto al funcionamiento del sector que no ha podido ser complementado o ampliado con otros indicadores, como los niveles de tratamiento de los efluentes cloacales, de las pérdidas de agua en las redes, los niveles de micro-medición, cobrabilidad, etc. en tanto esta información no estaba disponible para las distintas prestatarias. Lo cual se vincula con un problema central al momento de estudiar políticas sectoriales, sobre todo a nivel subnacional que se relaciona con la imposibilidad de acceder a información básica.

El trabajo se encuentra dividido en dos secciones con continuidad entre sí. La primera contiene tres capítulos: el capítulo I, del que forma parte la presente introducción, que da cuenta del objeto de análisis, preguntas de investigación, hipótesis, aspectos metodológicos y principales antecedentes. El capítulo II inicia el andamiaje teórico que sustentó la investigación con un recorrido sobre el concepto de Estado, su rol en las políticas públicas, la distribución de funciones en contextos federales de gobierno, las características que asumen las RIGS y los principios de coherencia, coordinación e integralidad de las políticas públicas. Posteriormente el capítulo III completa el marco teórico respecto a los principales aspectos de la política, a partir de una caracterización de la importancia del reconocimiento del acceso como derecho humano, de la

gestión de un recurso natural estratégico, de las especificidades técnicas de los servicios y los instrumentos de la política sectorial.

La segunda sección contiene los capítulos IV al VI destinado a la caracterización y análisis del caso. Así en el capítulo IV, en clave narrativa, se inicia la presentación del proceso de institucionalización de los servicios a fines del siglo XIX hasta 1973. En el mismo se narra la génesis de los servicios y cómo a partir de un conjunto de convenios y normas se fueron conformando distintos subsistemas de provisión regidos por criterios disímiles, matriz que continuó en los años siguientes.

En el capítulo V la narración enfatiza en el proceso de institucionalización de los servicios desde la creación de un organismo autárquico denominado OSBA, hasta entrado el siglo XXI. Permite observar que la trayectoria de los servicios estuvo signada por los procesos de descentralización, recentralización, privatización y re-estatización de la trayectoria que han complejizado el dispositivo de gestión. Asimismo destaca la evolución de la cobertura de viviendas y hogares con acceso a los servicios.

El capítulo VI presenta un análisis explicativo del caso, a la luz del marco teórico trabajado en los capítulos II y III, donde se resaltan las particularidades del tipo de interacciones entre los niveles de gobierno, de los instrumentos de política (dispositivo normativo, de gestión y de recursos), y los elementos emergentes que dificultaron la coordinación intergubernamental. El capítulo VII se encuentra destinado a las conclusiones generales del trabajo. Para continuar se presenta una breve caracterización sobre la PBA y los principales antecedentes de los cuales se nutre este trabajo.

3. Breve caracterización de la PBA

a) Aspectos políticos y económicos

La trayectoria política de la PBA muestra que estuvo gobernada durante gran parte de su historia reciente por el PJ, a excepción del que se abrió con el retornó a la democracia bajo el gobierno

de Alejandro Armendáriz (1983-1987) de la UCR, y desde entonces se mantuvo como bastión electoral del PJ, gobernada por Antonio Cafiero (1987-1991), Eduardo Duhalde (1991-1995 y 1995-1999), Carlos Ruckauf (1999-2001), Felipe Solá (2002-2003 y 2003-2007) y Daniel Scioli (2007-2011 y 2011-2015).¹¹ Esta situación se modificó al cierre del trabajo con la asunción de María Eugenia Vidal por la coalición Cambiemos.

Benes y Moscovich (2012:46) sostienen que la política provincial presenta tres características interrelacionadas: por un lado, la mutua influencia con la política nacional, fenómeno al que Ollier (2006) denomina “imbricación”¹²; así como por la desproporcionalidad en su representación política y el consiguiente menor peso de su electorado en las cámaras legislativas nacionales así como la sobrerrepresentación de la minoría electoral (la UCR y el voto no peronista) dentro de la legislatura bonaerense y en las intendencias del interior; y por último, por la falta de ventajas comparativas de su gobernador en relación a los gobernadores de otras provincias, ya que este no puede “resguardar su imagen en tanto lo que sucede en la provincia es recogido por los medios de comunicación nacionales”, tampoco “puede cohesionar a la elite partidaria y económica de la provincia para evitar la aparición de competidores con buenas chances de disputarle la gobernación”; y no logra “aislar la provincia de la influencia del gobierno nacional que busca hacer pie allí”.

Asimismo la PBA en una de las más ricas del país y su actividad económica repercute en los indicadores nacionales. Su centralidad económica se mantuvo tanto bajo el modelo agroexportador sustentado en la explotación de las tierras fértiles bonaerenses, como durante la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) con el asentamiento industrial en el

¹¹ Cabe destacar que la PBA “elige a su gobernador y vice considerando el territorio como una única circunscripción. Los gobernadores pueden presentarse a una reelección y dejar el cargo durante un periodo antes de presentarse para un tercer mandato. Su poder legislativo es bicameral y se divide en una Cámara de Senadores y otra de Diputados o Legislatura. Cámara de Senadores se compone de 46 miembros y la Legislatura de 92 diputados. Para elegir a los legisladores, existen circunscripciones que aportan diferente cantidad de miembros por cada una, según la ley 6.698 que reforma el artículo 13 de la ley electoral: la sección I elige ocho senadores y quince diputados, la sección II cinco y once, la III nueve y dieciocho, la IV siete y catorce, la V cinco y once, la VI seis y once, la VII 3 y 6, y la sección capital 3 y 6” (Benes y Moscovich, 2012:47)

¹² Ollier (2007) plantea que conocer la política provincial requiere indagar en los procesos de imbricación de las instancia nacional y provincial, la cual “entraña la existencia de una zona gris” donde ambos espacios se superponen y dan lugar a tres impactos: provincializador (de la provincia sobre la nación), nacionalizador (de la nación sobre la provincia) y cooperativo (de cooperación).

Conurbano Bonaerense y la masiva afluencia de población del interior del país; y retomó protagonismo en la última etapa denominada por algunos autores como “neodesarrollista”, tanto por el crecimiento de las exportaciones de soja, maíz y trigo como de la actividad industrial.

En 2013, el producto bruto geográfico (PBG)¹³ de la PBA representaba el 36% del Producto Interno Bruto, generaba el 50% de la producción industrial y producía el 33% de las exportaciones nacionales y contribuía con el 36,8% de la masa impositiva coparticipable y recibía sólo el 19,2% (Ministerio de Economía de la PBA, 2013)¹⁴.

Cabe destacar que desde 1988, cuando en el marco de las negociaciones del gobierno de Cafiero y del gobierno de Raúl Alfonsín, la PBA cedió el 7,6% de la Coparticipación Federal de Impuestos se mantiene una brecha importante entre lo que contribuye y lo que percibe por coparticipación.

Sin embargo, Centrónolo y Jiménez (2004) plantean que en Argentina entre 1990, 1996 y 2001 la coparticipación fue perdiendo importancia relativa como modo de transferencia único de la nación a las provincias y fueron extendiéndose otros mecanismos de transferencia, especialmente las denominadas asignaciones específicas. Dentro de las asignaciones específicas que recibe la PBA se encuentra el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense¹⁵. La creación del mismo, en 1992, estableció que la provincia percibiría el 10% del total del impuesto a las ganancias y la Ley provincial N° 11.247 acordó que la unidad ejecutora del mismo sería el Ente del Conurbano Bonaerense, con rango ministerial, cuyo presidente dependía de la gobernación directamente. Danani, Chiara y Filc (1997:35) señalan que los recursos del fondo representaron un 4,39 % para 1992; 7,83 % para 1993 y 9,53 % para 1994 del presupuesto total de la administración provincial y que “la consideración de su importancia económica se refuerza al

¹³ El PBG muestra “la actividad económica de las unidades productivas residentes en esa jurisdicción, siendo igual a la suma de los valores agregados por dichas unidades productivas. Desde el punto de vista contable, el PBG es la agregación de los saldos de la cuenta de producción de las distintas ramas de actividad” (Dirección Provincial de Estadística, 2005:113).

¹⁴ El gráfico 1 del anexo II presenta la evolución del PBG de la PBA desde 1993.

¹⁵ Para un análisis detallado del rol que cumplió el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, véase Danani, Chiara y Filc (1997).

recordar que se trata de recursos destinados exclusivamente a inversiones en una región (el Conurbano Bonaerense), lo que simultáneamente otorga mayor flexibilidad (distributiva) a los recursos asignables al interior de la provincia”.

En 1996, tras reclamos de distintos gobernadores, comenzó a operar un tope que congeló la participación que la PBA recibiría en 650 millones de pesos y que el excedente del 10% de la recaudación por el impuesto a las ganancias se distribuiría en el resto de las jurisdicciones del país (salvo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)). Esta situación generó que, posteriormente, el fondo perdiera participación en la distribución de los recursos en la PBA y que algunas jurisdicciones (Córdoba, Santa Fe, Chaco, Tierra del Fuego, Salta, Entre Ríos, Santiago del Estero y Mendoza) recibieran mayores recursos por el fondo que la propia PBA.¹⁶

b) Aspectos poblacionales, hidrográficos e históricos

La PBA tiene una extensión que alcanza los 304.907 km², equivalente al 11,1% del territorio argentino¹⁷, se ubica en el centro-este del país y limita al norte con las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, hacia el oeste con Córdoba, La Pampa y Río Negro, al sur y al este con el Mar Argentino del Océano Atlántico y al nordeste con el Río de la Plata. Se encuentra integrada por 135 partidos que son jurisdicciones político- administrativas de segundo orden¹⁸ y coinciden con las áreas de gobierno local: los municipios. En 2010 contaba con una población que ascendía a 15.625.084 habitantes (lo que representaba el 38,95 % del país) que se distribuía de forma heterogénea en dos regiones geográficas diferenciadas con dinámica demográfica propia: el Gran Buenos Aires o Conurbano Bonaerense, integrado por 24 partidos que rodean a la CABA que concentraban al 63,46% de la población, y por otro, el Interior Provincial, conformado por 111 partidos dónde se localizaba el resto de la población (INDEC, 2010).

¹⁶ El gráfico 2 del anexo II del capítulo presenta la evolución por la pérdida de recursos del fondo por implementación de tope al Fondo.

¹⁷ Sin considerar la Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur.

¹⁸ En tanto las provincias son jurisdicciones de primer orden.

Cabe destacar que luego de la federalización de la ciudad de Buenos Aires, en 1880, la capital provincial fue radicada en la ciudad de La Plata, donde tienen asiento los tres poderes de gobierno, más allá de lo cual por mucho tiempo no logró convertirse en “la capital política de la provincia” en tanto, como señala Roy Hora (2010), “hasta 1910, la mayoría de los gobernantes, diputados, senadores y altas magistraturas provinciales no vivían en la provincia, sino en la Capital”.

Asimismo la PBA se caracterizaba por tener un elevado grado de urbanización ya que el 96,4 % de la población se consideraba urbana, y el 98,93% de los hogares contaban con acceso al servicio público de electricidad y el 64,94% con el servicio público de gas (INDEC, 2010). Si bien hay una mayor participación de la población en el GBA, la participación relativa en cada región se mantenía estable desde 1960.¹⁹

En términos demográficos, en 2010, la población total de la provincia expresaba un crecimiento relativo del 13% respecto a 2001, con una densidad de población del 50,8 por Km². La mayor parte de la población se ubicaba entre los 15 y 65 años y se distribuía en 4.789.484 de hogares y 5.383.536 viviendas (4.425.193 habitadas, 952.593 deshabitadas y 5.750 colectivas).

En términos hidrográficos el territorio de la PBA pertenece a la Cuenca del Plata, sus principales recursos hídricos superficiales son el río de La Plata, Paraná, Negro y Colorado y diversos arroyos y canales que tienen variaciones de calidad y caudales dependiendo de los años secos o lluviosos. Su territorio se divide en 6 ambientes hidrológicos:

— La Región Hídrica 1 “Noreste” es la región más poblada alcanzando al 83% del total provincial y se encuentra afectada por el conflicto entre el uso agrícola y público del agua vinculado al riego intensivo. La salinidad del recurso es de bajo tenor y soporta una aguda contaminación química por la concentración de nitratos, principalmente en el Conurbano

— La Región Hídrica 2 “Extramontana” refiere a la Cuenca Deprimida del Salado, contiene al 12% de la población provincial, y tiene en materia de cantidad y calidad del recurso una situación similar a la Región 1.

¹⁹ El gráfico 3 del anexo III presenta la evolución de la población urbana y rural (1869-2010) y el gráfico 4 la participación relativa de la población según región de la PBA (1960-2010).

— La Región Hídrica 3 “Noroeste” alcanza al 3% de la población provincial y experimenta un proceso de salinización de acuíferos como resultado del bajo gradiente hidráulico y del comportamiento endorreico del área, se observa altos contenidos de arsénico en el agua y pendientes del terreno poco pronunciadas. El déficit del recurso subterráneo se agrava por la inexistencia de cursos superficiales permanentes aptos para su explotación.

— La Región Hídrica 4 “Oriental” representa el 1% del total provincial, tiene como principales problemas la salinización de los niveles acuíferos productivos y el bajo rendimiento de las perforaciones.

— La Región Hídrica 5 “Lacunar Occidental” alcanza apenas el 0,5% del total provincial y forma parte del sistema endorreico de Lagunas Encadenadas del Oeste cuya principal problemática es la calidad química de las aguas, hipersalina clorurada sódica y que contiene altos contenidos de flúor, sodio y cloruros.

— La Región Hídrica 6 “Norpatagónica” contiene al restante 0,5% de la población y concentra importantes tenores de flúor y arsénico (Plan Estratégico de agua y saneamiento en la PBA, 2011).

Ciertamente la provincia ha ocupado un lugar insoslayable en la historia económica y social argentina, al decir de Palacio (2008:13), la “historia de la Argentina se escribió con la vara de Buenos Aires (ciudad y provincia) e, inversamente, la de Provincia de Buenos Aires fue escrita con la vara de la nación”. Es decir, la historia de la provincia más importante del país se diluyó en la historia nacional. Asimismo “si lo primero marcó a fuego la historiografía nacional, imprimiéndole un sesgo interpretativo muy notable, lo segundo afectó en forma decisiva a la historiografía de la provincia, haciendo difusa su identidad, débil su consistencia y escasos sus temas propios, dándose la paradoja de que a la provincia más importante del país le ha sido difícil escribir su historia de una manera distinta y contundente” (Palacio, 2008:13).

Desde la federalización, según Roy Hora (2010), a la PBA le costó “imponer su enorme peso demográfico y económico en la política nacional y quedó desplazada del centro”, situación que si bien se fue revirtiendo con el tiempo parte de ese desfase se mantiene. De acuerdo al autor “desde mediados del siglo XX la provincia tiene un protagonismo enorme, pero con limitaciones. Es parte fundamental de la ecuación para sumar sufragios en una elección nacional, pero como base política la provincia es frágil para construir un liderazgo nacional” (Roy Hora, 2010).

c) **La Provincia de Buenos Aires: dos provincias**

Las dos áreas que integran la PBA experimentaron distintos procesos de asentamiento de la población que le imprimen una singularidad propia, por un lado, el Interior provincial con pueblos y ciudades cuyo asentamiento data del siglo XIX; y por otro la conurbación, que junto a la CABA, forma parte de la metrópolis denominada AMBA y que creció de forma notoria al calor de la ISI. Aunque ambas áreas comparten patrones de asentamiento poblacional y productivo similares a su interior no son homogéneas, sobre todo en lo que concierne a la disponibilidad de acceso a los servicios básicos, por eso sostenemos que son dos provincias.

En lo que concierne a los municipios del Interior, a excepción de General Pueyrredón, Tandil, Balcarce y Olavarría, Bahía Blanca y el Municipio de la Costa se observan asentamientos poblacionales reducidos, como explica Pereyra (2015:15), que conforman “una red de pueblos y ciudades de pequeñas dimensiones, circundadas por tierras dedicadas a actividades agropecuarias”. Entre las actividades productivas sobresale el cultivo de cereales (y su molienda en el norte y noroeste (Chacabuco, Cañuelas, Chivilcoy, Salto, y la Plata y en el sur provincial en General Pueyrredón y Bahía Blanca), oleaginoso (en el norte y el noroeste soja y girasol en el sur y en el oeste) y forrajero; la ganadería bovina que concentra a un tercio de la producción nacional (concentrada en los municipios de Ayacucho, Olavarría, Rauch y Benito Juárez); la pesca que ubica a la provincia en primer lugar; y la producción lechera con cinco cuencas.

Lo municipios del Interior cuentan con mayor cobertura de los servicios de infraestructura por redes como gas, y agua y saneamiento y también mayor cobertura médica provista por las obras sociales en relación a lo que sucede con los municipios del Conurbano donde se observa fuerte presencia del Estado nacional (Encuesta Multipropósito a Hogares, 2015).

El Conurbano presenta tres cordones, el primero comenzó a crecer en las primeras décadas del siglo pasado y el segundo lo hizo, fuertemente, a partir de las políticas vinculadas a la ISI, en el marco de los loteos populares que se dieron sin el acompañamiento de las infraestructuras urbanas, con la sustitución de los servicios urbanos por modalidades menos seguras que

posibilitaron la incorporación de trabajadores urbanos a la ciudad (Clichevsky, 1990); y la localización de los sectores más postergados de la estructura social en los valles de inundación de ríos (Garay, 2001). En estos municipios se radicaron distintas actividades de servicios, producción de manufacturas como papel y del sector metalúrgico en general.

Las transformaciones en la estructura económica producto del desmantelamiento de la ISI favorecieron que el Conurbano, por un lado, concentrara la mayor cantidad de población en condiciones de pobreza, con problemas sanitarios y distintas situaciones de vulnerabilidad²⁰; y por otro, experimentara un proceso de “suburbanización” de la clase media y alta a partir de la expansión de las “urbanizaciones cerradas” que diera como resultado una mayor privatización de la ciudad (Pirez, 1994) y de forma contemporánea, el crecimiento de las tomas de suelos y proliferación de villas miserias.

Ya en la primera etapa del presente siglo comenzó a expandirse la trama urbana hacia los municipios del tercer cordón, ya a 70 kilómetros de la CABA, en un proceso de periurbanización²¹, apoyado con inversión pública en redes de comunicación, y privada, en lo que concierne al loteo inmobiliario. Esta situación complejizó la periferia donde aún los municipios del segundo cordón se encontraban desprovistos de las infraestructuras básicas, en tanto cómo señala Barsky (2011: 49) “un Estado que no ha podido llegar aún con las infraestructuras

²⁰ La vulnerabilidad se vincula con la posibilidad de que se manifiesten daños o consecuencias no esperadas, las cuales siguiendo a Busso (2001) pueden ser clasificadas como permanentes o coyunturales (según el tiempo) y en internas o externas (según su origen). Tal como señala Soldano (2008) la capacidad de respuesta de los afectados ya sean individuos, hogares, grupos, comunidades y territorios se relaciona con “los activos o capitales, las estrategias de uso y el conjunto de oportunidades delimitados por el mercado, el Estado y la sociedad civil”. Suarez y Arce (2010) plantean que la vulnerabilidad tiene dos dimensiones medulares: una económica relacionada con “la amenaza que padecen ciertos sectores de ser excluidos de puestos de calidad –en términos de ingresos, beneficios, condiciones de trabajo, etc. – y de transitar una carrera laboral signada por el desempleo y la inestabilidad”; y otra social vinculada “a la pérdida de capital social y a las crecientes dificultades para acceder a los servicios sociales básicos, lo que implica un incremento de la incertidumbre y desprotección de los hogares”.

²¹ De acuerdo a Bozzano (1990), la periurbanización refiere a un proceso que emerge en el contexto de globalización y desarrollo de la ciudad sobre su periferia rural inmediata y puede ser definido a partir de distintos fenómenos como, por un lado, “la expansión urbana propiamente dicha, constituida preferentemente de espacios urbanos, industriales y de servicios; por otro, por “las transformaciones de pequeñas localidades y pueblos en subcentros” así como, por último, “la mutación de estructuras rurales tradicionales y/o de medios naturales en espacios de actividades agrícolas intensivas y diversas”.

necesarias en la segunda corona de la ciudad (redes de agua corriente, cloacas, gas) está propiciando el escenario para que se produzcan dichas transformaciones en su borde exterior”.

Es de destacar que desde la reforma constitucional de 1994, por la cantidad de población que lo habita, los municipios del Conurbano conforman un bastión electoral a conquistar por cualquier fórmula que aspire llegar a ocupar ejecutivo nacional o provincial.

3. Los principales antecedentes sobre la gestión y la política del agua y saneamiento en estados subnacionales

En Argentina, los Estados subnacionales conforman un campo de estudio, relativamente, poco explorado. Así predominan los trabajos en calidad ensayos que dialogan poco entre sí. Los trabajos que sitúan la atención en el sector de agua y saneamiento enfatizan en el nivel nacional y en una etapa concreta de la trayectoria: las privatizaciones. Más allá de lo cual, el presente trabajo recupera y se nutre de aportes realizado por distintos autores, por un lado a) aquellos que sitúan la mirada en el estudio de la política de agua y saneamiento; y b) por otro los que enfatizan en la PBA.

a) La política de agua y saneamiento

El estudio de la política de agua y saneamiento en Argentina, al igual que en otros campos de políticas públicas, ha tenido como foco de análisis el nivel nacional a partir de la actividad realizada por la empresa insignia del sector (OSN) y ha enfatizado en la gestión privada de los servicios y sus impactos en materia de inversiones, tarifas, etc. (García (1998); Azpiazu y Forcinito (2004 y 2014), Marín y Forte (2014), Azpiazu y Schorr (2004 y 2006), Catenazzi (2004, y 2009) y Catenazzi y Da Representação, (2012), entre otros y en la re-estatización (Azpiazu y Castro (2012), Lentini (2011), Rocca (2011), Tobías y Pereira (2014), entre otros).

En menor medida se ha estudiado la provisión de agua y saneamiento en las jurisdicciones provinciales y los trabajos que avanzaron en esta línea mantuvieron la mirada también en los impactos de las privatizaciones y de los conflictos asociados.

Así, por ejemplo, lo acontecido en Tucumán ha sido estudiado por Crenzel (2004 y 2014) y Rais, Esquivel y Sour (2002); en Córdoba por Cabral (2006 y 2007) y Pesce (2008); en Mendoza por Cidon (2014), Jofré (2010) y Akhmouch (2004); en Santa Fe por Minaverri (2013), Faccendini (2011) y Pesce (2006); Corrientes (Rey Vázquez (2006); Hong (2006) y Goldfarb y Medina (2009) y Artana, Navajas y Urbiztondo (2000)).

Con distinto grado de énfasis, los trabajos coinciden en señalar que los argumentos esgrimidos para avanzar en las privatizaciones estuvieron vinculadas a: la debilidad del estado como productor; interferencias políticas, en especial en el establecimiento de tarifas; los déficit financieros de las empresas; los conflictos de intereses generados por la organización institucional (y la superposición de organismos); la necesidad de fondos para cancelar deudas; y la creación de un “clima de negocios” para promover la inversión (Epszteyn y Gaggero, 2000). Asimismo, que en algunos casos, los Estados provinciales han enfrentado problemas de demanda insatisfecha de los servicios, con un deterioro de la calidad de la provisión y de los recursos hídricos durante la etapa de gestión privada y que dichos problemas tienden a persistir, con distinto énfasis, en las re-estatizaciones en los casos que se dio este proceso.

Sobre la PBA, puntualmente, se encuentran algunos trabajos que describen los efectos de la privatización de la empresa provincial y el desempeño de las concesionarias. En esta línea de inscribe los trabajos de Carbayo (2011) y Cáceres y Carbayo (2013) que presentan un diagnóstico de la concesión de los servicios a Azurix de Buenos Aires S.A. (Azurix) y enfatizan en los errores del esquema regulatorio en la búsqueda de eficiencia y seguridad jurídica de la prestación. Así como los trabajos sobre la privatización y el lugar de Azurix realizados por Bellini y Dietert (2004) que enfatizan en la salida anunciada de Azurix y su desempeño en Bahía Blanca; y los de Dietert y Bellini (2004 a, b y c) que caracteriza el papel del Estado provincial y el rol del ente regulador en las relaciones entre los usuarios y la concesionaria de los servicios.

En lo que concierne ya a la re-estatización de los servicios y los alcances y limitaciones de la creación de una nueva empresa provincial dedicada, los trabajos de Azpiazu y Bonofiglio (2006)

y Azpiazu, Bonofiglio y Nahón (2008) que realizan un mapa de situación de los servicios en el país, con algunos apartados sobre la PBA. También se encuentran algunos trabajos que sitúan la mirada en la calidad de los servicios y los procesos de judicialización Cáceres y Minaverry (2014) y Minaverry y Cáceres (2016).

En una línea distinta y más cercana a este trabajo se destaca el trabajo de Pereyra (2010) que realiza una aproximación en “perspectiva histórica” a los principales componentes de la política del agua en la PBA previo a la sanción de su Código de Agua en 1999; y los trabajos de Isuani (2010 a y b) que plantean que la “configuración” de los “instrumentos de política” acaecida en la provincia entre 1992 y 2008 le han impreso un “sesgo” a la política que no le permite enfrentar con eficacia gran parte de los problemas que se ligan al uso del recurso (Isuani, 2010: 147). Lamentablemente en estos trabajos la mirada se encuentra centrada en la política hídrica en general y no se detiene en la función de prestación de los servicios de agua y saneamiento.

Asimismo el presente trabajo recupera los resultados alcanzados en una investigación realizada en forma previa, como tesis de maestría, sobre la problemática de la provisión de agua y saneamiento en áreas con escasa cobertura de las redes públicas y los circuitos mercantiles de acceso que emergen en el Conurbano bonaerense, particularmente en José C. Paz (Cáceres, 2011).

b) El Estado de la PBA

El conocimiento académico sobre el Estado de la PBA es relativamente escaso y en general ha quedado subsumido, mayormente, en la reflexión sobre la consideración de aspectos parciales de la historia provincial o de la dinámica política. Se hace referencia al Estado provincial en los trabajos sobre la historia bonaerense que han ganado protagonismo en los últimos años, en tanto al clásico trabajo de Levene (1940) se han agregado distintos trabajos que procuran recuperar la especificidad de la historia provincial, entre los que se destaca, la investigación dirigida por Ternavasio (2013) que presenta una recorrida sobre la historiografía reciente y brinda un conjunto

de hipótesis actualizadas sobre la historia provincial desde 1820 hasta la federalización de la CABA en 1880.

Desde la federalización se destaca el estudio de Palacio (2013) que enfatiza en el análisis del modelo agroexportador que incluyó la expansión del ferrocarril y de los puertos y caminos, en el marco de la instauración de un orden político conservador, la emergencia del radicalismo y finaliza en la irrupción del peronismo; y por último, la investigación de Otero (2012) en la que se caracteriza la historia geológica, climática y ambiental de la provincia desde sus orígenes hasta entrado el siglo XXI.

Asimismo nos interesa destacar un conjunto de estudios que han contribuido a la comprensión de distintas aristas de la PBA aunque en los mismos tiende a observarse cierta ausencia conceptual del Estado provincial. Nos referimos a los trabajos que analizan los escenarios del sistema de partidos de la provincia desde el retorno a la democracia en 1983, Rotman y Varetto (2012), así como en la dinámica política provincial del radicalismo, Ollier (2006) y Ferrari (2012 y 2014), y del peronismo, Ollier (2007) y Ferrari (2010); situación similar se observa en los trabajos sobre la diferenciación de los patrones de comportamiento electoral de la provincia entre el Conurbano Bonaerense y el interior provincial (Escolar, Minvielle, y Castro (2004)).

Por último, en una línea más cercana a los objetivos de este trabajo nos interesa destacar un conjunto de trabajos contemporáneos, específicamente, nos referimos a distintos análisis sobre las dinámicas que asumen la formulación e implementación de políticas públicas estratégicas en la PBA: en la arena educativa los trabajos de Agoff, Bertranou y Foglia (2013 y 2014); en la tributaria Pereyra (2013 y 2015); en la ambiental los trabajos de Isuani (2013) y en clave comparada, a partir de las políticas anteriores, el trabajo de Bertranou, Isuani y Pereyra (2014).

CAPÍTULO 2: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARENAS COMPARTIDAS. DESAFÍOS A LA COHERENCIA Y COORDINACIÓN

1. Introducción

El presente capítulo inicia el desarrollo de la concepción teórica que nutrió el trabajo. Parte de emprender una aproximación al concepto de Estado que sin entrar en su génesis histórica, sus formas y las distintas perspectivas teóricas nos permita enfatizar su papel en la formulación e implementación de políticas públicas tendientes a atender cuestiones socialmente problematizadas.²²

El trabajo centra la mirada en la dimensión concreta del Estado sin desconocer que, como explica Thwaites Rey, para comprender al aparato estatal y a las dinámicas de las políticas, resulta necesario “ir más allá tanto de la dinámica interna del aparato, esto es, su funcionamiento como burocracia y el patrón de relaciones que la definen, como de la lógica específica de la política pública. Se trata de contextualizar sus funciones y sus prácticas en el marco más global de la definición básica del Estado como relación de dominación, atravesada por las luchas y contradicciones sociales, e históricamente variable” (Thwaites Rey, 2005: 8- 9).

El Estado lleva adelante distintas políticas públicas en complejas arenas que incluyen salud, educación, servicios públicos de infraestructura, entre otros. Aquellas se formulan e implementan de acuerdo a muchos factores, entre ellos, la distribución de funciones que adoptan los países. En los países que estructuran la división política y territorial del poder y autoridad de forma federal, como Argentina, existe una distribución de tareas y funciones entre el nivel nacional, las provincias y los municipios.

En los ámbitos federales cobran importancia las RIGS, que presuponen un sistema de comunicación, coordinación, etc. que exceden el análisis de las relaciones fiscales e incluyen la asignación de responsabilidades sobre campos de políticas descentralizadas, el establecimiento de

²² Sobre la historia del concepto de Estado, véase Skinner (2003).

pautas comunes en la gestión de servicios, etc. Asimismo amplían el repertorio de respuestas con la que los Estados pueden afrontar problemas complejos y al mismo tiempo encierran un claro desafío para la coherencia y la coordinación. En el resto del capítulo se discuten estos conceptos principales.

2. El Estado en la formulación e implementación de políticas públicas

2.1 Sobre el concepto de Estado

Partimos de conceptualizar al Estado considerando que se encuentra en las distintas aristas de la vida cotidiana en el campo de la salud, la educación, la seguridad, los servicios de infraestructura e hidrocarburos, en las reglas que rigen el intercambio mercantil y la contratación de todo tipo, en la emisión de documentos, etc. En los términos de Oszlak (2012:2) esto refiere a la “capilaridad social del rol del Estado” es decir “su presencia celular en la organización de la vida de una sociedad”. Por lo que, el Estado “está presente [o también ausente] de múltiples maneras en prácticamente todas las esferas de la vida cotidiana, sea a través de las conductas que prohíbe o sanciona, de los riesgos que previene, de las oportunidades que crea o niega a las personas de a pie” (Oszlak, 2012:2).

Lo anteriormente señalado puede decirse que es la cara evidente del Estado, o en otras palabras, su dimensión concreta. Dimensión que refiere, fundamentalmente, a un conjunto de aparatos e instituciones que en la perspectiva adoptada “son un momento objetivado del proceso global de producción y circulación del poder” (O`Donnell, 1982: 17).

El Estado, como aparato, se visualiza entonces en el entramado administrativo, en los organismos, reglas, leyes, tributos y servicios, etc. los cuales no son “neutrales” sino que se encuentran atravesados “por funciones de dominio de clases sociales” (Osorio, 2008: 21).

En líneas generales, puede decirse que “todo lo que el Estado hace lo hace a través del aparato de Estado que funciona, por consiguiente, a manera de filtro que determina la modalidad de las intervenciones económicas e ideológicas del Estado” (Therborn, 1979: 180).

El aspecto más visible del Estado se vincula, también, con lo que Mann (2006) denomina “poder infraestructural”. Es decir la capacidad del Estado de, por ejemplo, recaudar ingresos a partir de grabar distintas relaciones comerciales, laborales, etc.; así como de resguardar información de la población, de sancionar normas y de otras acciones que atraviesan profundamente a la sociedad civil. Desde la perspectiva del autor, “todos los Estados poderosos infraestructuralmente, incluyendo las democracias capitalistas, son fuertes en relación con los individuos y con los grupos más débiles en la sociedad civil, pero los Estados capitalistas democráticos son débiles en relación con los grupos dominantes, al menos en comparación con la mayoría de los Estados históricos” (Mann, 2006:8).

La dimensión concreta se vincula, siguiendo a Vilas (2006) con la dimensión operativa que refiere a las capacidades de gestión. En palabras del autor:

“El modo en que un Estado lleva a cabo la administración de sus recursos y la gestión de sus políticas es analíticamente diferenciable de esos arreglos de poder pero guarda a su respecto una relación de adecuación básica. Antes o después, cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública. Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y estos siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores, es decir, su estructura de poder (Vilas, 2006: 14).

Asimismo, el Estado no es una totalidad homogénea sino que contiene en su interior a las organizaciones de gobierno y a las organizaciones burocráticas. Las organizaciones de gobierno, es decir el Poder ejecutivo y legislativo, al decir de Bresser Pereira (1997) constituyen el “núcleo estratégico” del Estado, que tienen “la capacidad de crear normas y definir políticas que son comprensivas para el conjunto de la sociedad dentro de un territorio específico”, mientras que las organizaciones burocráticas tienen que “realizar y resguardar el cumplimiento de las decisiones

adoptadas por las organizaciones de gobierno” aunque, claramente, no lo hacen de manera pasiva (Isuani, 2010:42).

O’Donnell (2008) centra la atención en cuatro dimensiones “históricamente contingentes” del Estado, estas son: 1) la dimensión administrativa, caracterizada por la presencia de burocracias (que refieren a complejas organizaciones que guardan relaciones de interdependencia, con responsabilidades asignadas legalmente que apuntan a proteger distintos aspectos del bien público); 2) la dimensión jurídica o legal “constitutiva del Estado y del orden que garantiza en un cierto territorio” (refiere fundamentalmente al entramado de reglas y normas acordadas por el Estado que atraviesan las relaciones sociales); 3) la dimensión ideológica, ligada al “foco organizativo” o identidad colectiva (en tanto el Estado intenta conformarse en un “foco de identidad” apelando a mediaciones tales como nación, pueblo o ciudadanía); y 4) a la dimensión de filtros por lo que el Estado trata de regular “cuán abiertos o cerrados están diversos espacios y fronteras que median entre el “adentro” y el “afuera” del territorio, los mercados y la población que delimita”, estos filtros procuran o dicen procurar el bienestar de la población y de los agentes económicos (O’Donnell, 2008).

Las dimensiones anteriores están asociadas a responsabilidades específicas: la eficacia en las burocracias, la efectividad en lo que concierne al marco legal, la credibilidad en tanto expresión del bien común, y la capacidad de establecer filtros (O’Donnell, 2008).

De forma similar Oszlak (2014) sostiene que la existencia de un Estado nacional se verifica a partir del desarrollo de los siguientes atributos que definen su estatidad: la capacidad de externalizar su poder logrando reconocimiento como “unidad soberana”; de “institucionalizar su autoridad” mediante una estructura que garantice el monopolio del ejercicio de la violencia; de diferenciar su control y extraer recursos de la sociedad civil; y la capacidad de internalizar una identidad colectiva.

La apariencia del Estado-aparato o reducido a sus burocracias de acuerdo con O`Donnell (1982: 17) “lo hace aparecer como un tercero externo a las relaciones sociales” donde su dimensión analítica, no siempre percibida, se vincula con las relaciones sociales de producción (que por supuesto no son sólo económicas). Siguiendo al autor, las relaciones de producción se establecen entre quienes por una coerción económica se ven obligados a vender su fuerza de trabajo y convertirse así en asalariados y los dueños de los medios de producción que están desprovistos de la sujeción directa sobre los primeros. En esas relaciones desiguales, el Estado es un actor “originaria y constitutivamente” ya que en “el mismo momento que limita y, en diversos sentidos dirige lo que, al acolchonar las condiciones de explotación y su posible devengamiento ideológico, es el interés general y de largo plazo de la burguesía en tanto clase: la reproducción de las relaciones sociales que la constituyen, precisamente, en tal clase dominante” (O`Donnell, 1982: 15-16).

Es decir, en su dimensión analítica, el Estado es garante “coactivo” y “organizador” de las relaciones sociales y de clase, incluso siendo “custodial” de las clases dominadas en detrimento, en algunas circunstancias, de las clases dominantes (O`Donnell, 1982: 15-16). Por lo que, el Estado es una construcción histórica y cultural “resultado de los acuerdos de poder” entre las clases y de la “cooperación objetiva que se deriva de ellos” que permanece en tanto “es creado y recreado por una miríada de actos cotidianos, de decisiones y mandatos formales y prácticas informales” (Vilas, 2006: 11).

La dimensión analítica invita a pensar el Estado como estructura de poder en tanto máxima unidad de decisión, sentido, propósito y conducción legítima respecto a la población en un territorio. Claro está que el Estado emerge de la sociedad y “de la configuración que imprimen a ésta la pluralidad de sus actores en sus múltiples relaciones recíprocas y en sus articulaciones con otras sociedades” (Vilas, 2006). Dicha configuración se objetiva en instituciones y se expresa mediante un entramado de normas de cumplimiento obligatorio en un territorio por los distintos actores sociales y agentes económicos.

Por lo dicho hasta aquí, entendemos que el Estado no es ni un todo monolítico ni todos los individuos, grupos, y fracciones de clase que componen la sociedad “tienen similar acceso y capacidad de presión” (Boneo, 1979: 9). Asimismo si bien el Estado no se reduce sólo a una herramienta al servicio de los dueños de los medios de producción, tampoco actúa de forma independiente del resto de las relaciones sociales como realizador de los intereses generales (Campione, 1996). Por lo que, el Estado “es agente de un interés general pero parcializado”, de un interés de clase, que reproduce la asimetría que está en la base del sistema (O’Donnell, 1982: 18).

El Estado reúne y expresa los conflictos de la sociedad pero puede actuar con autonomía, que claramente no es absoluta, “para definir objetivos y fijar metas, seleccionar y emplear instrumentos de política, movilizar recursos y mantener bajo control las restricciones en que operan las políticas públicas, incluyendo el comportamiento de los actores” (Vilas, 2006: 12). La autonomía no constituye “un rasgo estructural” inmutable de ningún sistema de gobierno, sino que “puede aparecer y desaparecer” dado que no sólo:

“...las crisis pueden precipitar la formulación de estrategias y políticas oficiales por parte de élites o administradores que de otro modo no podrían materializar sus posibilidades de acción autónoma; también es cierto porque las mismas posibilidades estructurales de acciones estatales autónomas cambian con el tiempo, a medida que las organizaciones de coerción y administración experimentan transformaciones, tanto internamente como en sus relaciones con los grupos sociales y con sectores representativos del gobierno” (Skocpol, 1989:20).

Como señalamos las relaciones de producción no son sólo económicas sino que producen lazos sociales, causan y reproducen significados y como otras relaciones se sustentan paralelamente tanto en la fuerza como en el consentimiento (Lechner, 1981). Más allá de lo cual la ideología hegemónica ha presentado a las relaciones de producción capitalista como “fruto único del contrato social” y a los otros modos “como resultados exclusivos de la coacción, de la desigualdad, de la expropiación, de la ocultación, de la ausencia de voluntad” (Rojas, 1997: 144). Esta concepción ha penetrado profundamente en el campo de la cultura, entendida en la perspectiva de Williams (2000) como el conjunto de prácticas que hacen al “proceso social total

en que los hombres definen y configuran sus vidas”. Dicha noción de cultura se vincula, estrechamente, con la acepción gramsciana del concepto de hegemonía que, también, el autor revaloriza y define como “un cuerpo de prácticas y expectativas en relación con la totalidad de la vida: nuestros sentidos y dosis de energía, las percepciones definidas que tenemos de nosotros mismos y de nuestro mundo... (La hegemonía) es una ‘cultura’, pero una cultura que debe ser considerada asimismo como la vívida dominación y subordinación de clases particulares” (Williams, 2000: 131-132). Desde donde se entiende que la hegemonía tampoco es absoluta, integra experiencias y no se produce de forma pasiva, por el contrario experimenta momentos contrahegemónicos caracterizados por la resistencia, ya que en toda formación cultural coexisten la dominante, la residual y la emergente.

Considerando el plano concreto y analítico O’Donnell (2008) define al Estado, en clave weberiana, como:

“Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquél territorio” (O’Donnell, 2008:5).

En síntesis: el Estado es una entidad particular, compleja y trascendental en las sociedades capitalistas modernas (Osorio, 2008). Por lo que se constituye en un actor necesario y el “arco” de sus intervenciones alcanzan tareas específicas de regulación del sector privado, de promoción de actividades, de producción y prestación directa de bienes y servicios públicos, etc. (Vilas, 2011).

2.2 Políticas públicas

Por política pública entendemos una toma de posición del Estado frente a una *cuestión* socialmente problematizada, es decir un reclamo, demanda o necesidad en un contexto histórico específico e incluyen también las “omisiones que manifiestan una determinada modalidad de

intervención” (Oszlak y O`Donnell, 1976:18). Esta toma de posición puede ser activa en tanto el Estado decida “iniciar la cuestión y legitimarla, acelerar algunas de las tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla” o incluso puede incluir un no hacer, un no involucrarse y no intervenir y en caso de inacción, el Estado “puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen (Oszlak y O`Donnell, 1976: 23).

Las cuestiones tienen un ciclo vital desde que se constituyen como tales hasta su resolución (su desvanecimiento) que no necesariamente coincide con la solución del problema. En este ciclo, los distintos actores afectados objetivamente o subjetivamente toman posición, lo que cambia el “mapa de relaciones sociales y el universo de problemas” (Oszlak y O`Donnell, 1976: 23).

Las políticas dependen de los gobiernos y del juego político presente en cada jurisdicción dónde se formulan e implementan de acuerdo a la distribución de funciones adoptada (Rodríguez Gustá, 2007). No son resultado de “un proceso lineal”, coherente e intencionado de diseño sino que, como señalan Chiara y Di Virgilio (2009: 37), son objetos de un proceso social y político que configura una arena en disputa. Por lo cual resulta relevante analizar cómo y por qué distintos actores actúan frente a ciertas cuestiones (con conflictos, coaliciones, movilización de recursos, grados de autonomía y poder de los actores) (Oszlak y O`Donnell, 1976: 100).

Kingdon (2003) plantea que el ciclo de vida de las políticas puede ser considerado como un set de procesos que, como mínimo, incluye: el establecimiento de agenda, la especificación de las alternativas a partir de las cuales se tomará un curso de acción, la opción autoritativa entre las distintas alternativas, tanto en lo que refiere a la decisión legislativa o presidencial y la implementación de la decisión. Ciertamente no todos los problemas se convierten en *cuestiones* ni captan la atención, ni forman parte de los asuntos públicos o logran colocarse de igual forma entre las áreas prioritarias del gobierno, aunque se traten de cuestiones relevantes que hagan al desarrollo económico, la integración territorial y el bienestar de la población. Es decir no todos

los problemas pasan a conformar la agenda, entendiendo a esta como al conjunto de *cuestiones* a las que los agentes públicos están prestando atención en un momento determinado (Kingdom, 2003).

Asimismo la agenda simboliza en palabras de Oszlak (1997:5) el “espacio problemático” de la sociedad integrada por “las cuestiones no resueltas”, los problemas y tensiones que afectan y atraviesan a distintos actores y que conforman el objeto de acción del estado en materia de políticas. Siguiendo a Oszlak (1997:5) “el rol del estado en cada momento histórico podría concebirse como una expresión político-ideológica de esa agenda vigente. Sería, en cierto modo, una decantación de las políticas o tomas de posición predominantes y de su consecuencia: la conformación de un aparato institucional orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego para ello los diversos recursos de poder que en cada momento está en condiciones de movilizar”. Aguilar Villanueva (1993) sostiene que para que las *cuestiones* pasen a formar o no parte de la agenda tienen que ser objeto de atención o por lo menos de amplio conocimiento del público y una parte importante del mismo tiene que considerar que requiere de alguna acción de competencia gubernamental.

En síntesis, el análisis de políticas concretas nos permite observar el hacer del Estado respecto aquellas *cuestiones socialmente problematizadas*, su interacción e intentos de cambiar y moldear a distintos actores.

2.2.1 Instrumentos de política pública

La posibilidad de dar repuestas a los diversos problemas sociales y contradicciones que atraviesan a las sociedades realza la importancia que tienen los instrumentos de políticas públicas o en palabras de Skocpol (1989:23) los “medios pertinentes”. Los instrumentos refieren a técnicas que materializan las políticas, se concretan en una forma específica, en una acción (Berrios Espezúa, 2013). Es decir incluyen a las herramientas puntuales que adoptan la formulación de políticas y las decisiones tomadas por aquellas autoridades competentes (Howlett,

2011). De esta forma puede decirse que son las “condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de concretar los objetivos propuestos” (Isuani, 2010: 100).

Ciertamente la selección de instrumentos se encuentra sujeta a múltiples restricciones, fundamentalmente, las que provienen del contexto socio-político de la implementación (Bressers y O’Toole 2007). Pero no sólo la selección de los distintos instrumentos sino la manera en como son utilizados, su desempeño y la evaluación del grado de efectividad que adquieren se ven influenciados por los aspectos técnicos, operativos y los factores institucionales, ideológicos y filosóficos que los sustentan. Es decir se ven influenciados por el medio ambiente social, político, gubernamental cultural y económico donde operan. Al decir de Subirats (2001: 6) no parece razonable “que la elección de un instrumento de política determinado, sea el que fuere, y la evaluación de su efectividad deban basarse únicamente en consideraciones de tipo técnico” sino que requieren “encontrar su fundamento en las preferencias ideológicas y en la tradición filosófica tanto como en las razones estrictamente técnicas”.

Por lo señalado las políticas públicas son sujeto de la disputa política no sólo desde los valores que los sustentan sino también desde los instrumentos que adquieren un carácter político (Subirats, 2001). De acuerdo a Bressers y Toole (2007) el análisis de los instrumentos demanda considerar la posibilidad de confluencia de instrumentos en diferentes niveles de gobierno, la competencia y cooperación entre arenas de política interdependientes, etc. En tanto cada arena de política tiene su complejidad, diversidad y los instrumentos han proliferado en las últimas décadas, se los puede clasificar de diferentes formas (Bemelmans-Videc, Rist, y Vedung, 2011).

Peters (1982) identifica dentro de los instrumentos: las normas jurídicas que conforman el único recurso propio y exclusivo del Estado (por el que se autorizan y constituyen las acciones, y limitan la discrecionalidad en la actuación del personal político y funcional); los servicios de personal e infraestructura humana, organizativa y de material sobre la cual se sustentan las acciones; los recursos financieros para la implementación de las políticas, el contenido de las

normas y los recursos humanos, materiales y técnicos; y la persuasión en tanto algunas acciones requieren su justificación ante la ciudadanía.

Velasco (2007) diferencia entre instrumentos *organizativos* aquellos referidos a la estructura pública o mixta desarrollada para un campo específico, donde se distinguen las estructuras administrativas y las ejecutivas; los instrumentos de *coordinación* y *cooperación* entre agencias burocráticas y actores privados; los *programáticos* integrados por los planes generales y programas; los *normativos* o de *ordenación* referidos a las normas vinculantes y aquellas de aplicación directa; así como los *financieros*, de mejora del *conocimiento* y de la *comunicación*. Dichos instrumentos tiende a ser utilizados de forma combinada por cualquier nivel gubernamental.

Para Charpertier e Hidalgo (1999) los instrumentos incluyen, por un lado, un dispositivo legal que puede materializar parte de los preceptos que acompañan las decisiones políticas y acordar derechos y obligaciones; y una estructura organizativa de poder político que permita la puesta en marcha de los programas institucionalizados mediante procedimientos, métodos, criterios de decisión y programas.

Pérez Monteleone (2014:28), siguiendo a Howlet (2005), sostiene que los instrumentos pueden clasificarse, también, por un lado, en *sustantivos* en el caso de referirse a aquellos que “proveen beneficios o servicios a los ciudadanos o a los gobiernos” y se vinculan con recursos específicos (simbólicos como la información o materiales) que permiten a los gobiernos actuar con más efectividad; por otro, en *procesales* aquellos que pueden “generar modificaciones en los procesos políticos mediante el proceso de implementación”. La autora señala que según la arena que trate puede dar lugar a las combinaciones de instrumentos, por lo que resalta la importancia de comprender cómo y porqué se escoge y se combinan en base a objetivos delimitados en un diseño (lo cual permite observar, por ejemplo, si se complementan o se contradicen).

Por su parte Isuani (2010) centra la atención en el dispositivo normativo, el dispositivo de gestión y el dispositivo de recursos. De acuerdo al autor, el dispositivo normativo apunta a brindar el marco que encuadra, estructura y orienta el desarrollo de las actividades (lo que incluye las leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones). Desde donde se entiende que la interacción entre las organizaciones de gobierno y los actores no estatales incide, notablemente, en la configuración de estos instrumentos. El Dispositivo de Gestión da cuenta del esquema organizacional que modifica la morfología del Estado mediante los ministerios, organismos, entes y empresas específicas. Este dispositivo sostiene y concreta las actividades vinculadas a la gestión operativa, el control de la gestión, y se relaciona con el dispositivo normativo. Por último, los recursos críticos que posibilitan el comienzo y el desarrollo de los programas, se vinculan con la autonomía estatal y ponen a prueba las capacidades estatales. Los mismos refieren a los recursos humanos, financieros y tecnológicos.

Estos instrumentos, siguiendo al autor, “dotan” al Estado de las capacidades potenciales para alcanzar las metas y los objetivos que las políticas públicas se proponen, pero se ven “condicionados” por la forma en que fueron “configurados”; y por lo que “los actores (tanto estatales como no estatales) que participan del proceso en el cual los instrumentos son configurados, tienen en sus manos la responsabilidad de dotarlos del potencial requerido como para que el Estado logre prevenir, atenuar o resolver los problemas que afectan la vida de los ciudadanos” (Isuani, 2010: 69).

En síntesis los instrumentos de política pública refieren a “medios pertinentes”, no son neutrales, tienen un carácter político, son objeto de disputa y admiten distintas clasificaciones. Más allá de lo cual su análisis conforma un claro mirador para comprender el proceso de institucionalización y trayectoria de una política a lo largo del tiempo.

2.3 Federalismo, centralización y descentralización

La Argentina tiene un sistema institucional de carácter federal. Es de destacar que federalismo se organiza política y administrativamente en, al menos, dos ámbitos de gobierno cada una con una determinada distribución de atribuciones y funciones (Guillén, 1999). Estos ámbitos refieren a una división territorial del poder y autoridad entre el nivel federal o subnacional y el central que lo torna complejo y conflictivo por las distintas atribuciones y funciones que corresponden a cada nivel. Asimismo combinan reglas comunes en el nivel federal de gobierno con reglas de auto-gobierno en las unidades constitutivas del sistema (Watts, 1999). Por lo que, el federalismo está asociado a un entramado institucional y de relaciones complejo de articular.

Es decir a diferencia de los sistemas unitarios en los que existe un único centro nacional que organiza la vida política, económica y social de la nación (Mejía, 2002), el federalismo reconoce múltiples unidades de gobierno que eligen a sus propios gobernantes. Lo cual no significa que los estados unitarios no hayan avanzado en lo que concierne a procesos de descentralización política, fiscal y administrativa.

El sustento del federalismo político, desde una mirada institucional, se encuentra en la división de poderes entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central, lo que realza la importancia de la coordinación, interdependencia e interacción estratégica entre los actores (Hernández, 1998). En tanto, ciertamente, los problemas de coordinación y cooperación no se resuelven solos (Palanza, 2002).

La división de poderes en el Estado federal se garantiza en las cartas magnas e implica la distribución no sólo a los niveles subnacionales (segundos niveles) sino a los municipios (terceros niveles) (Montecinos, 2009).

Bidart Campos (1996) plantea que en una estructura federal se observan relaciones de subordinación (en los casos en que los ordenamientos locales se ajustan al ordenamiento

federal); de participación (en los que se concede espacio a la colaboración de las provincias en las decisiones del gobierno central) y de coordinación (que define las competencias del nivel central y provincial).

Stepan (1999) identifica un conjunto de factores que influyen en las modalidades que adopta el federalismo en distintos países: por un lado, señala el “origen del sistema federal” que supone que emerge de un pacto en el cual el soberano político cede parte de su soberanía con el objeto de compartir decisiones, recursos y ciertos objetivos estratégicos y de ahí la idea de pacto voluntario en el que la diversidad se organiza en función de la unidad; por otro, la representación de los territorios en el legislativo, desde donde se enfatiza en la necesidad de sostener la unidad nacional que ha llevado a optar por reconocer la autonomía decisional a ciertos territorios; y por último las atribuciones constitucionales o consecuencias de las instituciones.

Entre las modalidades que asume el federalismo se encuentran el federalismo dual, cooperativo, centralizado, representativo, y competitivo. A grandes rasgos, el federalismo dual se caracteriza porque cada nivel de gobierno tiene la capacidad absoluta para adoptar las políticas que considere oportunas, sin la interferencia de los demás niveles; el cooperativo porque las competencias se entremezclan “de forma tal que los objetivos del poder central y los poderes centrales son únicos y compartidos, y se produce una cooperación entre los distintos niveles”; el centralizado porque los niveles subnacionales se convierten en meros ejecutores de las políticas tomadas por el nivel central, “y su capacidad política queda apenas reducida al ejercicio de la representación democrática en los órganos que conforman una única política para todo el territorio estatal”; y el competitivo que se caracteriza porque cada nivel de gobierno ejerce las competencias que la constitución le asigna autónomamente del resto de los poderes (Ramón y Puy Fraga, 1998). Por lo señalado pueden encontrarse “tantos federalismos como Estados federales con sus múltiples variantes” (Friedrich, 1946:207).

Es de señalar que el nivel subnacional conforma el espacio dónde se cristalizan las relaciones de poder que emergen en el ámbito social regional²³ y que recibe influencias tanto de actores que no tienen su base en el territorio como del Estado central, por lo que resume una vía de articulación (hacia la sociedad regional y hacia el Estado central) (Cao, 2005). Ello ciertamente envuelve una forma de despliegue del poder del Estado en el territorio sujeto a negociaciones entre ambos niveles y atravesado por la tensión entre la centralización y descentralización (Ward y Rodríguez, 1999).

La centralización se relaciona con "la asignación de funciones al nivel de conducción central, especialmente en lo que se refiere a regulación, planeamiento y control" (Cormick, 1992: 18-19) y la descentralización refiere a un mecanismo de "transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial" (Jordana, 2001: 11). Por lo que centralización y descentralización puede decirse que son polos opuestos en una escala (Monrad Aas, 1997).

Montecinos (2009) plantea que la conformación de los estados federales y la división del poder que llevan implícitos influyen en la tendencia a la descentralización en la producción de políticas públicas. La descentralización incluye procesos de descentralización funcional (u horizontal) como territorial (o vertical) (Finot, 1999). La descentralización funcional se basa en el reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a sólo un sector de actividad; la descentralización territorial requiere el traspaso de poder sobre las decisiones a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad; y Boisier (1990) agrega la descentralización político-territorial que se genera mediante procesos electorales.

Ciertamente la descentralización incorpora la distribución de funciones y competencias desde el nivel central al subnacional y local en arenas políticas, administrativas y fiscales que pueden ser

²³ La región es un subsistema posicionado sobre el recorte de un territorio del país, inseparable del sistema social nacional pero con características diferentes de acuerdo a los actores regionales y la forma en que se articulan con otros (Cao, 2005).

afectadas de forma gradual, parcial, etc. Por lo que se trata de procesos “intrínsecamente complejos” que requieren varios años “hasta que los sistemas descentralizados se estabilicen o, en otros términos, se institucionalicen” (Cingolani, 2005:1). Cingolani (2005) destaca dos instancias de institucionalización de la descentralización, por un lado, una que incluye “la institucionalización en el plano de normativo, jurídico-legal (Constitución, leyes, decretos, reglamentos)”; y otra a un plano “infinitamente más complejo” que representa a “las dinámicas que se generan en los nuevos espacios de acción, a las prácticas, a las actuaciones de las organizaciones, a las conductas de los actores, que pueden orientarse o no a un afianzamiento del sistema descentralizado” (Cingolani, 2005:1). Por lo que los procesos descentralizadores pueden orientarse “a la construcción de un “sistema” descentralizado, con las inherentes exigencias de organización, coordinación, control, etc., pero también pueden encaminarse a la fragmentación” (Cingolani, 2005:1). De ahí la relevancia que asume la coordinación intergubernamental, como retomaremos más adelante.

Puntualmente existen distintas formas de descentralización, entre las cuales Rondinelli (1989) distingue: la desconcentración que incluye la redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración, del gobierno central hacia oficinas no localizadas en la capital; la delegación entendida como la transferencia de poder de decisión y administración -incluidas responsabilidades financieras- sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste; la devolución de la transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales; y la privatización o regulación que consiste dejar la provisión de bienes y servicios a actores económicos privados.²⁴

Entre las virtudes que se reconocen a los procesos de descentralización se destacan: el énfasis en que las comunidades de base, los municipios o regiones tomen parte de las decisiones políticas y económicas; que los ciudadanos puedan ejercer mayor control sobre la actividad pública; puedan ejercer mayor presión política y fortalecer la ciudadanía lo que torna al sujeto más responsable de

²⁴ Para una caracterización de la evolución del concepto de descentralización, véase Finot (2001).

las decisiones (perspectiva pluralista); que a partir de la descentralización los gobiernos subnacionales compiten con los ciudadanos por ofrecer mejores servicios tendiendo a homogeneizar las preferencias (perspectiva de la nueva derecha) (Mejía (2002) y Montecinos (2004 y 2009)). Asimismo la posibilidad de reducir “la distancia entre la conducción política y los ciudadanos”; entre “concepción y ejecución” y entre “decisión, ejecución y control”, lo que “preservaría el corazón estratégico (esto es, el Estado nacional) de las turbulencias de la gestión y de las presiones sociales y sindicales” (Cao, 2013:2); las promesas de “mayor posibilidad de penalizar a malos gobiernos y conducciones ineficaces; mejora en las comunicaciones; incremento en la posibilidad de detectar eventuales desvíos y corregirlos; tendencia al desarrollo de círculos virtuosos político-administrativos organizacionales, que conducirían a una mayor eficiencia y eficacia en el accionar del Estado” (Cao y Vaca, 2008: 25).

Finot (1999) señala también que la descentralización conforma un camino para facilitar la competitividad ya que promueve una mejor adecuación de la provisión de servicios a las diferencias territoriales; la descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto; mejor redistribución social y producción de políticas para enfrentar la pobreza; la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción.

Montecinos (2009:19) sintetiza algunos de los riesgos principales que se presentan en los procesos de descentralización como la no consideración de las capacidades de los gobiernos locales; la captura del proceso por parte de las elites locales; los incentivos que puede generar para los políticos subnacionales y la disciplina partidaria, y las consecuencias de la mala utilización de recursos que “pueden ser altamente dañinos, ineficientes y desútiles socialmente, en comparación con las situaciones iniciales de los territorios subnacionales, lo cual, además, puede transformarse en un motivo para volver a centralizar”.

2.4 El federalismo argentino

Es de destacar que aunque Argentina asume la forma federal de Estado su historia se encuentra atravesada por un proceso de centralización que cobró relevancia a fines del siglo XIX en el marco de la conformación del Estado nacional y que permitió que este asumiera un conjunto de funciones ligadas a las áreas de educación, salud y prestación de un conjunto de servicios básicos, como los de agua y saneamiento. Esta situación comenzó a revertirse recién hacia la década del sesenta del siglo XX cuando se observa un proceso de descentralización. Asimismo el país se caracteriza por la concentración de facultades en el PEN, por un fuerte personalismo presidencial e importancia de los gobernadores.

En Argentina, a diferencia de lo sucedido en Estados Unidos, el federalismo en sus inicios tuvo la función de afirmar la unidad política del país (Lousteau, 2003). Las provincias preexisten a la nación, estas pueden sancionar (y así lo han hecho) sus propias constituciones y conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al nivel central. Fueron inicialmente 14 provincias que dieron estructura a la nación y luego se adicionaron y provincializaron²⁵ otros territorios hasta llegar a las actuales 23 provincias más la CABA (que aunque no es una provincia tiene un régimen de gobierno autónomo, un jefe de gobierno y legisladores). Por lo que coexisten en el Estado federal, la Nación, las provincias (a su interior los municipios) y la CABA.

La delimitación de competencias entre el nivel central y provincial dio lugar a áreas de injerencias que pueden ser: exclusivas del Estado federal (la intervención); *exclusivas de las provincias* (dictar sus propias constituciones); *concurrentes* (establecer los impuestos indirectos internos); *excepcionales del Estado federal* (acordar impuestos directos por tiempo determinado); *excepcionales de las provincias* (mientras el Congreso de la Nación no haya establecido los

²⁵ Las provincias de Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán, y Buenos Aires. Se provincializaron los siguientes territorios federales: Chaco (1951), La Pampa (1951), Misiones (1953), Neuquén (1955), Chubut (1955), Chubut (1955), Santa Cruz (1955), Río Negro (1955) y Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur (1990).

códigos de fondo) y; *compartidas* entre el Estado federal y las provincias que demandan una "doble decisión integratoria" (cuando requiere intervenir el Estado federal y una o más provincias en la fijación de la Capital federal) (Bidart Campos, 1996:44).

Por lo que las provincias y la CABA conforman sus propias instituciones locales, eligen a sus gobernadores, jefe de gabinete, legisladores, y otros funcionarios sin intervención del gobierno central (artículo 122 de la Constitución Nacional). Asimismo administran su propia justicia sin derogar las normas federales (que tienen un nivel jerárquico mayor), establecen su propio modelo de control de la constitucionalidad y “sus institutos procesal-constitucionales para las normativas locales”, lo que da lugar a la convivencia de un “esquema judicial y de contralor de constitucionalidad federal” con los de los niveles subnacionales (Bazan, 2013).

Tal como sostienen Repeto y Nejamkis (2005:4) la división formal de competencias “no niega la contraposición y/o concurrencia de funciones” en tanto “la misma estructura federal contempla ámbitos institucionales de resolución de conflictos entre los intereses de las diversas jurisdicciones, quedando en manos del Estado Nacional la consecuente articulación/armonización de intereses regionales”. Asimismo los autores señalan que estas vinculaciones formales entre las diversas unidades territoriales establecen de facto una serie de relaciones con el fin de suplir el vacío formal, viabilizando y/u obstaculizando el ejercicio de dichas atribuciones, es decir, “dándole movimiento a las estructuras jurídico-políticas” (Repeto y Nejamkis (2005: 4)

La reforma constitucional de 1994 promovió ciertas innovaciones que apuntaron a fortalecer o “vigorizar” la forma federal que asume el Estado (modificación del régimen financiero (artículo 75); autonomía municipal (artículo 123), autonomía de la CABA (artículo 129), concesión de potestades a las provincias en materia internacional (artículo 124), la propiedad de los recursos naturales (artículo 124), distribución de competencias en materia ambiental (artículo 41), entre otras (Abal Medina, Nejamkis y Suarez Cao (2003) y Sabsay (2009).

Así la cuestión ambiental se conformó como una categoría especial de competencia concurrente, de acuerdo a Bidart Campos (1996) en la que tanto el Estado nacional como las provincias pueden sancionar normas y donde al decir de Sabsay (2009) este último puede dictar los presupuestos mínimos que se aplicarán sobre los recursos naturales que son de dominio de las provincias.²⁶ Un “federalismo concertado” en la distribución de competencias legislativas y ejecutivas entre el nivel nacional y provincial (Gutiérrez, 2015).

La reforma incorporó también en su artículo 41 que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley” en tanto “las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales...” y la prohibición del “ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”. Por último, la reforma incorporó también el derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios “a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y dignos” (artículo 42).

Por lo que, el nivel provincial asume un conjunto de funciones relevantes en materia ambiental que incluyen la preservación, recuperación y conservación de los recursos naturales renovables y no renovables, el control del impacto ambiental, la planificación del uso racional de los recursos,

²⁶ Hasta el cierre de este trabajo se sancionaron las siguientes leyes de principios mínimos entre los que se encuentran: Ley N° 25612 de Residuos Industriales, Ley N° 25670 de Gestión y eliminación de PCB, Ley N° 25688 de Gestión Ambiental de Aguas, Ley N° 25916 de Gestión de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios, Ley N° 26331 de protección ambiental de los bosques nativos, Ley 26.562 de protección ambiental para control de actividades de quema en todo el territorio nacional y Ley 26.639 de preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.

la promoción de actividades que eviten la degradación del aire, de los recursos hídricos, de los suelos, entre otras.

Ciertamente en el país (al igual que en México) la descentralización, como parte de la lucha por el poder, se vio favorecida por la existencia de una forma de Estado federal. Las perspectivas pro-descentralización se tornaron hegemónicas y adquirieron su máxima expresión a lo largo de la década del noventa con la transferencia del nivel nacional a las provincias (niveles intermedios) de los grandes sistemas estatales del país (salud, educación y seguridad). Posteriormente en algunos casos se avanzó en la descentralización hacia el nivel municipal. El diagnóstico que sustentó el proceso se sostuvo en la idea “de un Estado central sobredimensionado y sobrepasado en sus funciones” (Repeto y Nejamkis (2005: 32).

De acuerdo a Martínez Nogueira (2004:5) la descentralización y transferencia de distintas funciones no sólo dieron lugar a un nuevo federalismo con fuertes protagonismo de los gobiernos provinciales que quedaron a cargo de la mayoría de las políticas sociales sino que responde a “una arquitectura institucional imperfecta” en el que “las nuevas responsabilidades no guardan correspondencia con la heterogeneidad de situaciones y capacidades, los esquemas de representación política introducen desequilibrios en la participación en los cuerpos legislativos y los arreglos de coparticipación de recursos no responden a lógica alguna más allá de consideraciones y negociaciones circunstanciales”. Asimismo para el autor la descentralización es el resultado de “una estrategia fiscal del estado nacional carente de un diseño institucional innovador, ejecutada sin la presencia de condiciones para una adecuada recepción por parte de las provincias de sus nuevas funciones y sin que existan mecanismos efectivos para re-establecer la equidad o disminuir las brechas entre jurisdicciones” (Martínez Nogueira, 2004:5).

El caso argentino da cuenta de “cómo la descentralización fue impuesta con relativa facilidad por el gobierno nacional” aludiendo a “motivos económicos, aprovechando la institucionalidad política ya existente -las provincias- y utilizando la organización partidaria como instrumento para frenar la resistencia frente al estilo de descentralización que se impulsaba” (Jordana,

2003:5). Lo Vuolo y Barbeito (1998) también señalan que el proceso se llevó sin un programa integral sino con acciones sectoriales impulsadas por motivos fiscales.

Es de destacar que una de las características que asumió en el país la descentralización de funciones es que no estuvo acompañada por la descentralización del cobro de los principales tributos que siguieron siendo recaudados por el nivel nacional. Lo cual afectó el desempeño de los niveles subnacionales en la provisión de servicios y profundizó las desigualdades territoriales y los desequilibrios regionales en materia de la calidad de las prestaciones.

El Estado nacional “pasó a comportarse como una estructura de segundo piso” en tanto “abandonó la ejecución directa de acciones y concentró su rol en la promoción, planificación y supervisión de la ejecución de las políticas públicas”, a la par que las provincias se convirtieron “en el núcleo duro de la gestión estatal argentina” (Cao, 2013:5). Esta situación incrementó el rol de los Estados subnacionales en arenas de políticas pública, complejizó el tejido o entramado de relaciones entre niveles de gobierno, y el tipo de instrumentos utilizados.

3. El federalismo y las RIGS

En contextos federales cada nivel de gobierno tiene funciones y competencias que definen campos de acción en su espacio territorial y jurisdiccional, pero existe un conjunto de arenas compartidas que demandan la acción conjunta de distintos niveles de gobierno. Se trata de problemas que incluyen, pero exceden la cuestión impositiva y se relacionan con las posibilidades de promover el desarrollo, ampliar y gestionar las infraestructuras y servicios públicos, problemas ambientales, etc. Estas arenas realzan la importancia de la coordinación entre niveles de gobierno en especial cuando atraviesan un proceso de descentralización (Jaramillo Cardona, 2010). La descentralización puede dar lugar a diseños institucionales que involucran un sistema de interdependencias entre actores en tanto emerjan “nuevos esquemas de vínculos intergubernamentales, puesto que las relaciones entre niveles de gobierno se ven alteradas por la descentralización” (Cingolani, 2005:1).

Las RIGs refieren a un contingente de interacciones o actividades entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación (Anderson, 1960). De acuerdo a Wright (1997) estas incluyen a un conjunto de intenciones y acciones reciprocas (o no acciones), y como señalamos en la introducción de este capítulo, al sistema de comunicación, coordinación, toma de decisiones (Jordana, 2001); a los vínculos de cooperación o colaboración acordada, pactada o convenida, de participación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobiernos (Pontifés Martínez, 2002).

Dichos vínculos, coincidiendo con Agranoff (1997), trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas y los enfoques constitucionales-legales en la división entre gobiernos; otorgan importancia al elemento humano; suponen continuos contactos e intercambios de información y puntos de vista; donde los distintos empleados públicos que proceden no sólo de los diferentes niveles territoriales sino de los distintos poderes son participantes potenciales de las relaciones. De esta forma se hacen presentes mediante la interacción, vinculación, participación, conductas interactivas, reglas o procesos que demandan de coordinación y gestión gubernamental (Hernández Díaz, 2006).

De acuerdo a Cameron (2001) aunque las RIGs tienen características particulares en relación a la sociedad de la que forman parte, al régimen constitucional en el que se inscriben, a las instituciones gubernamentales que representan y los factores internos y externos que determinan la vida del país en un momento dado; tienen como elemento en común que apuntan a gestionar puntos de encuentro entre los actores de los distintos gobiernos.

Mendez (1988) destaca dos dimensiones de estudio de las RIGs: una vertical y otra horizontal. La primera refiere a las relaciones entre el nivel nacional y el provincial y entre el provincial y municipal, que aunque no son necesariamente jerárquicas pueden ser asimétricas y tienen como núcleo central las relaciones fiscales. La segunda a las interacciones que se dan entre entidades gubernamentales entre el mismo nivel (municipio-municipio).

Cabe señalar que el estudio y práctica de las RIGS estuvo vinculada a la prestación eficaz y eficiente de distintos servicios públicos desde sus orígenes, en el marco del New Deal, en la década del treinta del siglo pasado en Estados Unidos. Las RIGS experimentaron transformaciones tanto con la expansión de los regímenes de bienestar que dieron lugar a “gobiernos menos compartimentados y más interdependientes” como con su retracción en la década del noventa (Cingolani, 2006:195). De acuerdo a Cameron (1981) la emergencia de los estudios sobre las RIGs se vincula con dos tendencias que caracterizaron la evolución política de los sistemas occidentales, por un lado, la descentralización territorial del poder y, por otro, la integración supranacional.

En la introducción del capítulo señalamos que las RIGS amplían el repertorio de respuestas con las cuales los Estados pueden atender los problemas que lo demandan que, a la vez, tienden a ser sumamente complejos. Al mismo tiempo permiten potenciar y hacer un uso más eficiente de los limitados recursos financieros de infraestructura, de personal especializado en áreas críticas que caracterizan a los Estados, especialmente en los países de la periferia. Así realzan la relevancia de la puesta en marcha de acuerdos inter-temporales, es decir que no se agoten con los cambios de gobierno y de giro en el signo político.

Siguiendo a Pontifes Martínez (2002), por su naturaleza técnica las RIGs refieren a fórmulas de gestión que apuntan a conseguir la unidad, la congruencia, y compatibilización de acciones de distintos niveles de gobierno para el logro de objetivos; por su naturaleza administrativa se fundamentan en los principios de la coordinación, forman parte de los procesos de gestión de políticas como medios en un esfuerzo de armonización, cooperación, compatibilización y negociaciones contratadas, acordadas, pactadas convenidas y/o concertadas; y por su naturaleza jurídica refieren a relaciones políticas y administrativas generadas en uso de las competencias de coordinación, convocatoria, cooperación y concertación atribuidas a los órdenes de gobierno en un marco de derechos, obligaciones y acuerdos. A partir de lo señalado en la tabla 1 se sintetizan las características de las RIGs.

En un clásico trabajo, Simeon (1972) argumenta que las RIGs resultan al menos de la interacción de los objetivos, personalidades y comportamiento de los actores que participan, la influencia del contexto socio-cultural, y el marco jurídico-institucional. En una línea que retoma algunos de estos elementos, Wright (1988) señala que las RIGs se caracterizan por la interacción entre todos los ámbitos o niveles de gobierno; que tiene a los actores (políticos y funcionarios) como participantes potenciales o reales en el proceso de toma de decisiones, en tanto las acciones (que tienen un propósito) y actitudes de estos actores son fundamentales (ya que tanto están influidas por cómo los actores perciben las acciones y actitudes); y por llevarse a cabo en relación a la producción de políticas, por la interacción de actores. Su enfoque enfatiza en el análisis de la cooperación y el conflicto en las intervenciones intergubernamentales dirigidas a un objetivo común (Wright, 1988).

Tabla 1: Características generales de las RIGS

| Técnica | Administrativa | Jurídica |
|--|--|--|
| Compatibilización del esfuerzo administrativo de los gobiernos, de la acción intergubernamental con el sistema de distribución de competencias; el fomento del principio de la estrategia competitiva a partir de la cooperación; la resolución de externalidades, y de necesidades de intercambio de información. | La unidad de la acción; la racionalidad de la acción ante la rigidez de la norma; las alternativas de descentralización; el reto de asumir funciones delegadas, desconcentradas o descentralizadas; la discrecionalidad de la información; la organización intercomunicada; la necesidad de formar o consolidar redes de coordinación y gestión. | El énfasis en hacer valer la personalidad jurídica de los gobiernos no como objetos sino como agentes activos; toman como parámetro la distribución de competencias pero trascienden en formulas de gestión compartida; los criterios de autonomía y soberanía de los Estados se transforman en otros de autonomía política circunscrita a las líneas de acción de los gobiernos; la gestión gubernamental se hace interdependiente; derivan de actos jurídicos-administrativos que dan lugar a convenios, acuerdos, contratos, concesiones o pactos) e incorporan mecanismos de inducción y consenso social generando marcos híbridos (caso de los pactos y convenios de concertación). |

Fuente: Elaboración propia en base a Pontifes Martínez (2002) y Hernández Díaz (2006)

Las RIGS se ven potenciadas por las negociaciones políticas y de largo plazo (que ciertamente no son estáticas), la voluntad política, la sucesión de capacidades jurídicas, las relaciones interpersonales de los actores participantes, mecanismos de comunicación formal e informal, etc. De acuerdo a Pontifes Martínez (2002) las áreas de negociación incluyen el marco normativo de coordinación, los puntos de vista de los gobiernos subnacionales, los espacios de sobreposición de competencias, las obligaciones asumidas y los mecanismos de defensa y protección legal y se materializan en el sistema de convenios (de adhesión, financiamiento, coordinación y colaboración administrativa, de prestación de servicios públicos, de implementación de programas descentralizados, de operación y ejecución de obras públicas, de intercambio de información, etc.), acuerdos, tratados, contratos o concesiones. Es decir tanto las relaciones humanas como las actitudes de participación tienden a condicionar el proceso de realización (Hernández Díaz, 2006).

Ciertamente el tipo de relaciones y las necesidades de coordinación asumen distinto nivel de complejidad de acuerdo a los dispositivos de gestión de las arenas de políticas. Tal es así que, siguiendo a Jordana (2001), en sistemas administrativos basados en Monopolios Institucionales centralizados, situaciones en que el Estado mantiene exclusividad de las funciones en sus órganos y departamentos centrales, se requieren bajas relaciones; mientras que en aquellos basados en Monopolios Institucionales Distribuidos, dónde las responsabilidades han sido transferidas de forma exclusiva a órganos de gobierno subnacionales mediante alguna fórmula de descentralización; o en situaciones de Pluralismo Institucional, en las que a partir de la transferencia de competencias a una pluralidad de instituciones u organizaciones gubernamentales, del sector privado, las responsabilidades son compartidas y las necesidades de coordinación se tornan más complejas. De acuerdo al autor

“Evidentemente, frente a un país con un modelo de descentralización basado exclusivamente en monopolios institucionales distribuidos y donde imperen relaciones intergubernamentales caracterizadas por el “modelo de separación de poderes”, el tejido de relaciones necesario será mucho más reducido que en otros casos; pero incluso en este caso extremo, posiblemente, existirán algunos aspectos de confluencia de intereses que requieran el establecimiento de cierto tipo de relaciones entre niveles de gobierno” (Jordana, 2002;14).

Al decir de Jordana (2002) en el fondo se trata de relaciones entre actores guiada por el entramado de reglas de juegos formales o informales aceptadas colectivamente que gobiernan la relación entre los actores de los niveles de gobierno. Dichas reglas cobran forma en “mecanismos de control con capacidad para afectar el comportamiento de los actores que se mueven en el entorno político en un multinivel” (Jordana, 2002).

Tal como explica Cingolani (2006: 200), los diseños institucionales sustentados en algún grado de descentralización envuelven la existencia de interdependencias entre niveles de gobierno. Por áreas de interdependencia entendemos a “aquellos campos de la gerencia pública, en los que, independientemente de su carácter más económico o más político, los intereses de los actores pertenecientes a los diversos niveles de gobierno confluyen con mayor frecuencia” (Jordana, 2001: 32).

Como señalamos al inicio de esta sección existe una notable diversidad de arenas que recorren las RIGS que incluyen la asignación de responsabilidades sobre campos de políticas descentralizados, el establecimiento de criterios comunes sobre patrones de calidad en la provisión de servicios, la política fiscal, etc.²⁷ En materia ambiental, la tabla 2 sintetiza la tipología propuesta por Harrison y Fafard (2000) para áreas ambientales que consideran que las RIGS se ven afectadas por momentos de conflicto y/o competencia; de colaboración y de indiferencia. La coordinación de las intervenciones y acciones públicas potencia su rendimiento, volviéndolas más coherentes y efectivas (Alonso, 2010: 28).

²⁷ Específicamente Jordana (2001) identifica seis áreas de interdependencia: a) el área de representación del centro en los niveles subnacionales que refiere a los mecanismos de apoyo, vigilancia y control acordados por el nivel central para relacionarse con el nivel subnacional; b) los recursos humanos y de gestión pública, en tanto los campos de políticas pueden estar descentralizadas, pero una parte de los empleados continuar dependiendo del nivel central; la regulación de las condiciones laborales de los empleados de los niveles subnacionales puede seguir principios definidos por el nivel central; etc.; c) la distribución de competencias y regulación dado que existen políticas en las que las responsabilidades sobre estos aspectos son compartidos, lo que las sitúa dentro de una de las áreas más complejas; d) la definición de las transferencias; e) la fijación de los impuestos y otras fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales aparte de las transferencias y f) la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Tabla 2: Características de las RIGs ambientales

| Tipo de RIGS | Características |
|---------------------------|--|
| Conflicto y/o competencia | Se presentan situaciones de competencia por el uso y captación de los recursos. No se compatibilizan acciones. Se fijan diferentes estándares. |
| Colaboración | El nivel central se posiciona como el responsable de las políticas, no reconoce los intereses y preocupaciones de los otros niveles (centralizada). Se establecen responsabilidades compartidas sobre problemas comunes en un gradiente mínimo (descentralizada). |
| Indiferencia | Se ignoran al resto de los actores gubernamentales y no se los consulta en la toma de decisiones. Emergen situaciones en la que no se asumen problemas compartidos como el uso y protección de los recursos hídricos. Inacción. |

Fuente: Elaboración propia en base a Harrison y Fafard (2000)

Asimismo Cingolani (2006) plantea que en algunas de las áreas que recorren las RIGS se priorizan mecanismos verticales de coordinación y en otras mecanismos horizontales; otras conforman espacios para la negociación entre actores gubernamentales o actúan solo como instrucciones o vetos que un nivel impone sobre otro.

Cabe señalar que las RIGS circulan, mayormente, desde el centro hacia los gobiernos subnacionales, al decir de Jordana (2003), cuando más compleja se torna la estructura de niveles de gobierno, el tejido de relaciones verticales entre el centro político y las unidades de gobierno subnacional, u horizontales, de cooperación entre las unidades de un mismo nivel se tiende a tornar más extenso. Por lo que, claramente, el análisis de las RIGS requiere considerar tanto las reglas como los actores que intervienen. De acuerdo al autor existen RIGS con base en la toma de decisiones que tienen efectos en niveles políticos diferentes; en la representación política de un nivel de gobierno respecto a otro y en la coordinación técnica para la puesta en práctica de las políticas públicas (Jordana, 2002).

De acuerdo a Moratta (1991) el objeto de las RIGs no apunta tanto a definir y explicar los principios y técnicas en función de las cuales se estructura (o debería estructurarse) el sistema de

relaciones entre los niveles sino a explicar el funcionamiento concreto de las relaciones aplicadas a la atención de problemas considerando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y cooperación. Para el autor, el marco institucional y la distribución de competencias conforman “las reglas de juego” en el que los actores dotados de distintos recursos (jurídicos, políticos, financieros, etc.) intervienen con sus propios objetivos, intereses y estrategias (Moratta, 1991:154).

En América Latina, las RIGS conforman un campo de estudio, relativamente, poco explorado y en el que la mayoría de los trabajos sobre la temática sitúan la atención en las relaciones financieras o fiscales.

Jordana (2003) sostiene que en los países de la región aunque se han aumentado los procesos de descentralización, las RIGS no han experimentado un desarrollo paralelo, por lo que aún se encuentran en construcción y frente a la “no aparición de nuevos equilibrios entre los niveles de gobierno, persisten situaciones de “explotación oportunista” de un nivel de gobierno respecto de otros” recurriendo a los instrumentos políticos y económicos a su alcance. Puntualmente, en el caso de Argentina, el autor sostiene que las RIGS tienen como núcleo de las relaciones las negociaciones continuas entre el PEN y los Poderes Ejecutivos Provinciales en un marco en que los poderes legislativos y judiciales tienen escasa participación, y los partidos políticos fragmentados en redes y facciones a cargo de líderes que ocupan cargos electos disponen de recursos “para ejercer un cierto patronazgo político”. Asimismo sostiene que aunque el mecanismo de relación habitual entre el nivel central y subnacional es la negociación conjunta o bilateral, los procedimientos de negociación se encuentran poco estructurados, por lo que, frecuentemente, surgen bloqueos decisorios.

4. Coherencia, coordinación e integralidad en las políticas públicas

4.1 Coherencia

La posibilidad de avanzar en mayores niveles de coherencia y de coordinación en las políticas integrales es uno de los desafíos centrales en la formulación e implementación de políticas públicas que se incrementan, como veremos a continuación, cuando en una misma arena intervienen distintos niveles de gobierno.

La literatura señala que la coherencia es un principio importante en las políticas públicas en arenas multinivel.²⁸ La misma refiere a la necesidad que el curso de las decisiones específicas tomadas para enfrentar las cuestiones socialmente problematizadas confluya y aprovechen sinergias y complementariedades, entre unas y otras, con un conjunto de instrumentos y en post de objetivos y resultados que mejoren o resuelvan determinados problemas de la sociedad.²⁹

Particularmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2000) alude a la coherencia en post del desarrollo y distingue entre coherencia horizontal, vertical y temporal.³⁰

En este sentido la coherencia horizontal enfatiza en el hecho que las políticas públicas aprovechen la congruencia o relación recíproca entre fines, objetivos, contenidos e instrumentos de políticas así como la articulación de escenarios, sectores, actores e intereses en diversas jurisdicciones. Lo cual supone que al apoyarse unas en las otras, en la medida de lo posible, se minimizan las incongruencias en el caso que existan, por ejemplo objetivos políticos en conflicto (Olivié y Sorroza, 2006).

Las autoridades gubernamentales son actores centrales en la tarea de mejorar la coherencia de las políticas públicas y en la definición de objetivos estratégicos. Es de destacar que aunque a la coherencia “sólo se puede acceder de una manera imperfecta” (Alonso, 2010:1) eso no impide

²⁸ Entre la que se destaca Alonso (2010); Martínez Nogueira (2010 y 2012), Repetto (2005), Olivié y Sorroza (2006 y 2012), entre otros.

²⁹ Para una amplia revisión de las distintas definiciones de coherencia, véase Olivié y Sorroza (2006).

³⁰ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico vincula relaciones económicas entre países donantes (desarrollados o del centro) y receptores (países en desarrollo o periféricos, desde la mirada estructuralista), en el marco de la arquitectura de la de cooperación para el desarrollo que emergió en la década del noventa.

que los gobiernos procuren reducir las incoherencias e inconsistencias que puedan surgir en la medida que intervienen en arenas complejas.

Por otro lado, la coherencia vertical enfatiza en la búsqueda de congruencia de los resultados de las intervenciones con los objetivos u orientaciones iniciales. Bajo lo cual “se asume que la existencia de un abordaje estratégico sobre los objetivos de política, los modos de intervención y los medios para materializarlos, constituyen las condiciones para tomar decisiones articuladas y consistentes y permitir que los esfuerzos realizados se sostengan y potencien su impacto” (Isuani, 2013: 4).

La coherencia resulta de “la subordinación de las políticas a concepciones estratégicas del Estado o de sus distintos niveles y ámbitos” (Martínez Nogueira, 2010:18). Lo cual supone no sólo la articulación de objetivos sino su consistencia y coordinación (Peters, 2003).

Por último, la coherencia temporal refiere a la continuación y sustentabilidad en el tiempo, más allá de los cambios de gobierno, de las políticas que alcanzaron resultados positivos en un momento determinado.

Repetto (2005:61) señala que resulta relevante sostener “en el tiempo de las intervenciones públicas, y en particular, que las mismas no se modifiquen sustancialmente en función de cambios menores y coyunturales a nivel contextual”. Esto tiende a ser un punto débil, especialmente, cuando las políticas no se convierten en políticas de estado y cuando “se carece de una visión de futuro que de sentido a las opciones de política pública y que permita reconstruir la coherencia de las acciones gubernamentales” en tanto muchas veces “las políticas públicas suelen ser respuestas a situaciones coyunturales, con evidencias múltiples de incoherencias” (Martínez Nogueira, 2011:2). La dimensión temporal supone entonces considerar y anticiparse a los escenarios futuros, a los cambios demográficos, económicos, etc.

Por lo señalado en los párrafos anteriores la incoherencia en las políticas emerge como resultante de diversos factores que pueden incluir: la asimetría de la información, el costo elevado del procesamiento de datos, los intereses encontrados, etc. Puntualmente, Picciotto (2005) plantea dos tipos de factores que influyen de manera central, por un lado, aquellos involuntarios relacionados a la presencia de elementos que escapan al control de los funcionarios que podrían gestionar las incoherencias y por otro, aquellos motivos intencionales que apuntan al logro de determinados resultados.

De acuerdo a Martínez Nogueira (2012:5) la coherencia y la coordinación de las intervenciones de los distintos organismos públicos se facilitan, notablemente, cuando “existe alguna planificación que defina el rumbo, explicita la estrategia y enmarque acciones y relaciones” que apunte a articular esfuerzos, valores compartidos “con políticas con horizontes temporales amplios”.

4.2 Coordinación

La literatura plantea que la coordinación intergubernamental emerge como principio crítico en campos descentralizados y en los que cohabitan distintos niveles de gobierno.³¹ Al decir de Echevarría (2001:8) la coordinación refiere “al proceso de creación o utilización de reglas de decisión por el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido”. Lo cual incluye “la coordinación jerárquica y no jerárquica (dependiendo que el actor que crea o utiliza las reglas de decisión se sitúe por encima de los actores coordinados o sean los propios actores los que lo hagan); así como la coordinación intraorganizativa (en la que la jerarquía es un recurso disponible) e interorganizativa (donde no es posible la solución jerárquica)” (Echevarría, 2001:8).

³¹ Entre la que se destaca Bardach (1998), Pressman y Wildavsky (1998), Garnier (2000), Echevarría (2001), Peters (2003), Martínez Nogueira (2010 y 2012) y Repetto (2005, 2010 y 2012)).

Lo cual parte de considerar que la coordinación de las actividades, reglas, programas y trabajo operativo entre el entramado de actores que intervienen y organismos, y entre los propios organismos de los distintos niveles de gobierno y otros actores aunque sumamente complejo, tiende a fortalecer las intervenciones estatales. El proceso de coordinación puede generar sinergias entre las acciones, voluntades, intereses y los recursos de los actores involucrados en el mismo momento que “va construyendo (o re-definiendo en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí” (Repetto, 2005: 2). Los procesos que generan un efecto sinérgico son aquellos que el autor denomina “coordinación pro-integralidad” (Repetto, 2005: 60).

Lo que implica “la existencia de mecanismos operativos para el intercambio de informaciones y el logro de sincronización de acciones, de armonización de expectativas y administración de los costos derivados a partir de mutuas interdependencias” (Lerda, Acquatella y Gómez, 2004: 10). Es de destacar que la coordinación no constituye una finalidad per se, tampoco se trata de coordinar todas las intervenciones públicas en cada momento sino de avanzar en esta cuando se requiera lograr integralidad sobre problemas que no se resuelvan de forma sectorial o impliquen interdependencia entre áreas y niveles de gobierno (Repetto, 2010). Martínez Nogueira (2003: 67) sostiene que la coherencia de las políticas y la coordinación son objetivos a alcanzar en la implementación de las políticas públicas para que los “productos, resultados e impactos converjan en un escenario”. Asimismo el autor señala que la coherencia refiere a la identificación de problemas y formulación de políticas y la coordinación emerge como problema en la implementación, en la ejecución, en tanto es ahí donde se observan restricciones (Martínez Nogueira (2010).

La coordinación puede contribuir a la creación de sinergias de distintos tipo: *cognitivas*, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes; de *procesos y actividades*, necesarias para implementar acciones estratégicas acordadas entre los distintos

actores y sectores participantes; de *recursos*, para establecer articulaciones y complementariedades en lo que concierne al presupuesto y competencias en juego; y de *autoridad*, que exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales (Licha y Molina, 2006:1). Lo cual implica que la coordinación es un medio y no un fin, es un principio o requerimiento crítico que deviene de la división de tareas y funciones entre actores que participan en una arena de política. Al decir de Garnier (2000:15) la coordinación

“no se reduce simplemente a “hacer compatibles” unas acciones gubernamentales con otras, a hacer compatibles unos programas con otros, de manera que se eviten tanto las duplicidades y desperdicios como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan traslapes no planeados entre ellos, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. Ese es un aspecto importante, pero desde la óptica de la planificación la coordinación supone algo más: de lo que se trata es de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo”

La coordinación tiene un componente político y uno técnico. El primero se vincula con ¿qué coordinar?, ¿para qué?, ¿con qué actores? Es decir enfatiza en la necesidad de definición de prioridades de tal forma que se conformen como eje ordenadores de las decisiones e intervenciones; y el segundo con el cómo coordinar, con qué instrumentos, con qué mecanismos, lo que incluye la presencia de un espacio institucional responsable del diseño de la articulación, de los planes, criterios de costos, etc. (Garnier (2000), Licha y Molina (2006), y Repetto (2010)).

En este trabajo nos interesa abordar ambas aristas de la coordinación, con la mirada centrada en el proceso, como una construcción que apunta a la integralidad de las políticas para que estas alcancen determinados resultados en su conjunto.

Uno de los elementos que explican los problemas de coordinación que afectan a las políticas sociales, por ejemplo, deviene de la dificultad de lograr una conjunción virtuosa entre lo técnico y lo político en tanto

“muchas veces los bienvenidos recambios de gobierno, fruto de la dinámica democrática, afectan la posibilidad de consolidar burocracias meritocráticas capaces de sentar las bases administrativas de políticas de largo plazo. De igual forma, la fragilidad que suele existir en materia de institucionalidad política afecta la construcción de consensos amplios a favor de estrategias de sistemas integrales en tanto suele ser importante el grado de volatilidad de las políticas, y más aún de los programas y proyectos” (Repetto, 2010: 59).

El establecimiento de prioridades estratégicas demanda un “proceso de construcción” que conforma uno de los retos fundamentales de la vida democrática de una sociedad, de ahí que deviene la importancia de no escatimar esfuerzos para desarrollar los canales necesarios para avanzar en la construcción de grandes acuerdos (Garnier, 2000: 16).

Ciertamente en el proceso de coordinación finalmente se hace un uso más eficiente de los recursos ya que se minimiza o evita la duplicación y superposición de políticas; la reducción de las inconsistencias; la posibilidad de asegurar las prioridades y su cohesión y coherencia; la reducción de los conflictos políticos y burocráticos; y una perspectiva holística de las políticas (Peters, 2003).

Para lo cual, la coordinación supone el establecimiento de prioridades y de responsabilidades políticas, financieras y operativas (Garnier, 2000). Por lo que requiere de un conjunto de condiciones previas como la voluntad política y burocrática; la definición de objetivos estratégicos y prioritarios compartidos por los actores de los distintos niveles de gobierno involucrados; la definición clara de objetivos y funciones de los organismos y mecanismos de coordinación; la participación de los actores gubernamentales, sociales y económicos involucrados; la institucionalidad legítima (en el sentido del marco formal en el que se inscribe); la presencia de escenarios de diálogo y discusión; la confianza y cultura de colaboración; y la disponibilidad de sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación, entre otros (Molina y Licha, 2005).

Asimismo la literatura ya referida señala que existen factores que inciden, dificultan o actúan como obstáculos que impiden avanzar en la coordinación. En este sentido Martínez Nogueira

(2010:20) destaca entre los obstáculos la presencia de lógicas e inercias institucionales y organizacionales que caracterizan a los actores involucrados (que pueden tener ciertas preferencias a la “compartimentalización y a la autosuficiencia”, acompañadas por prácticas y rutinas relacionadas a intereses corporativos o sectoriales, etc.) y donde la coordinación tiene que efectuarse en campos ambiguos, inciertos y atravesados por disputas de poder e intereses.

Repetto (2010) plantea como obstáculos centrales: la dificultad de mantener en el tiempo objetivos aglutinantes de la voluntad y la disposición de organismos con responsabilidades sectoriales amplias y complejas; la tendencia a depositar las tareas de coordinación en ministerios jóvenes y/o fuertemente técnicos “los que cuando existe respaldo político no están construidas las capacidades técnicas o viceversa”; la preferencia de éxitos “centrados en la lucha frente a la pobreza más que en el conjunto de retos y desafíos de la política social” por lo que se pierden “potenciales sinergias entre diversos organismos, políticas y programas de política cuyas potencialidades vayan más allá de la lucha frente a la pobreza”; los espacios destinados a la coordinación demandan de “soportes técnicos sofisticados porque la intersectorialidad propia de los retos de integralidad, implica transitar desde un saber especializado a un saber que, sin perder la experticia del sector debe adicionar conocimientos de gestión más transversales (no propios de una disciplina o sector en particular)”; los problemas para la “construcción y/o consolidación de herramientas técnicas para gestionar una coordinación pro-integralidad”; y la dificultad para mantener “en lo alto de las prioridades políticas la búsqueda de sistemas integrales de política social”.

A los obstáculos señalados se puede adicionar la fragmentación institucional; los celos profesionales e intereses políticos (que dificultan la participación de algunos actores involucrados en la toma de decisiones); la poca práctica y cultura de diálogo, participación y deliberación; las intervenciones provinciales o nacionales muy rígidas, difíciles de adaptar a contextos heterogéneos; la preponderancia de una visión de corto plazo; la desigual capacidad institucional entre las distintas organizaciones; la alta y persistente complejidad de las políticas que aportan a

la integralidad; la falta de expertos en gestión de políticas coordinadas; y la atención de la urgencia y falta de previsibilidad en el mediano plazo (Licha, 2006).

Asimismo Cunill-Grau (2015:13) observa dos tipos de resistencias a la acción intersectorial, y al trabajo en conjunto, por un lado, las resistencias institucionales que involucran “a reglas de juego generales que fijan restricciones a las acciones intersectoriales, tales como “el centralismo, el predominio de la lógica de mercado en la organización y gestión del sector público—en especial, la competencia—, la lógica sectorial del presupuesto y de las evaluaciones, y las relaciones intergubernamentales verticales”, dónde incluye las resistencias culturales que involucran “la gestión de la información y que se expresan especialmente en el rechazo de los organismos a intercambiar sus datos y a usar bases de datos comunes”. Por otro, las resistencias políticas relacionadas con los posibles “desbalances de poder” entre los sectores y las relaciones de afinidad político–partidaria (Cunill-Grau, 2015:13).

Si la coordinación supone establecer prioridades y asignar responsabilidades y funciones cuando no logra consolidarse emergen distintos problemas, entre los que se destacan, por un lado, la desarticulación-fragmentación y la formulación e implementación de políticas aisladas que se tornan en “compartimientos estancos” y en eso “se pierden la sinergia, los recursos públicos y las oportunidades para un mejor desarrollo de los servicios”; y, por otro, la tecnocratización-despolitización cuando la coordinación se vuelve meramente operativa y no tiene un “horizonte temporal o de actuación que permita inscribir las intervenciones del Estado en metas o planes de desarrollo a largo plazo” (Repetto, 2012: 41). La fragmentación está relacionada con cuestiones fundamentales que “impiden o inhiben” la consideración integrada de los problemas atender; entre la que se destaca “la baja calidad institucional, una concepción reducida de la ciudadanía, procesos decisorios con carencias severas en materia de visión de largo plazo, programación y participación social y la persistencia de las consecuencias de concepciones predominantes en el pasado cercano” (Martínez Nogueira, 2007).

La coordinación no se reduce a su ausencia o presencia, ya que como señala Peters (1998) existen grados de coordinación en el sentido de un continuum que se encuentran relacionados entre sí. En un nivel básico la coordinación incluye la comunicación entre actores y como resultado la delimitación de roles y funciones específica entre los mismos; en uno intermedio, las negociaciones para evitar las discrepancias y como resultado la negociación; en otro intermedio avanzado la construcción de consensos interorganizacionales y como resultado la concertación entre actores; y por último, en un nivel avanzado el establecimiento de distintos parámetros, prioridades y estrategias que tiene como resultado la alineación estratégica.

Asimismo el autor distingue en los grados de coordinación, por un lado la “coordinación positiva” ligada al reconocimiento mutuo entre los actores que posibilita cooperar y comprometer trabajo entre sí. Por otro, “la integración de políticas” que involucra una articulación de ideas, procedimientos y estructuras; así como de acuerdos vinculados a los objetivos y metas donde predomina la negociación política. Por último, una forma de coordinación más compleja que denominamos la “estrategia de gobierno” que involucra procesos de elaboración de políticas públicas en el marco de plataformas compartidas sobre grandes problemas (Peters, 1998).

En este sentido Ilari (2015) también refiere a grados de coordinación; en su extremo ubica la descoordinación (coordinación nula); seguido del reconocimiento de la existencia del otro; del conocimiento de lo que el otro es o en todo caso hace; la colaboración en situaciones esporádicas; la articulación de organismos que desarrollan actividades con objetivos establecidos en común; y la integración como mayor grado de coordinación en tanto supone que los procesos son “susceptibles de unificación y consolidación” (Ilari, 2015: 89).

Ciertamente la atención de problemas complejos, con una diversidad de aristas, demanda una visión integral, holística o sistémica de la intervención social (por oposición a la sumatoria sólo de las acciones sectoriales y fragmentadas).

4.3 Integralidad

Los problemas complejos que afectan a la calidad de vida de la población requieren respuestas integrales del Estado y, por esto mismo, de coordinación de sus intervenciones mediante los distintos actores. La coordinación afecta la integralidad de las decisiones de políticas adoptadas en tanto genera valor público; conforma un medio y la integralidad el fin (aspiración); y se entiende que las políticas más integrales requieren mayor coordinación (Cepeda Pérez, 2013).

La coordinación promueve intervenciones integrales cuando, claramente, resulta en la fijación de prioridades, en la asignación de recursos a movilizar, y esta logre acercarse a los objetivos planteados. Aunque al decir de Repetto (2010:1) la coordinación “no resuelve por sí misma los notables problemas de equidad” ciertamente “constituye en un requerimiento necesario para mejorar las sociedades de los diversos países que la componen”.

Cunill-Grau (2015:10) señala que la mirada integral deviene de la necesidad de enfrentar “no sólo las manifestaciones de un fenómeno sino también sus causas y sus interrelaciones, así como combinar acciones inmediatas con medidas de mediano y largo plazo”.

Entre las razones que demandan avanzar hacia una coordinación pro-integralidad se destaca que en distintas arenas de políticas “no es de extrañar que haya incoherencia entre algunos objetivos sectoriales, que se observe falta de comunicación y diálogo y, por consiguiente, descoordinación de acciones y actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas correspondientes: transversalmente (entre áreas funcionales), verticalmente (entre los niveles de gobierno central, estatal y municipal), y longitudinalmente (entre diversos horizontes temporales)” (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005: 67). A lo cual se agregan otras como la “complejidad de ámbitos y niveles, excesiva diferenciación estructural, sectorialización inadecuada, fracturas y segmentaciones organizacionales, presencia de nuevos actores, predominancia de modelos de gestión de baja interdependencia e interacción” (Repetto, 2011).

Desde la década del noventa del siglo pasado, en el caso de Argentina, se han intensificado distintos obstáculos que impiden avanzar en un tipo de coordinación pro-integralidad de las políticas. Entre los obstáculos, Acuña (2010) destaca las implicancias que adquirió la descentralización, especialmente llevada adelante sin formar capacidades a niveles subnacionales y sin acordar claramente qué funciones mantener centralizadas y con qué objetivos; las privatizaciones de distintas empresas públicas y la reducción del papel del Estado con el debilitamiento de las capacidades de planificación estatal para proyectar y sustentar intertemporalmente la coordinación/integralidad de políticas; y la tendencia hacia la evaluación por resultados que, aunque necesaria, se ha planteado de manera “angosta”, sin ponderar los efectos sistémicos que hacen a la coordinación/integralidad del accionar entre sectores, jurisdicciones y organismos públicos.

Asimismo Martínez Nogueira (2007) señala que la integralidad se encuentra afectada también por la fragmentación de los proyectos, programas y políticas; los problemas de implementación de políticas sectoriales entre la que se destacan las debilidades institucionales; los modelos organizacionales no adecuados; y la baja participación social.

En síntesis, la coordinación pro-integralidad involucra la articulación virtuosa entre integración, coherencia y gestión que entendemos no tiene que verse como un elemento paralizante del resto de las acciones (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005).

5. *A modo de síntesis*

A lo largo de este capítulo hemos iniciado el andamiaje conceptual sobre el que se situó el trabajo. Partimos de considerar que el Estado no es una totalidad monolítica, sus acciones y modalidades de interacción con otros actores puede observarse en las políticas públicas que formula e implementa.

Las políticas públicas refieren a tomas de posición del Estado en cuestiones socialmente problematizadas, dependen de los gobiernos y de los acuerdos políticos en las jurisdicciones. Su materialización demanda de un conjunto de medios, de herramientas, cuya selección ciertamente no es neutral y su seguimiento a lo largo del tiempo permite observar cómo se modifican las acciones del Estado en las arenas complejas que demandan atención.

Cabe señalar que la mayor parte de los países tienen algún grado de diferenciación territorial (nivel central-local; central-regional-local) y, en los casos en que los países que organizan la descentralización territorial de los Estados de forma federal, como Argentina, fijan en sus constituciones las configuraciones institucionales tendiente a generar ciertos niveles de equilibrio entre el nivel central y subnacional (Cao y Favaro, 2005). Lo cual implica “la existencia de múltiples arenas territorialmente superpuestas de toma de decisión”, conformadas por “autoridades elegidas democráticamente con legitimidad para definir la agenda pública y cuenta con un aparato administrativo propio” (Serafinoff, 2012:1).

La alta relevancia social, los diversos actores que intervienen y la complejidad de los diseños institucionales que suelen acompañar las políticas plantean desafíos importantes a los Estados, especialmente, en arenas de políticas multiniveles. La mirada sobre las RIGs intenta explicar, precisamente, el funcionamiento concreto de las relaciones entre los distintos actores involucrados en los niveles de gobierno y entre los actores de un mismo nivel.

La coordinación intergubernamental es una tarea estatal importante para avanzar en la integralidad de las políticas, más allá de los diseños institucionales y de los actores que la lideren (Acuña y Repetto, 2007). La misma es un medio para consolidar políticas públicas coherentes e integrales y no un fin en sí mismo, contribuye a compatibilizar acciones, evitar las duplicidades y reducir los conflictos y las incertidumbres, aunque no deja de enfrentar obstáculos vinculados, muchas veces, a la complejidad de la acción conjunta (Pressman y Wildavski, 1998), con la presencia de intereses contradictorios, y el uso de los recursos. En el próximo capítulo se

avanzará en los aspectos conceptuales vinculados a la política bajo análisis y se retomaran algunos elementos de este capítulo referidos a los instrumentos de política pública

CAPÍTULO 3: LA POLÍTICA DE AGUA Y SANEAMIENTO: ASPECTOS CONCEPTUALES Y TEÓRICOS CENTRALES

1. *Introducción*

En el capítulo anterior hemos señalado que el Estado tiene que atender a un conjunto de problemas complejos que lo demandan de forma diversa y “su presencia puede advertirse en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de la sociedad” (Oszlak 2012: 9). Dentro de las cuestiones problemáticas que lo demandan y en donde puede observarse su presencia se encuentra la provisión de los servicios de infraestructura de agua y saneamiento, que en las últimas décadas en el marco de la creciente contaminación, mercantilización y deterioro de los recursos hídricos adquirió alta relevancia social, política, económica y ambiental.

La política de agua y saneamiento involucra un proceso de toma de posición predominantemente estatal que incluye la planificación de las fuentes de abastecimiento, de infraestructura, etc., la regulación, control, fiscalización y la prestación concreta de los servicios (operación, mantenimiento de las instalaciones, expansión y mejoras).

El presente capítulo finaliza la construcción del marco conceptual y teórico que, posteriormente, permitirá analizar el caso propuesto en este trabajo. En una primera parte se identifican las características que asumieron los modelos de gestión de los servicios en la región en general y en Argentina en particular (que incluyen momentos de gestión pública centralizada o descentralizada y de gestión privada). Se discuten los avances en materia de reconocimiento internacional del derecho humano al agua y saneamiento y su recepción local, fundamentalmente a partir del impacto de las privatizaciones de las empresas y mercantilización de los recursos hídricos.

En una segunda parte se centra la mirada en las características que asumen los instrumentos de política pública en el sector, puntualmente el dispositivo normativo, de gestión y de recursos. Asimismo en tanto campo en el que intervienen colectivamente un conjunto heterogéneo de

actores estatales y no estatales se caracteriza a lo largo del capítulo la importancia que asume la coordinación de los programas, proyectos, actividades, intereses, fuentes de financiamiento, usos del recurso hídrico.

2. Aspectos relevantes de la política de agua potable y saneamiento

2.1 Breve reseña de los modelos de gestión de los servicios en Argentina y la región

En Argentina y la región los servicios de agua y saneamiento estuvieron desde los primeros años de su institucionalización a cargo de organismos estatales no sólo en la prestación sino en la construcción de las grandes obras de infraestructura (plantas de potabilización, ductos de distribución, acueductos, etc.).

Ya para la década del setenta del siglo XX, en un marco de inclusión de los problemas ambientales en la agenda internacional, comenzó a discutirse también la problemática del acceso al agua y la protección del recurso hídrico.

Es de destacar que en plena retracción de las políticas económicas keynesianas, a inicios de la década del ochenta, cobraron relevancia los discursos pro-descentralización de los servicios públicos, especialmente desde los organismos internacionales de crédito como el FMI (así como sucedió en otras arenas de políticas).

La transferencia incluyó como promesa central, tal como señalamos en el capítulo anterior, la mejora de la eficiencia y la posibilidad de “acercar la solución de los problemas locales a los niveles más cercanos a la población” en el marco del principio de subsidiariedad del Estado (Rojas Ortuste, 2010).

Así esto derivó en la presencia de modelos de gestión pública de menor alcance a cargo de los niveles subnacionales de gobierno (provinciales, regionales o estatales y/ o locales), donde se destacaron, por un lado, la transferencia y provisión directa por parte de los municipios en

Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador. Por otro, la implementación de esquemas mixtos en Argentina y Chile, en los que de un modelo de provisión centralizado en la mayoría del territorio se pasó a la coexistencia de distintos modelos por la transferencia de competencias a los niveles provinciales/regionales y por decisión de estos últimos en algunos casos a los municipios.

En otros países, como en México y Brasil, la creación de empresas estatales surgió luego que los municipios (a los que primero se les confirió la provisión) enfrentaron problemas para responder a estas tareas.

Más allá de las promesas, la lógica de la descentralización en el sector obedeció mayormente a la búsqueda de equilibrio fiscal en las arcas públicas nacionales y la misma no tendió a considerar las características particulares del sector (como las economías de escala, las necesidades de financiamiento, etc.). Esta situación adquirió notoriedad en Argentina con la transferencia a los niveles subnacionales que, con excepción a la PBA, contaban con escasa experiencia en la gestión de servicios de infraestructura. La descentralización coincidió con el “Decenio internacional del agua potable y el saneamiento ambiental (1981-1991) proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a fines de 1980.

Ya para la década del noventa en pleno auge del paradigma neoliberal que ciertamente afectó a distintas arenas de políticas públicas, la problemática del acceso al agua y saneamiento formó parte de numerosas disposiciones en declaraciones y programas aprobados por la ONU.

A partir de la Agenda 21 y de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, llevada adelante en Río en 1992, los organismos internacionales comenzaron hablar de la importancia de la gestión del agua de forma integral y no sólo sectorial.

El concepto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos presenta distintas definiciones aunque una de las más difundidas entiende que se trata de “un proceso que promueve la gestión y el

desarrollo coordinado del agua, el suelo y los otros recursos relacionados, con el fin de maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales” (Global Water Partnership, 2008).

Desde esta óptica se promovió una mirada de la gestión del agua basada en tres ideas básicas: la integración sectorial, la descentralización territorial y la participación de la sociedad civil (Abers, 2010).

A la par de estos cambios en las concepciones generales de la gestión del agua comenzó a promoverse también la inclusión de capitales privados en la provisión de los servicios bajo la pretensión que esto favorecería la universalización, la protección de los recursos hídricos, el aumento de la eficiencia y la mejora general de la calidad. En tanto se esperaba que “la participación de operadores privados internacionales aportaran financiamiento y conocimientos de gestión gerencial y tecnológica para resolver las deficiencias que afectaban la prestación de estos servicios” (Lentini y Ferro, 2014:12).

El traspaso de los servicios de agua y saneamiento a empresas privadas acaecidas desde los primeros años de la década del noventa en la región en general y en Argentina particular dieron lugar a modelos de gestión de los servicios que se sustentaron en la concepción del agua como una mercancía, con prioridad en el valor económico -derivado de su carácter escaso- y su asignación mediante las leyes del mercado.³²

Esta perspectiva fue promovida por distintos organismos internacionales de crédito y agentes involucrados en la industria del agua y alcanzó a objetivarse en la privatización de las prestatarias

³² El proceso de privatizaciones en Argentina se inició en la década del noventa y alcanzó las diversas jurisdicciones: la provincia de Corrientes en 1991 se convirtió en pionera en llevar adelante la privatización los servicios prestados hasta entonces por la Administración de Obras Sanitarias de la Provincia de Corrientes. De igual manera, el Estado nacional concesionó, de forma integral la histórica OSN. La experiencia se repitió también en Formosa (1995); Tucumán (1995); Santa Fe (1995); Santiago del Estero (1997); Córdoba (1997, sólo el servicio de agua); Mendoza (1998); Salta (1998); Buenos Aires (1999, 2000); Misiones (1999); Catamarca (2000) y La Rioja (2002).

de los servicios en gran parte de la región latinoamericana (así como en otros países europeos y africanos).

Luego de una década en que la mercantilización del agua no arrojó los resultados positivos esperados en materia de los objetivos sociales prometidos (universalización de los servicios, mejora de la calidad, etc.) y por el contrario expuso a la población a situaciones de riesgo sanitario, especialmente en los países más pobres del mundo³³; tuvo lugar un proceso de re-estatizaciones y de retorno a modelos de gestión pública que heredaron la institucionalidad previa. Así transcurrido una década y media del siglo XXI, los servicios de agua y saneamiento en Argentina, al igual que sucede en la región, se caracterizan por la presencia de un conjunto heterogéneo de prestadores bajo distintas formas jurídicas que incluyen desde grandes empresas con características de sociedades anónimas con mayoría accionaria pública, concesiones privadas, sociedades del estado y cooperativas, entre otras; y agencias de regulación cuya función apunta a regular, controlar y fiscalizar la prestación.³⁴

En síntesis, la historia institucional del sector de agua y saneamiento en Argentina ha seguido de cerca ciertas tendencias internacionales vinculadas a la gestión del recurso hídrico y las tensiones sobre el acceso. Los modelos de gestión que han predominado son de gestión pública centralizada o descentralizada en la que el Estado a través de organizaciones gubernamentales o empresas públicas tuvo a su cargo todas las fases de la prestación del servicio, incluyendo su regulación,

³³ En la región latinoamericana, el caso emblemático por el escenario dramático que se conformó dio lugar a la denominada “guerra del agua” llevada adelante en Cochabamba, Bolivia; luego que el país más postergado de la región privatizara el servicio de agua como requisito para renovar un préstamo con el Banco Mundial. A poco de asumir la prestación Bechtel, una empresa de capital estadounidense, procedió a incrementar las tarifas a niveles escandalosos y a aplicar centenares de cortes en el suministro por mora en los pagos. En un contexto en que la población padecía una fuerte sequía que complicaba, aún más, el acceso al elemento vital. La situación fue resistida por amplios sectores de la población con movilizaciones, paros y protestas. Hasta que la empresa emprendió la retirada del país y posteriormente demandó al gobierno por una suma millonaria.

³⁴ Considerando la prestataria principal de cada jurisdicción del país, se puede señalar que el 41,6% son sociedades anónimas con mayoría accionaria del Estado, verificándose la participación de los empleados a través de un Programa de Propiedad Participada como accionistas minoritarios con un 10 % de las acciones. En este caso se trata de empresas que se encuentran alcanzadas por la Ley nacional N° 19.550 de sociedades comerciales y sus directivos son elegidos por s concretos.

control y fiscalización; y de gestión privada o mixta donde empresas privadas se hicieron cargo de la prestación y el Estado asume la regulación, control y fiscalización (Pirez (2001); Hantke-Domas y Jouravlev (2011)). En la sección tercera de este capítulo se retoman en las características de estos modelos.

2.2 Un derecho humano inalienable

Uno de los eventos internacionales relevantes dónde se reconoció inicialmente el acceso al agua como derecho humano tuvo lugar, en 1977, durante el desarrollo de la Conferencia de la ONU sobre el Agua en Mar del Plata, PBA. En dicha ocasión los países participantes incluido el anfitrión (bajo gobierno cívico-militar) acordaron la implementación de un Plan de Acción que reconoció por primera vez que “todos los pueblos, cualquiera que sea su nivel de desarrollo o condiciones económicas y sociales, tienen derecho al acceso a agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas” y determinó que 1980-1990 fuera la “Década Internacional del Agua y saneamiento”.

Dos años después, el derecho al agua se declaró también en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer:

“Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular, le asegurarán el derecho a ...gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios de saneamiento, la electricidad y el abastecimiento de agua, los transportes y las comunicaciones” (Artículo 14(2)(h)).

Por el contrario desde inicios de la década del noventa tuvo lugar un giro hacia la concepción del agua como una mercancía, con énfasis en su valor económico y su gestión mediante empresas privadas. Esto aconteció a partir de 1992 con la Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible realizada en la ciudad de Dublín, de la cual participaron los gobiernos de

100 países, incluyendo Argentina, y representantes de 80 organizaciones internacionales³⁵. Los principios rectores acordados en dicha conferencia establecieron que:

“1- El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente. 2- El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles. 3 – La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua. 4 – El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico”

A la par de estos eventos, el acceso a los servicios fue incluido dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, responsable de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)³⁶ en la ONU, los cuales contemplaban la meta de reducir a la mitad la cantidad de personas existentes que carecen de acceso al agua potable y al saneamiento (Objetivo de Desarrollo del Milenio 7).³⁷

En 2002 el Comité definió mediante la Observación General N° 15 que el acceso al agua potable es un derecho humano que se encuentra incluido en sus artículos 11 y 12 que refieren al derecho a un nivel de vida adecuado y a la salud. De esta forma sostuvo que el acceso al agua potable

³⁵ Para un análisis de las implicancias del derecho humano al agua potable en el marco de los tratados de protección recíproca de inversiones, véase Echaide (2012).

³⁶ En 1966, en el seno de la ONU se adoptó el PIDESC que entró en vigor una década después. El Pacto reconoce que no “puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos” entre las cuales se encuentran el derecho a trabajar, a la huelga, a la salud, etc. Sin embargo, el Protocolo Facultativo (que reconoce la competencia del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas bajo la jurisdicción de un Estado Parte, que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado Parte) recién fue aprobado en 2008 y entró en vigencia en mayo de 2013.

³⁷ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio inicialmente fueron 8: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Fueron acordados por 191 Estados Miembros de la ONU en septiembre del 2000 con un conjunto de metas específicas a alcanzar para 2015 (con base en la información para 1990). En septiembre de 2015 los Estados Miembros aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la que se incluyeron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que apuntan a poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y enfrentar el cambio climático. Véase <http://www.onu.org.ar/agenda-post-2015/> (última consulta 15/01/16).

constituye un paso previo para la realización de otros derechos como la salud y son los Estados los responsables de velar por dichos derechos con el objetivo de que todas las personas tengan un acceso garantizado de forma “suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible”.

Más allá de lo cual en los siguientes años se avanzó de forma parcial en el reconocimiento del derecho al agua y los actores internacionales que dominan la industria del agua continuaron promoviendo la mercantilización como vía de acceso. Es de destacar que las Observaciones Generales, como la N° 15, son interpretaciones del PIDESC que no las hace vinculantes y tener el mismo valor que el articulado.³⁸ Asimismo el Protocolo Facultativo del PIDESC recién entró en vigencia en 2008.

Ya en julio de 2010, durante la Sesión N° 64 de la ONU, 122 países entre ellos Argentina, de los 192 que participan, con 29 ausentes y 41 abstenciones votaron afirmativamente por el reconocimiento del derecho al agua potable y al saneamiento como derechos humanos esenciales. Puntualmente se declaró al “derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos” y se exhortó “...a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento” (Artículos 1 y 2, Resolución N° 64/292).

El reconocimiento vino de la mano de la preocupación planteada, fundamentalmente por los países en desarrollo de la existencia de 884 millones de personas en el mundo que no contaban con acceso al agua y 2.600 millones no accedían al saneamiento adecuado. Asimismo, que más de 1.500 millones de niños menores de 5 años perdían la vida por enfermedades vinculadas al consumo de agua contaminada (Faccendini, 2001).

³⁸ Para mayor detalle véase <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/documents/espanol/icwedecs.html> (última consulta 20 de julio de 2015).

Aunque compartimos gran parte de los argumentos esgrimidos por Faccendini (y otros) respecto a la relevancia del derecho al agua entendemos que dicho reconocimiento, al menos en el marco del ordenamiento jurídico vigente no implica que el acceso tenga que realizarse de forma gratuita para toda la población. Desde la mirada de Faccendini (2011:35) “no hay concretización del derecho humano a este bien fundamental si no quitamos la mediación del dinero. El agua no se debe pagar, se tiene que costear tributariamente. Sin precio hay acceso. Con precio hay bloqueo y obstáculos y se pierde el derecho humano al agua y al saneamiento”.

En cambio entendemos que el acceso al agua potable y saneamiento domiciliario conforman derechos humanos indispensables para la vida, por lo que toda la población tiene que tener su acceso garantizado y son los sectores que tienen mayores ingresos y aquellos que utilizan el agua como factor o recurso de la producción los que tienen que realizar mayores esfuerzos económicos para garantizar la sostenibilidad de la producción, mantenimiento y expansión de los servicios. El reconocimiento del derecho al agua y saneamiento vigente en el marco de la ONU, plantea que la importancia que la provisión sea:

- ✓ **Acceptable** para el uso personal o doméstico en relación al color, olor y sabor del agua, garantizar la no discriminación y considerar “las necesidades culturales, de género, del ciclo vital y de privacidad”;
- ✓ **Accesible** físicamente, dentro o en las cercanías inmediatas de cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo;
- ✓ **Asequible** y disponible económicamente, por lo que los costos asociados al acceso no deben comprometer ni impedir el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas;
- ✓ **Suficientes** en cantidades y continuo para el abastecimiento de cada persona; y
- ✓ **Salubre**, es decir, libre de micro-organismos, sustancias químicas y amenazas radiológicas que pongan en peligro la salud (ONU, 2012).

Asimismo el reconocimiento de estos derechos impone a los Estados la obligación de respetar (que refiere a una obligación negativa que indica que deben abstenerse de tomar medidas que obstaculicen o impidan el goce del derecho); proteger (obligación de carácter positiva que exige la acción y medidas que impidan que terceros obstaculicen el disfrute de un derecho) y ejecutar (otra obligación positiva que refiere a la necesidad de medidas de carácter legislativo, administrativo, presupuestal, judicial, social, educativas, entre otras) el derecho al agua de

manera progresiva y sin discriminaciones. Este es un elemento central en la política hacia el sector, especialmente desde las re-estatizaciones.

En Argentina contrariamente a lo que sucede en países como Uruguay, Ecuador y Bolivia, no hay un reconocimiento explícito del derecho humano al agua y saneamiento en la Constitución Nacional. Más allá de lo cual, al adherir en 1986 bajo la presidencia de Raúl Alfonsín al PIDESC el Estado está obligado a asumir las responsabilidades que el pacto y su protocolo, ratificado por el Poder Legislativo en 2011, le confieren.³⁹

En el país a partir de la Observación General N° 15, el Poder Judicial sentó jurisprudencia respecto a estos derechos y las responsabilidades que le competen al Estado nacional y los Estados subnacionales. Tal es el caso de la sentencia que emitió el Tribunal en lo Civil y Comercial 8° de la Ciudad de Córdoba que, en 2004, obligó al Estado provincial a proveer agua segura y al diseño de un sistema de provisión de agua a los barrios: Villa La Merced, La Carbonilla y Chacras de La Merced.⁴⁰

En los últimos años el Poder Judicial resolvió precedentes jurisprudenciales con resoluciones similares respecto al derecho al agua que dieron lugar a la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a fines de 2014 quién acordó que “el agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas, razón por la cual debe ser tutelado por los jueces” y determinó que se trata de “un proceso colectivo”, es decir que no tiene que ser considerado como sumatoria de reclamos individuales y que, por su importancia, tiene que aplicarse el “principio de

³⁹ Asimismo, el derecho al agua se encuentra en otros acuerdos internacionales que el país incorporó en su articulado al ordenamiento jurídico en 1994, estos son la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Artículo 14); Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 24); Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Artículos. 20-26-29-46); el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Artículos 85-89-127).

⁴⁰ “La solicitud judicial de provisión de agua potable por parte de la comunidad de Chacras de La Merced, no responde a la simple exigencia de la prestación de un Servicio Público, sino al deber del Estado de asegurar la plena vigencia de los derechos humanos de sus habitantes” (Picolotti, 2004:1).

prevención y, aun en la duda técnica, del principio precautorio”⁴¹(Corte Suprema de Justicia de la Nación 42/2013. Recurso de hecho. Kersieh, Juan Gabriel y otros c/ el Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ amparo).

2.3 La gestión de un recurso natural

La política de agua y saneamiento involucra la gestión de un recurso natural estratégico que no tiene sustitutos, que es vulnerable y crecientemente escaso y cumple funciones ambientales, sociales, económicas y culturales. Aunque el 70% del planeta está cubierto por agua sólo el 2,5% es dulce y gran parte de esta última se encuentra congelada en glaciares y el resto es salada (Comisión Nacional del Agua, 2003). El consumo de agua se triplicó en las últimas cinco décadas y para 2025 se estima que el 35% de la población se verá afectada por estrés hídrico (Buch, 2013).

Es de destacar que el agua cumple funciones indispensables para la vida, entre las que se destacan que al actuar como solvente permite el transporte de sustancias nutritivas hasta las células así como de sustancias de desecho desde las células hacia el exterior, etc. (Bella y Hure, 2007). Asimismo a diferencia de otros recursos naturales, el agua dulce no tiene sustituto: si se agota o se contamina y no se le efectúan los tratamientos para recuperarla, se pierde. Aunque existen técnicas para desalinizar el agua de océanos o mares estas son complejas, costosas y, entre otras cosas, “aún no se ha encontrado el modo de deshacerse de la salmuera que queda del proceso y de los elementos químicos que se utilizan en el mismo y para el funcionamiento correcto de la planta, sin afectar al medio ambiente” (Bruzzone, 2009:17).⁴²

⁴¹ El 2 de diciembre de 2014 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dejó firme una medida cautelar contra la empresa provincial de agua de la PBA. El hecho se remonta a un recurso de amparo que tuvo lugar tras la presentación de un grupo de vecinos de la ciudad 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. En noviembre de 2010, el juez en primera instancia estableció que la empresa tenía que distribuir agua en bidones sellados a particulares, instituciones educativas y asistenciales de la ciudad acorde con los patrones de calidad que establece el Código Alimentario Argentino. La decisión fue confirmada por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo en enero de 2011 y por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires en septiembre de 2012.

⁴² Entre los casos de desalinización del agua más importantes se encuentran distintos proyectos en Israel.

Entre las particularidades del agua, Solanes y Jouravlev (2005) destacan: la movilidad e incertidumbre y los problemas de establecer derechos de propiedad; la existencia de economías de escala (en el caso de los servicios por redes en las fases de almacenamiento, transporte, distribución y recolección y tratamiento de efluentes); la diversidad de usos; la interdependencia general de los usuarios (agua y saneamiento se encuentran vinculados) y la naturaleza unidireccional y asimétrica de las interrelaciones e interdependencia entre los usos y usuarios de agua en un sistema hídrico integrado (que dificulta el uso equitativo y eficiente en términos sociales, económicos y ambientales).

Es de destacar que el agua dulce se encuentra desigualmente distribuida entre regiones y los reservorios más importantes están en América del Sur. La región se convierte así en un lugar estratégico por la disponibilidad del recurso, ya sea por la existencia de Cuencas como la de Orinoco, Esteros como los de Ibera y Acuíferos como el Guaraní.

En el caso de Argentina dos tercios del territorio están conformados por regiones áridas y semiáridas y un tercio cuenta con abundantes fuentes de agua, fundamentalmente superficiales, que representan al 84% de las disponibilidades hídricas del país. Aunque la oferta hídrica media anual es de los 20.000 m³/habitantes, por encima del nivel de estrés hídrico adoptado por el programa de la ONU para el desarrollo (equivalente a una disponibilidad de 1.000 m³/habitantes) hay un desbalance entre las demandas y disponibilidad, en tanto la oferta se concentra fuertemente en la región que integra la cuenca del Río de la Plata (Academias Nacionales de Ingeniería, Ciencias Económicas y Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, 2011).⁴³

⁴³ Entre otros problemas hídrico-ambientales que enfrentan las distintas regiones de Argentina se encuentran, en primer lugar, aquellos derivados de la falta de tratamiento de efluentes (industriales, domiciliarios y urbanos en general) y la insuficiente planificación urbana. En segundo, la contaminación del agua subterránea, cuya gestión corresponde a las jurisdicciones provinciales, y el tercero, la degradación de humedales por la contaminación, construcción de sistemas de desagüe, canalizaciones clandestinas que modifican el escurrimiento superficial, etc. (Academias Nacionales de Ingeniería, Ciencias Económicas y Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, 2011).

2.4 La gestión de servicios de infraestructuras de redes

La política de agua y saneamiento involucra también un tipo de servicios cuya prestación demanda de un conjunto complejo de infraestructuras críticas, porque forman parte de los servicios urbanos provistos mediante redes físicas con prestaciones colectivas que ofrecen medios para la producción y reproducción de la vida y la satisfacción de necesidades indispensables (Mutuberría Lazarini, 2007).

Las redes han sido y son vitales para el crecimiento y funcionamiento de la ciudad ya que “urbanizan el espacio”, “articulan el territorio” y se adaptan “a las necesidades impuestas por las actividades, el tipo de hábitat y la densidad” (Capel, 2003: 23). La ausencia de las mismas, como explica Catenazzi (2009: 26), contribuye “a crear territorios divididos, entre conectados y no conectados, donde tanto el Estado como el mercado desarrollan estrategias segmentadas”. Por lo que, ciertamente, “la red le da atributo de centralidad, mientras que el no servido se asocia a la periferia, a lo inacabado, a lo auto-urbanizado. Ambos espacios se distancian entre sí, material y simbólicamente. La red, en lugar de integrar, diferencia territorios” (Catenazzi y Representação, 2012: 128).

La conformación de las redes en un territorio es el resultado de la interacción de un entramado heterogéneo de actores estatales, sociales y agentes económicos locales y transnacionales. La instalación de las mismas es un paso previo para el funcionamiento de los servicios (de distribución de agua potable y evacuación y recolección de efluentes) y el usufructo de los mismos requiere la conexión de los hogares a los mismos.

Se trata de servicios cuya prestación conforman, en términos económicos, dos monopolios naturales diferenciables que resultan de las redes de tuberías y drenaje y de las grandes obras de

potabilización del agua y depuración de los residuos, así como de los acueductos y drenajes que conforman la infraestructura típica de las zonas urbanas.⁴⁴

Si bien las redes físicas mediante las cuales se prestan los servicios tienen características similares a otros servicios públicos de infraestructura como el gas, en el caso en cuestión, los costos de interconexión son elevados por lo que además de monopolios naturales se trata de monopolios locales.

La interconexión es necesaria en áreas donde no existen fuentes de agua para ser utilizadas o las mismas se encuentran altamente contaminadas (por origen antrópico o natural) por lo que se requiere de acueductos que transporten agua de otras áreas, y en este caso, la interconexión de los dos polos de un acueducto de agua es más costoso que, por ejemplo, “interconectar una red eléctrica” (Ferro, 2008: 21).⁴⁵

Asimismo el carácter de monopolio natural se sostiene en la presencia de economías de escala, de alcance y de aglomeración que, la literatura especializada reconoce que, tienden a estar en mayor o menor medida en los procesos de las empresas de esta actividad (Rozas Balbontín y Bonifaz, (2014), Hantke-Domas y Jouravlev (2011), Ferro (2008), etc.).⁴⁶ Se trata de servicios que tienen economías de escala de largo plazo respecto a las obras (dado que en el corto plazo las redes y

⁴⁴ Un monopolio natural refiere “a una actividad en la que, en virtud de sus características técnicas intrínsecas, los costos totales de producción son menores cuando ella está a cargo de un único proveedor del servicio que cuando se divide entre dos o más proveedores. De este modo, el ingreso al mercado de un nuevo prestador no es rentable y — en consecuencia— el hecho de que el servicio en un área geográfica esté en manos de un único proveedor resulta más eficiente” (Hantke-Domas y Jouravlev, 2011:29).

⁴⁵ Esta situación se encuentra, por ejemplo, en algunas regiones hidrográficas de la PBA en la que la contaminación natural y la ausencia de fuentes de abastecimiento condicionan y demandan de la planificación de políticas que contemplen la construcción de grandes obras de infraestructura que permitan transportar agua de otras regiones.

⁴⁶ Las economías de escala suponen que se observa una disminución progresiva del costo medio y marginal en tanto aumenta la producción, lo que implica que la demanda sea atendida mediante un solo prestador ya que sus costos siempre son más bajos que con dos o más prestadores; las economías de alcance (o de ámbito) incluyen los beneficios que la prestadora obtiene por la explotación de una misma infraestructura; y las economías de aglomeración están relacionadas a la concentración territorial de la demanda y la densidad poblacional, lo que propicia “la disminución de los costos medios conforme la demanda se concentre en un territorio determinado y aumente la densidad poblacional” (Rozas Balbontín, 2014:12). Estas economías funcionan como barreras naturales a la entrada en la medida en que hacen más costoso el ingreso al mercado (Forcinito, 2005). Para un análisis en detalle de las economías de escala del sector, véase Ferro y Lentini (2010).

plantas están fijas y los costos unitarios de inversión “pueden ser hasta ocho veces mayores” en prestadores pequeños en comparación con más grandes); y economías de escala de corto plazo en la operación y administración (que incluye la gestión y racionalización de los recursos comunes de dirección superior, gerencia general, administración, contabilidad, finanzas, gestión de los reclamos, costos de software, etc.) (Hantke-Domas y Jouravlev, 2011:27).

Las características brevemente señaladas explican los importantes volúmenes de inversión que demandan la instalación de las infraestructuras de redes necesarias para la prestación de los servicios que representan una parte importante de los costos de las prestadoras que se ubican por encima de otros servicios de infraestructura (Rozas Balbontín y Bonifaz, 2014).

Las economías pueden aprovecharse cuando en territorios con similares características actúa un mismo operador o cuando existiendo distintos operadores se promueve la coordinación y colaboración sobre inversiones, planificación, etc. Se trata de servicios con externalidades positivas en relación a la producción y el valor de su insumo central (agua); en la calidad de los productos (efluentes) que se envían al ambiente; y de consumo en tanto existe una desventaja para aquellos sectores que no tienen acceso, especialmente en las condiciones sanitarias (Malabarba, 1998).

3. Las funciones de la política de agua y saneamiento

La política de agua y saneamiento incluye entre sus funciones, figura 1, la planificación (del uso del recurso hídrico, la construcción de obras, etc.), la regulación, control y fiscalización (de las condiciones generales de la prestación de los servicios), como así también su prestación concreta (que incluye la operación, mantenimiento de las instalaciones, expansión y mejoras de los servicios).

Cada una de estas funciones tienen una especificidad técnica y en ellas actúan distintos actores e intereses. Esta multiplicidad realza la importancia que las acciones aprovechen las sinergias y complementariedades, la articulación de escenarios y actores a fin de reducir incongruencias y

lograr sostenerse en el tiempo previendo distintos escenarios que permitan dar solución a las problemáticas del sector.

Se trata de una arena multinivel en el que la coordinación presupone, como condición básica, que los actores actúen guiados “por criterios de complementariedad en la satisfacción de objetivos comunes en tanto la convergencia de fines (identidad, congruencia, y compatibilidad)” (Oszlak, 2005).

Asimismo la integralidad constituye un principio importante en el sector 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. 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.

La literatura especializada señala la relevancia que la política sectorial se articule de forma integral con la política hídrica considerando a las cuencas como unidad.⁴⁷ La cuenca es un área de la superficie terrestre donde el agua drena a un punto común mediante una red de corrientes que acuden a una corriente principal y por la misma hacia un punto de la salida de dicha superficie. Tanto la noción de gestión del agua por cuencas hídricas como la gestión integrada de los recursos hídricos se oponen a un abordaje fragmentado.

Mientras el objeto de la política de agua y saneamiento es el abastecimiento doméstico, el de la política hídrica incluye al agua como recurso natural; bien social (dado que su existencia es condición básica para el asentamiento de las poblaciones); bien económico (en tanto insumo para la producción y el turismo) y “mal sobrante” (en las inundaciones) (Abihaggle y Day, 2004). Es decir, la política hídrica involucra los usos doméstico, agrícola, industrial, mineral, petrolero, hidroeléctrico, turístico y ecológico, etc.

⁴⁷ Entre la que se encuentran Abihaggle y Day (2004), Dourojeanni y Jouravlev (2001), Abers (2010), Solanes y Jouravlev (2005), entre otros.

Es de destacar que el 75% del agua utilizada retorna al sistema con menor calidad, la resolución del saneamiento demanda de agua y cuando se expanden, por ejemplo, solo el servicio de agua al clausurarse las instalaciones alternativas de provisión (como ser las perforaciones domésticas) con el tiempo los niveles freáticos ascienden produciendo problemas serios que se evidencian en las inundaciones de desechos en los subsuelos y en el hecho que las instalaciones alternativas que posibilitan el saneamiento (fosas sépticas) se colapsan con mayor frecuencia (Abihaggle y Day, 2004)

Figura 1: Funciones de la política de agua y saneamiento



Fuente: Elaboración propia

4. Instrumentos de la política de agua y saneamiento

La política de agua y saneamiento, como otras arenas de políticas, demanda del uso de un conjunto de instrumentos o “medios pertinentes” acordes a los problemas a tratar. En el capítulo anterior, ya adelantamos, que centraremos la atención en el dispositivo normativo, de gestión y de recursos. Estos instrumentos actúan como condiciones básicas que le brindan al Estado el potencial para poder atender cuestiones socialmente problematizadas (Isuani, 2010).

Dispositivo Normativo

En tanto que “el Estado se expresa en la gramática del derecho”, como señala O’Donnell (2008: 6), el dispositivo normativo brinda el marco general que orienta y estructura la política de agua y saneamiento. El mismo establece los principios para las intervenciones y provee los “instrumentos legítimos para asegurar que las actividades que llevan a cabo las agencias burocráticas estén en línea con esos criterios” (Oszlak, 2005:18). Es decir brindan directrices a las intervenciones de los actores, acuerdan que actividades son necesarias emprender, cuáles son las obligaciones y derechos de las empresas y usuarios, etc.

Dado la esencialidad de los servicios, las externalidades asociadas y las condiciones estructurales de prestación, el dispositivo normativo incluye un conjunto de consideraciones que requieren ser congruentes con los propósitos que las políticas persiguen y contribuyen a evitar contradicciones. En este sentido se entiende que cuando las acciones involucran “normas contradictorias, relaciones antagónicas entre los participantes y un alto nivel de incertidumbre (...) no es difícil predecir o explicar el fracaso del esfuerzo” (Pressman y Widavsky, 1998:174).

En Argentina y en otros países de la región que adoptan la tradición francesa en materia de servicios públicos se considera que estos involucran actividades de utilidad pública con características de red cuya prestación corresponde al Estado como su titular garantizar.⁴⁸ Por lo que el dispositivo normativo sectorial tiende a incluir regulaciones que consideran los principios de generalidad, igualdad, regularidad, continuidad y obligatoriedad.

La generalidad refiere a que los servicios alcancen a toda la población, por lo que las empresas no pueden negar su prestación por la condición social o económica de los usuarios. En estrecha relación con lo anterior, la igualdad sostiene que “...todos los habitantes tienen derecho a gozar del servicio y se comprende en una característica que a veces se menciona aisladamente: la

⁴⁸ Sobre el concepto de servicio público, véase Gordillo (2003); Marafuschi (1996) y Ariño Ortiz (1996).

igualdad o uniformidad, por imperio de la cual todos tienen derecho a exigir el servicio en igualdad de condiciones” (Gordillo, 2003: 34).

Asimismo se reconoce la importancia que la prestación de los servicios vaya en conformidad con las regulaciones económicas, ambientales, sanitarias, de presión, etc. acordados por los organismos regulatorios y no puedan ser interrumpidos sin garantizarse un suministro mínimo.

Por último, la obligatoriedad de la prestación impide a las empresas proveedoras efectuar discriminaciones entre los usuarios y obliga a estos últimos a conectarse a los servicios cuando estén en condiciones de ser prestados.

Por los principios señalados adquiere relevancia que el dispositivo normativo evite la dispersión de normas, las imprecisiones técnicas, la superposición de regulaciones o de regulaciones de difícil cumplimiento, especialmente cuando establecen plazos que para realizar modificaciones importantes. En tanto “cuando se establecen reglas de juego” en el sector estas “tienen que ser claras, accesibles, transparentes y, fundamentalmente, aplicables a todos” en tanto “si no existe un cuadro normativo y un régimen legal suficientemente claro y explícito que no favorezca distorsiones y que no produzca incertidumbres, el ejercicio de las funciones regulatorias, va a ser mucho más dificultoso” (Malabarba, 1998:77).

En este sentido las disposiciones normativas pueden contribuir a la coherencia de las políticas al adecuarse y considerar los cambios en las políticas, la planificación de los usos del recurso hídrico de forma integral, etc. Lo cual presupone que “cuando se legisla, la aplicación debe ser de tipo universal, o sea, ser de aplicación para todos los prestadores” (Malabarba, 1998:76-77).

Esto tiene importancia en tanto el recurso hídrico no reconoce fronteras o jurisdicciones políticas y, en términos generales, uno podría imaginarse que la calidad del agua para ser considerada apta

para el consumo de la población y para no afectar negativamente la salud tendría que contener los mismos componentes químicos y bacteriológicos.

Dentro del dispositivo normativo sectorial, la literatura ha centrado la atención en las funciones de regulación, control y fiscalización, especialmente desde la emergencia de actores privados en la prestación de los servicios y existe poco desarrollo teórico respecto al resto de las funciones como la planificación.⁴⁹

La regulación tiene la función de orientar las acciones y las decisiones de los actores privados en beneficio de los intereses sociales (Corrales, 1998) y el control y la fiscalización apuntan al seguimiento del cumplimiento de objetivos, metas y de condiciones de prestación dispuesta en las normativas vigentes.

En Argentina la regulación de los servicios se ha establecido mediante las disposiciones de los marcos regulatorios (leyes y/o decretos del Poder Ejecutivo según la jurisdicción) que indican las condiciones de prestación, la calidad de agua, entre otros aspectos importantes. A su vez estos coexisten con un heterogéneo conjunto de disposiciones como los contratos de concesión de los servicios, los convenios por obras, etc.

En la literatura si bien se observa acuerdo respecto a la importancia que adquiere la regulación de las condiciones de prestación, los motivos que la justifican admiten interpretaciones de acuerdo al posicionamiento teórico e ideológico al interior del campo político y económico. Así para la concepción económica neoclásica, hegemónica, la finalidad de la regulación es garantizar la eficiencia económica del mercado regulado (Solanes, 1999). Desde esta mirada se considera que el mercado es el perfecto regulador por lo que las intervenciones estatales a través de las disposiciones regulatorias se tornan necesarias, únicamente, frente a la presencia de las fallas del mercado. Por lo cual, el objetivo central de la regulación es “evitar que los operadores puedan

⁴⁹ El abordaje de la regulación de los servicios que adoptamos se basa en los desarrollos teóricos efectuados por Vickers y Yarrow (1991); Abdala y Spiller (1999), Solanes (1999), López y Felder (2006), entre otros.

apropiarse de rentas derivadas de la situación de monopolio a través de tarifas excesivas que los usuarios necesariamente deberían pagar” y se priorizan los “criterios estrictamente tecnológicos”, de tamaño de mercado y la injerencia del Estado apunta a establecer la condiciones para que el “proveedor actúe como si estuviera sometido a la competencia” (López y Felder, 2006:8). Tal como concluye Gordillo (2003) es la ausencia de competencia la que determina la existencia de un régimen jurídico especial.

Asimismo, desde una perspectiva económica heterodoxa, que defiende el derecho humano al acceso al agua, como bien social y cultural y no un mero producto de carácter económico, a la cual adherimos en esta tesis, se sostiene que por su importancia para la vida y el desarrollo del país, la regulación no puede estar orientada únicamente “a suplir el ‘efecto disciplinador’ que ejerce la competencia” (López y Felder, 2006:13). Lo cual supone que la decisión en torno a los servicios regulados, bajo qué regímenes tarifarios y con qué estructura de las agencias constituye ciertamente “un hecho político” (Herrero, 2002:12).

A nuestro entender el poder monopólico que detentan las empresas prestatarias en el caso de la provisión por redes -con independencia del carácter estatal de la propiedad o privado de la concesión- adquiere relevancia por la esencialidad de los servicios y las externalidades asociadas.

La presencia de monopolios naturales y locales en la prestación, con una demanda fuertemente inelástica en relación con el precio, realza la importancia que el dispositivo normativo contenga la regulación económica activa del Estado orientada a fijar precios máximos, niveles cobertura y calidades adecuadas para la provisión, lo cual indirectamente incide sobre los niveles de inversión necesarios. Así como de regulación antimonopólica de los actos de concentración y de las prácticas anticompetitivas que pudieran implementar las empresas con poder de mercado sean nuevamente, de propiedad estatal o privada (Forcinito, 2005).

No obstante, entendemos que las disposiciones hacia el sector no tienen que circunscribirse, únicamente, a criterios de tarifación, de reducción del riesgo y a brindar certidumbre a los

inversores (Spiller, 1998). Sino que, dado el tipo de servicios involucrados puede contribuir a resguardar, contemplar y priorizar los criterios sociales como la promoción de los servicios a todos los sectores y regiones geográficas, los distintos usos, la defensa de los derechos de los usuarios, la sustentabilidad, los impactos en el medio ambiente, etc. Así como contribuir a la promoción de la universalización plena de los servicios mediante incentivos para los operadores (especialmente si se trata de capitales privados), con mecanismos adecuados y transparentes con distintos subsidios cruzados y, cuando fuera necesario, de implementación de tarifas sociales y de incremento de la macro y micromedición (Azpiazu y Bonofiglio, 2010). Cabe destacar que dichas disposiciones continúan teniendo pertinencia y relevancia aún en el caso de las empresas re-estatizadas y que su existencia y su correcto funcionamiento es condición necesaria para hacer efectivo el derecho humano al agua potable y saneamiento.

Dispositivo de gestión

El dispositivo de gestión apunta a sostener y posibilitar el logro de los objetivos de las políticas y llevar adelante lo acordado en el dispositivo normativo (Isuani, 2010), este involucra un complejo entramado de organismos que intervienen en las distintas funciones de la política de agua y saneamiento que inciden, claramente, en la morfología del Estado.

En el sector este dispositivo se relaciona de forma estrecha con el tipo de modelo de prestación de los servicios adoptado. En América Latina, en general, y en Argentina en particular la historia institucional del sector, como señalamos en la sección 2.1, permite observar que la prestación de los servicios se realizó, mayormente, bajo modelos de gestión pública centralizada o descentralizada y de gestión privada o mixta que estuvieron atravesados por distintos paradigmas o perspectivas en torno a la gestión del agua a nivel internacional. La tabla 3 presenta un resumen de las principales características de estos modelos a partir de los trabajos de Pirez (2001) y Hantke-Domas y Jouravlev (2011).

Tabla 3: Modelos de gestión de los servicios de agua y saneamiento

| Modelos | Características | Variantes |
|-----------------|---|--|
| Gestión Estatal | El Estado a través de organizaciones gubernamentales o empresas públicas tiene a su cargo todas las fases de la prestación del servicio, incluyendo su regulación, control y fiscalización. | Puede ser centralizada o descentralizada. De gestión pública directa donde la prestación es realizada por la autoridad territorial responsable o por gestión delegada pública donde la autoridad decide delegar la operación a otra entidad pública. Se encuentran Sociedades Anónimas de Mayoría Estatal, Sociedades Anónimas con mayoría accionaria del Estado, etc. |
| Gestión privada | Las empresas privadas se hacen cargo de la prestación y el Estado asume la regulación, control y fiscalización. | Pueden ser de gestión delegada privada en la que la autoridad territorial responsable designa a una entidad privada para la prestación por un determinado, habitualmente, mediante un contrato de concesión; o por gestión privada directa donde la autoridad se limita a controlar y regular al privado en todas sus acciones y responsabilidades, dado que es el propietario de los activos. |
| Gestión Mixta | El Estado a través de las organizaciones gubernamentales tiene el control de la prestación e incluye a empresas privadas, generalmente, en la producción. | Pueden ser con participación pública/ sin participación pública. |

Fuente: Elaboración propia en base a Pirez (2001) y Hantke-Domas y Jouravlev (2011).

Por la diversidad de aristas involucradas asume importancia en el sector la distribución de funciones en: por un lado, un organismo o ente rector que defina, consensue, promueva, ejecute y rinda cuentas sobre la política; por otro, una agencia regulatoria independiente que supervise y sancione a las prestatarias sobre los objetivos, calidad, inversión, etc. y por último, empresas prestatarias de los servicios (Hantke-Domas y Jouravlev, 2011).

Rozas Balbontín y Bonifaz (2014) señalan la relevancia que tiene la claridad en la definición de los roles y asignación de responsabilidades. Desde donde se promueve los principios de rendición de cuentas (por el que el ente sea responsable de sus intervenciones ante los poderes públicos y la sociedad civil); la transparencia (que expongan con claridad sus decisiones); la participación (que permita que los actores involucrados tengan la posibilidad de dar sus puntos de vista); la predictibilidad (que sigan los procedimientos publicados), la proporcionalidad (que involucra un mínimo nivel de control necesario para el logro de los objetivos) y la no

discriminación (que no establezcan diferencias arbitrarias entre los prestadores y usuarios de los servicios y sus decisiones requieren sean similares para similares condiciones de mercado, ambientales y geográficas similares, y para los mismos tipos de usuarios (Eberhard, 2007).

Cunill-Grau (2015) señala que en estructuras segmentadas, como las que caracteriza al sector de agua y saneamiento, claramente adquiere importancia la colaboración entre sectores gubernamentales (intersectorialidad); lo que presupone que los actores gubernamentales comparten sus recursos y tienen una percepción común de lo que implica abordar integralmente un problema.

La presencia de distintos organismos y de intereses asociadas complejiza la formulación e implementación de la política sectorial e incrementa, notoriamente, la importancia de la coordinación. En este sentido dicha importancia no sólo hace que las normas contribuyan a la coordinación de la política sino que los actores que intervienen no actúen con fines opuestos, que acompañen los planes directores o estratégicos propuestos, etc.

De esta forma, la política sectorial involucra un juego político, en el sentido de Bardach (1999), en la que los actores con expectativas diferentes llevan adelante estrategias valiéndose de sus conocimientos, contactos, etc. para controlar los cursos de las decisiones, etc. Es decir, en tanto las políticas “constituyen arenas de tensión y conflicto” en su implementación la colaboración o asociación de actores “exige superar barreras institucionales, y hacer un esfuerzo particular para alcanzar visiones y objetivos compartidos” (Martínez Nogueira, 2007:84).

Cunill-Grau (2015:15) explica que las resistencias al trabajo conjunto por parte de los actores involucrados y el contexto institucional sin duda afectan la implementación de las políticas; en tanto el potencial que tiene el trabajo colaborativo depende que cada actor aporte sus diferencias y “precisamente las diferencias son las que reducen los incentivos a la colaboración”.

Pressman y Widavsky (1998) refieren a “la complejidad de la acción conjunta” para dar cuenta de las dificultades que enfrenta la implementación, aún en casos en los que pareciera ser más sencillo establecer acuerdos o que ya existieran acuerdos iniciales. Estos autores a partir del análisis de un programa de empleo para las minorías en Oakland destacan que puede observarse situaciones en que los participantes pueden estar de acuerdo con los méritos de una propuesta, pero darse cuenta que el mismo es *incompatible* con ciertas metas propias; situaciones en las que no exista *ninguna incompatibilidad directa pero si una preferencia por otras políticas*; o que los actores tengan *compromisos simultáneos con otras políticas* que les demanden tiempo y atención; así como *subordinación a otras entidades que no ven la urgencia de la política*; *diferencias de opinión sobre la jefatura y las funciones propias de la organización*; *diferencias legales y de procedimientos* respecto a las normas a seguir; y situaciones en las que existiendo *acuerdos*, estos actores no cuenten con el *poder* para apoyar o sostener la política (Pressman y Widavsky, 1998:185-187).

Desde esta perspectiva la mayor parte de los desafíos de la acción conjunta no resulta, mayormente, de la presencia de grandes desacuerdos en las propuestas sino de la complejidad de las interacciones comunes o rutinarias, al decir de los autores “alguien que vaya siempre en busca de circunstancias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario” (Pressman y Widavsky, 1998: 53).

De esta forma podría señalarse que la gestión de políticas en campos multinivel implica “que determinados actores –que pueden estar muy o muy poco interesados en el proyecto– lo lleven a efecto” (Bañón y Carrillo, 1997). Lo cual claramente demanda un proceso de construcción, de negociación, debate, etc.

Recursos

Por lo señalado hasta aquí la política de agua y saneamiento puede ser analizado a partir del dispositivo normativo que estructura las distintas aristas de la provisión, un dispositivo de gestión

que gestione las políticas y, fundamentalmente, de un conjunto de recursos humanos, financieros y tecnológicos que posibiliten atenderlos. El Estado “pone a prueba” sus capacidades en la medida que logra captar los recursos necesarios, ya que si los programas no cuentan con los recursos se mantienen en el campo de lo discursivo y el Estado queda “expuesto en una impotencia que mella su legitimidad” (Isuani, 2010: 91).

Recursos humanos

En relación a los recursos humanos la literatura especializada sostiene que constituyen un elemento crítico y un pilar en las políticas que son objeto de gestiones específicas.⁵⁰ Subirats (2008) señala que los actores que llevan adelante las políticas requieren contar con calificaciones profesionales (cada vez más) especializadas en campos que desarrollan un lenguaje específico, con nociones técnicas propias (como la aquí analizada).

En el caso del sector público se enfatiza en las capacidades de reclutamiento, en las que convocatorias sean abiertas y públicas y el ingreso méritocrático con evaluación de las habilidades acordes a las tareas (por oposición al desarrollo de “prácticas clientelísticas, herencia de puestos y otras costumbres institucionalizadas” (Cuñaro, 2009:5)). Asimismo Subirats (2008) señala la importancia que las áreas de gestión del personal implementen programas de formación sobre actualización de los conocimientos técnicos demandados.

En Argentina el sector de agua y saneamiento se ha caracterizado por conformar un campo que tiene sus propias especificidades, intereses, lenguajes, formas de legitimación, de ascenso, etc. El mismo demanda recursos humanos con una calificación adecuada a las funciones que giran no sólo sobre conocimientos técnicos sobre la prestación de los servicios sino de conocimientos de las tecnologías de análisis social, económico y financiero (Malabarba, 1998:77). Especialmente incluye, por un lado, personal con conocimiento de oficios técnicos; y por otro, personal

⁵⁰ Iacoviello y Zuvanic (2006), Zuvanic, y Iacoviello (2010), Bonifacio (1995), Subirats (2008), Cuñaro (2009), Echebarría (2005), Garavito Serrano, Sandoval Lopera, y Mallet (2013), Evans (1999 y 2003), entre otros.

altamente especializado en las funciones de planificación de las fuentes de abasto, expansión de las redes, etc., regulación de los servicios y prestatarias y la gestión de las tecnologías, etc.. La criticidad de los recursos humanos quedó expuesta en el país en los procesos de descentralización, privatización y re-estatización que forman parte de la trayectoria del sector y dieron lugar a una reorganización de los marcos institucionales

Recursos financieros

Los recursos financieros son esenciales para que las distintas agencias y empresas prestatarias de los servicios puedan aspirar a llevar adelante las actividades y cumplan con las funciones asignadas. Estos recursos contemplan fuentes propias y externas y asumen un grado de criticidad importante por las características estructurales (ya que requieren una proporción de costos fijos elevados respecto de los totales y demanda de fuertes gastos de mantenimiento). Esto implica inversiones en capital fijo que no pueden reasignarse luego a otros sectores, que tienen una lenta recuperación en infraestructuras con una vida útil larga. Esta situación realza la importancia de la planificación en el sector y de la continuidad de las obras más allá de los cambios de gobierno.

Es de destacar que en general, “los sistemas centralizados de distribución de agua son costosos entre otros motivos porque requieren potabilizar todo el agua que se distribuye domiciliariamente cuando sólo una pequeña fracción de la misma será utilizada para consumo humano, también alientan un alto consumo per cápita por obsolescencia y mal mantenimiento y padecen crónicos déficits de recursos para mantener y ampliar los servicios existentes” (Solo, Gutman y Dascal, 1990: 5).

Los recursos propios con los que se financia el sector en Argentina provienen, mayormente, de las siguientes fuentes: asignaciones presupuestarias en el caso de los organismos de planificación de la política; de la recaudación tarifaria respecto de las empresas prestatarias y del presupuesto público; de una tasa de mantenimiento, control y fiscalización y de asignaciones presupuestarias

en los entes de regulación. La asignación presupuestaria entre organismos estatales tiende a conformar un tema conflictivo, especialmente en coyunturas de restricciones financieras.

En el caso de los recursos externos incluyen transferencias y préstamos que puede proveer el propio Estado (nacional o subnacional); préstamos de empresas privadas, y de organismos internacionales de crédito del sistema financiero internacional, etc. Estos últimos tienen como actores relevantes al BM y al BID que han otorgado distintos créditos y cooperaciones técnicas reembolsables y no reembolsables a Argentina y otros países de la región. El crédito internacional proveniente de los organismos financieros adquiere relevancia en el desarrollo de las obras de expansión de los servicios.⁵¹

Puntualmente, en relación con las empresas y en lo que concierne a las inversiones vinculadas al mantenimiento de las instalaciones y expansión de las infraestructuras es importante el régimen tarifario vigente de los servicios. La regulación de las tarifas puede ser utilizada y lo ha sido en el caso de Argentina, como instrumento de control de otras variables de la economía (por ejemplo de la inflación y consumo).

Los recursos endógenos de las empresas se vinculan directamente con las tarifas. Los esquemas de fijación de los precios a través de la determinación directa o indirecta de la tasa de ganancia, apunta a mantener la sustentabilidad de la prestación como la inversión en capital fijo que posibilite el mantenimiento y expansión de las infraestructuras tendientes a incorporar a la población desabastecida (Azpiazu y Forcinito, 2004).

Ciertamente el régimen tarifario “depende de factores sociales, económicos, de fuentes, etc. pero en definitiva, lo que se busca es que la facturación resultante produzca los ingresos suficientes

⁵¹ Es de destacar que Argentina realiza aportes importantes de capital al BID que, en 2012, alcanzaron los 7,52 millones de dólares y tiene una participación accionaria del 10% (Ley nacional N° 26.745). También realiza aportes al FMI que en 2013 alcanzaron una cuota de 5.000 millones de dólares (equivalentes a 3.187 millones en Derechos especiales de giro) (Ley nacional N° 26.849).

para solventar los gastos de operación, mantenimiento, amortizaciones, depreciaciones y beneficios de la empresa, asociado a una tarifa acorde con el poder adquisitivo de la población” (Savid, 1997: 36).

Por lo que, la política tarifaria tiende a distribuir los costos (fijos y variables) de la prestación, mantenimiento y expansión de los servicios entre los distintos usuarios (residenciales y no residenciales, por ejemplo) y al nivel medio de la tarifa (que refiere al nivel de recuperación de los costos) (Núñez, 2011).

En general y en Argentina en particular, los niveles tarifarios del sector se encuentran limitados jurídicamente por el principio de razonabilidad tarifaria que involucra una tasa de ganancia equivalente a la que rige para otras actividades de riesgo similar, cualquiera sea el sistema que se utilice (Solanes, 1999).

Los esquemas regulatorios son el price cap (precio tope), la tasa de retorno (costo del servicio) y esquemas mixtos o híbridos⁵². Considerando la información disponible para el caso de Argentina en 2010, es de destacar que respecto a la mayor parte del AMBA (a cargo del Estado nacional) y las provincias de Catamarca, Tucumán, PBA, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Corrientes, Misiones, Córdoba, Río Negro y la Rioja el sistema tarifario más generalizado es el price cap, aunque en la práctica la regulación tarifaria contiene un esquema mixto, en tanto estas

⁵² Esquema *Price cap* (precio tope) que prevé la fijación de un precio base máximo (acordado por el poder concedente) el cual otorga a la empresa una ganancia razonable; el mismo se ajusta en forma periódica con la aplicación de un índice de precios domésticos (que tiende a reflejar las variaciones de los costos) al cual se le sustrae un factor de eficiencia con el propósito de transferir a los usuarios y consumidores los incrementos de productividad de la empresa y luego de un periodo de realizan revisiones tarifarias dónde esas ganancias se trasladan a los usuarios. Ciertamente los cambios tecnológicos en el sector no son tan relevantes como en otros (por ejemplo en telecomunicaciones).

Tasa de retorno (costo del servicio) que refiere a la determinación por parte del poder concedente de la rentabilidad sobre el capital invertido para el prestador. Lo que genera que se trasladen a las tarifas los incrementos de costos relevantes y mantiene constante la rentabilidad del prestador (Saravia, 2010). Este mecanismo, al mantener establece la tasa de rentabilidad, tiene como ventaja central la corrección del sesgo a la desinversión que caracteriza a las empresas del sector en tanto proporciona estabilidad a la tasa de rentabilidad sobre el capital empleado de largo plazo (Vickers y Yarrow, 1991).

Mixto o híbridos que representa a un tipo de mecanismo que recupera o combina el *price cap* con incrementos por la variación de costos.

jurisdicciones autorizan revisiones periódicas que consideran la variación de los costos. En el caso de la PBA se observa un sistema mixto o híbrido establecido por decretos del PEP.

En la mayoría de estos casos los sistemas regulatorios contienen también un esquema de subsidios cruzados entre tipo de usuarios residenciales y no residenciales, entre zonas, antigüedad y calidad de los inmuebles y un programa de tarifa social que refiere a un subsidio focalizado a hogares en situación de vulnerabilidad (pobreza, discapacidad, etc.).

La literatura señala la relevancia que los entes de regulación, cuando las fuentes de financiamiento provienen del presupuesto anual de una jurisdicción específica crean “una dependencia no deseable de los entes respecto de los poderes legislativo y ejecutivo, en cuanto a la fijación y a la efectivización de las sumas presupuestadas” (Herrero, 2003: 59) y en momentos del ciclo económico recesivo y de reducción de la recaudación afectar la calidad regulatoria. Vispo (1999) destaca en este caso la importancia de evitar las distorsiones como la *cooptación estándar*, situación en que el regulador se desvía de su objetivo teórico de defender el “bien común”, cediendo a la presión de un grupo interesado en particular y la *cooptación bifronte*, situación de cooptación en donde la agencia reguladora es capturada simultáneamente por la empresa que regula y por la autoridad política (Vispo, 1999). Se observan dos problemas frecuentes en la actividad reguladora, por un lado, las asimetrías de información en detrimento del ente regulador y la presión que ejercen distintos actores con poder sobre la agencia reguladora (Lasheras (1999) y Viscusi, Vernon y Harrington (1995).

Para algunos autores, como Herrero (2003), el financiamiento de los entes mediante una tasa de mantenimiento, control y fiscalización como parte de la tarifa pagada por los usuarios es la opción que genera mayor autarquía financiera e independencia del sector empresarial y político.

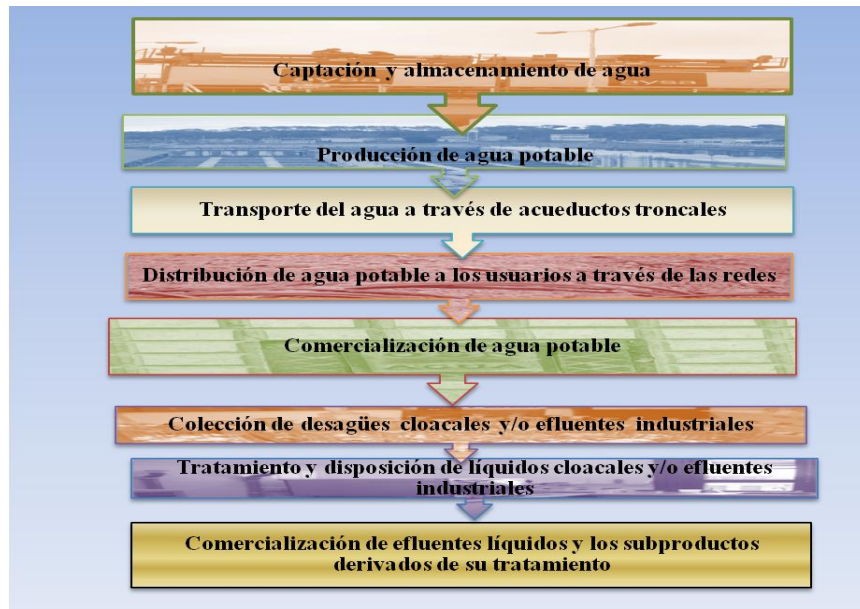
Recursos tecnológicos

La política de agua y saneamiento demanda también de un conjunto de tecnologías de calidad que permitan la prestación segura para la salud de la población y la protección del ambiente. Estas tecnologías pueden contribuir a “cumplir con los objetivos centrales que la política se propone” (Isuani, 2010: 82). Es de destacar que, como presenta la figura 2, la prestación de los servicios incluye las siguientes fases, en el caso del agua, su captación, almacenamiento, producción de agua potable, su transporte a través de acueductos troncales, la distribución en el territorio y usuarios a través de las redes y su comercialización. En tanto la producción del servicio de agua genera desechos, el servicio de cloacas incluye la colección a través de redes subterráneas que los transportan fuera de las viviendas, los tratamientos y disposición de los líquidos así como la comercialización de los subproductos derivados.

En líneas generales, puede decirse que el principal recurso (agua) es captado para la prestación del servicio de una fuente natural, mayormente superficial (como en el caso del Río de la Plata) o subterránea (como el acuífero Puelche). Por acuífero se entiende “aquella formación geológica saturada de agua que es capaz de almacenar y permitir la circulación del agua en cantidades significativas” (Herrero y Fernández, 2008: 223). Según su presión hidrostática, los acuíferos se clasifican en libres, freáticos o no confinados, cautivo artesiano o confinado, semiconfinado o filtrante, y acuífero libre. En el caso de Argentina aunque existen numerosos sistemas para la construcción de pozos para la exploración y/o captación del agua los más empleados son los de rotación con circulación directa e inversa, de percusión, y de rotopercusión.⁵³ Los cuales varían en función de los ambientes, la rapidez de las perforaciones, el tipo de equipos que demanda, etc.

⁵³ El sistema de rotación con circulación directa e inversa es el más difundido y empleado, tanto en perforaciones para agua, como en las petrolíferas, en este caso “se inyecta el lodo o fluido de perforar por dentro de la columna formada por las barras de perforar el cual emerge en el trépano para ascender luego a través de toda la sección transversal del pozo” (Bellino, 2010). El de percusión “prácticamente no se utiliza en ambientes con cobertura de sedimentos, como la mayor parte de la Provincia de Buenos Aires, debido a la lentitud en el avance y a la necesidad de emplear varios diámetros de cañería (entubamiento telescópico), cuando se superan 80 o 100 m de profundidad” (Auge, 2005). Por último, el rotopercusión combina los principios de la rotación y la percusión, la mayor ventaja es la rapidez con que avanza en roca y en terrenos formados por rodados de gran tamaño y su desventaja es que requiere grandes y costosos compresores, etc.” (Auge, 2005).

Figura 2: Las fases de los servicios de agua y saneamiento



Fuente: Elaboración propia

Una vez que es captado, el recurso crudo es transportado a las plantas de tratamiento donde se lleva adelante la producción del agua potable (que significa la eliminación de contaminantes hasta que adquieran determinados parámetros de calidad). En esta fase de acuerdo a cual es la fuente de captación de agua se intensifica el uso de distintos recursos: productos químicos en el caso de agua superficial y de energía eléctrica en el caso que sea subterránea. Estos inciden en los costos de producción y en situaciones de financiamiento discontinuó o insuficiente puede impactar negativamente en la calidad del agua que se distribuye a los usuarios.

La distribución se efectúa mediante un conjunto de infraestructuras de redes (ductos principales, red de reticulación (mediana y pequeña), estaciones de bombeo y reservorios locales) a través de la gravedad (cuando la geografía del lugar lo permita) o por bombeo.

En los casos en que las fuentes de abastecimiento estén distanciadas del área de distribución, la prestación del servicio puede requerir además la construcción de importantes acueductos.

La fase de la comercialización del servicio incluye las actividades de emisión de la facturación y de cobranza, la lectura de los medidores en los usuarios con servicio medido, el seguimiento de las fallas y los reclamos de los usuarios. Esto demanda tecnologías de gestión comercial, técnicas de marketing y el conocimiento profundo del servicio.

Por otro lado, la colección de desagües cloacales incluye su transporte mediante infraestructuras desde los usuarios hasta las plantas de tratamiento (cuando estas están disponibles). Para lo cual se utilizan también redes, grandes conductos, estaciones de bombeo y estructuras de contención de desbordes y pueden ser transportados por gravedad o energía eléctrica.

El tratamiento de líquidos incluye la remoción de lodos o biosólidos, y su comercialización, las tareas de facturación y cobranza, el seguimiento de los reclamos de los usuarios y la venta de los subproductos derivados.

El estado de las infraestructuras incide en las condiciones de prestación de los servicios y en las posibilidades de expandir el acceso. Un elemento importante en la prestación es el nivel de pérdida del recurso en las redes, sea por razones físicas o comerciales. Las primeras son producto de las pérdidas o salidas de agua por desperfectos o problemas de funcionamiento en las redes de distribución (debido al mal estado de los ductos, redes y conexiones domiciliarias) que pueden ser visibles (y fácilmente detectables) o no visibles (y complejas de detectar); así como por algunas operaciones normales no registradas (usos de agua para incendios, por ejemplo) y errores de medición de caudales y consumos. Las segundas por insuficiencias en la gestión de usuarios y en la medición (usos del recurso por consumidores no registrados y usos clandestinos del agua) (Schifini, 2008).

En Argentina el agua no contabilizada se expresa en valores porcentuales en relación al total de la producción⁵⁴ y adquiriría según la escasa bibliografía existente valores sumamente críticos que

⁵⁴ Aunque también puede expresarse como los valores respecto de la longitud de cañerías de las redes o de las conexiones o como la relación de pérdidas evitables respecto a las pérdidas totales (Schifini, 2008: 6).

rondaban, en los primeros años del siglo XXI, en promedio entre el 40% y el 50% del agua producida, porcentaje que podría incrementarse cuando aumentaba el tamaño de las infraestructuras y la demora entre la detección de la pérdida y su reparación, así como cuando los ductos y las redes se encuentran obsoletas con cañerías de hierro fundido que acumulan seis décadas de uso⁵⁵ (Schifini, 2008). Mayormente se considera que entre un 12 y un 15% del agua no contabilizada refiere a un valor mínimo que se torna difícil de reducir.⁵⁶

Asimismo la macromedición y micromedición no son frecuentes lo que dificulta el desarrollo de estudios que apunten a determinar el agua no contabilizada y los datos que se difunden refieren a estimaciones propias de las prestatarias.⁵⁷ La reducción del agua no contabilizada requiere programas de intervención en las redes, la cuantificación del agua que se utiliza en operaciones que no se registran, la actualización de los registros de clientes, la instalación de medidores y regímenes tarifarios basados en la medición.

Desde una mirada que privilegia sólo la ecuación económica financiera la medición del consumo “no es algo recomendable de manera universal” sino que tiene que comparar el costo marginal con el ingreso marginal, considerando “cuanto se gana y pierde con la opción” (Ferro, 2009:18). Más allá de lo cual entendemos que la medición no tiene que considerar sólo los aspectos económicos sino la importancia que adquiere en materia de promoción del consumo responsable, protección del recurso y solidaridad intergeneracional.

⁵⁵ Calcagno, Mendiburo y Novillo (2000: 105) sostienen que en Argentina “los niveles de agua no contabilizada constituye uno de los principales problemas de eficiencia en la mayoría de los servicios de agua potable, ya que un importante volumen, estimado en el orden del 40 % del agua producida se pierde en las redes y en las conexiones clandestinas, restando posibilidades de acceso a agua potable a una mayor cantidad de población, obstaculizando la optimización de las inversiones de producción y conducción, y pérdidas en los ingresos por el volumen de agua producido pero no facturado. La aún escasa implementación de sistemas de macromedición de caudales dificulta el conocimiento del valor real”.

⁵⁶ Fundamentalmente, por los errores de la medición, las conexiones clandestinas que no logran detectarse y otras pérdidas de menor cantidad “cuya reparación podría resultar antieconómica” (Schifini, 2008: 08).

⁵⁷ Ya que una adecuada valoración requiere la medición de la producción de agua mediante macromedidores de caudal adecuados y la medición del consumo y de otros usos mediante medidores en las conexiones y puntos de uso (Schifini, 2008).

Nos interesa señalar que la disponibilidad y la calidad del nivel tecnológico impacta también en los costos de la provisión de los servicios (así como la densidad demográfica, el entorno hidrológico y geológico) (Santacruz, 1997:2) e imponen inercia a los mismos. Es decir aunque en el sector existan empresas grandes y pequeñas cooperativas, los costos varían en función de las generaciones de capitales de diferentes épocas, materiales, calidades y mantenimiento distintos; si cuentan o no con tratamientos y de las aguas servidas; el nivel o tipo de tratamiento; las necesidades de bombeo; las conexiones de agua potable en las viviendas o en las calles/fuentes públicas; la calidad de los servicios; la micromedición de los consumos; la continuidad e intermitencia; la desinfección; la calidad del agua potable, la seguridad del suministro y las normas de diseño (Ferro y Lentini, 2010:18).

5. A modo de síntesis

La política de agua y saneamiento involucra un derecho humano inalienable de suma importancia para la reproducción y sostenimiento de la vida, gestiona un recurso natural estratégico que no reconoce límites políticos y que demandan inversiones de largo plazo en un conjunto de tecnologías, cuya calidad incide en las condiciones de prestación de los servicios. Estas tecnologías se han ido modificando a la par de los avances en el sector, con la incorporación de distintas fuentes de extracción de agua y el creciente deterioro de los recursos hídricos y la necesidad de extraer agua a mayor profundidad.

Asimismo se trata de servicios que forman en simultáneo parte de la infraestructura social y económica del país: social en tanto su acceso seguro por parte de la población en términos de cantidades y calidades impacta en lo que concierne a los aspectos sanitarios, en la calidad de vida y en sus condiciones ambientales; y económica, ya que el desarrollo de las diversas actividades productivas demanda de la amplitud del abasto de agua (Guadagna, 1973).

Es de destacar que la atención por parte de los Estados de los problemas sociales complejos, multidimensionales y con largos recorridos históricos, como los vinculados al agua y saneamiento, demandan de un conjunto adecuado de instrumentos. La tabla 4 sintetiza los

instrumentos discutidos en este capítulo. Ciertamente que los Estados dispongan de esos instrumentos “constituye una condición necesaria para poder hacer frente a los diversos problemas que la sociedad plantea, y las características de los mismos nos hablará del potencial con el que cuenta el Estado para intervenir en la sociedad” (Isuani, 2010:66).

Tabla 4: Instrumentos de la política de agua y saneamiento

| Instrumentos de política | | |
|---|---|--|
| Dispositivo normativo | Dispositivo de gestión | Recursos |
| Leyes Decretos Ordenanzas Marcos regulatorios Regímenes tarifarios Contratos de concesión Resoluciones de los organismos de regulación, control y fiscalización. Acuerdos marcos, etc. | Prestatarias y operadores técnicos de los servicios. Agencias de planificación, entes de regulación, control y fiscalización. Plantas de potabilización del agua y de tratamiento de los efluentes. | Personal idóneo Activos públicos (Infraestructuras y tecnologías disponibles) Recursos económicos y financieros (recaudación tarifaria, transferencias, partidas presupuestarias y préstamos). |

Fuente: Elaboración propia

Es de destacar que estos instrumentos pueden potenciar, reducir o anular las posibilidades de plasmar los objetivos que manifiestan las políticas. De ahí la relevancia que el gobierno del sector incluya instrumentos coherentes en el sentido que se subordinen a concepciones estratégicas del Estado, apunten a mejorar o resolver los problemas, que sean “sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores” (Martínez Nogueira, 2010: 19). Asimismo que apunten a integrar las pautas y objetivos de los programas con las estrategias y medios para alcanzarlos y posibiliten instancias de coordinación entre los actores, equipos o áreas responsables de la formulación e implementación en los distintos niveles de gobierno. De esta forma evitar la dispersión de normativas, el establecimiento de regulaciones distintas en lo que concierne no solo a la gestión de recurso hídrico sino a la calidad de los servicios y la duplicación de organismos y superposición de funciones, entre otros problemas.

SECCIÓN II

CAPÍTULO 4: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO: GÉNESIS Y DESARROLLO

1. *Introducción*

Los servicios de agua y saneamiento conforman miradores privilegiados de la acción estatal por la importancia que adquieren para la vida y el desarrollo general de la sociedad. Ciertamente estos servicios de infraestructura económica y social posibilitan la integración del territorio y su conformación deviene como resultado de acciones en las que intervienen múltiples actores (el Estado en sus distintos niveles, empresas privadas, actores de la sociedad civil, etc.), a lo largo de procesos que se extienden en el tiempo.

Partimos de considerar que la política de agua y saneamiento refiere a un proceso de toma de posición predominante estatal que demanda de instrumentos acordes a la complejidad de los servicios (ya discutidas en el capítulo anterior). Entre las particularidades de los servicios se destaca que involucran la gestión de un recurso natural estratégico demandado por distintos usos; cuyo acceso es un derecho humano inalienable responsabilidad de los Estados garantizar; y su provisión se efectúa mediante un complejo entramado de infraestructuras de redes que condicionan la prestación a una estructura de monopolios naturales.

Transitado una década y media del siglo XXI, la provisión de estos servicios en la PBA evidencian: por un lado, la presencia de un conjunto de empresas prestatarias públicas y privadas correspondientes a las jurisdicciones nacional, provincial y municipal. Por otro, la suma de esta variedad de actores no ha logrado una cobertura de hogares con acceso a los servicios centralizados cercano a la universalización. Por el contrario existía una importante desigualdad territorial en el acceso en tanto coexisten municipios donde la mayoría de los hogares acceden a los servicios por redes y otros que resuelven el acceso por formas sustitutas, menos eficientes, como las perforaciones domésticas y los pozos sépticos, frente a la inexistencia de las infraestructuras o la imposibilidad de conectarse a las mismas.

La multiplicidad de actores heterogéneos que intervienen en la prestación de los servicios realza la importancia que adquiere la coordinación intergubernamental de los programas, actividades, usos del recurso hídrico, etc.

El presente capítulo inicia la narración del proceso de institucionalización y trayectoria de los servicios de agua y saneamiento en la PBA desde fines del siglo XIX hasta 1973. La misma identifica y da cuenta de cómo se fueron configurando los instrumentos de la política sectorial en la PBA, puntualmente su dispositivo normativo, de gestión y de recursos y los intentos de coordinación.

Es a partir de la mirada sobre estos instrumentos que el presente capítulo permite observar los orígenes de los servicios y la consolidación de dos claros subsistemas de provisión que pasaron a coexistir en suelo bonaerense, y estar regido por las acciones que implementaron tanto el Estado provincial como el Estado nacional. Por lo que permite comprender los cimientos sobre los cuales se asientan los servicios en la PBA en la actualidad.

En la primera sesión del capítulo se destaca el papel relevante que asumió el Estado provincial en la organización de los servicios en la ciudad de Buenos Aires previo a su federalización en 1880; posteriormente se da cuenta de la organización de los servicios en la capital bonaerense (La Plata) y luego en el resto de la provincia; y de la firma de convenios con el gobierno nacional y empresas privadas.

2. Los orígenes de los servicios de agua y saneamiento en la PBA

2.1 El Estado provincial y su rol en la ciudad de Buenos Aires (1869-1880)

Desde mediados del siglo XIX, en el marco de lo que se conoció como el pensamiento higienista, la provisión segura de agua y la gestión adecuada de los efluentes se planteó como una problemática que captó la atención estatal y no estatal.⁵⁸ Por ese entonces, en distintas ciudades

⁵⁸ En las primeras décadas del siglo XIX las expresiones de lo que se conoció como la perspectiva, visión o paradigma higienista estuvo representada por las acciones emprendidas por médicos y químicos. En este marco la

europeas se acordó mediante leyes de salud pública, la provisión de agua, desagües de efluentes y pluviales por canales subterráneos (Aguas Argentinas, 1999). La ciudad de Buenos Aires, en la misma dirección, se convirtió en la primera ciudad de la región en contar con el servicio de agua (en 1869) cuando estaba bajo la jurisdicción de la PBA. Las razones se vincularon directamente con la crisis sanitaria desatada por las epidemias de cólera y de fiebre amarilla que habían azotado a la ciudad.

El desarrollo de las redes de infraestructura se efectuó en el marco de la inserción del país en el mercado internacional, como productor de materias primas, fundamentalmente de carnes, cueros y granos durante el modelo agroexportador (1860-1930). Esta situación repercutió en el crecimiento de la población de la ciudad que, por entonces, presentaba una actividad portuaria relevante y se constituía como sede del gobierno provincial y más adelante del gobierno nacional. Al mismo tiempo advertía notables problemas de salubridad, producto de las precarias condiciones de provisión de agua y resolución del saneamiento doméstico y de la incipiente actividad industrial.

Precisamente Laurelli (1988:47) sostiene que el desarrollo de los servicios se vinculó con la concurrencia de dos circunstancias, por un lado, la ciudad como “asentamiento de la oligarquía pampeana, de grupos financieros, comerciantes y prestadores de servicios no escapa el proceso de “modernización” desencadenado por este grupo de vecinos frente al modelo europeo”, y por otro, “el azote de epidemias que desde el siglo XIX castigaban sin respetar jerarquías sociales”.

Inicialmente el servicio de agua dependió del organismo de la PBA denominado Dirección del Ferrocarril del Oeste⁵⁹, pero en 1870 la legislatura bonaerense creó la Comisión de Aguas Corrientes, Cloacas y Adoquinado, organismo que asumió la responsabilidad sobre el servicio⁶⁰. El Estado provincial conformó y financió esta Comisión, de forma similar a lo efectuado en

problemática ligada a las “enfermedades hídricas” cobró relevancia y tuvieron como principales referentes locales a Wilde, Rawson, Mallo, etc. que promovieron la mejora de la higiene y la salubridad para reducir el impacto de la ausencia de los servicios en el “cuerpo social”, la mortandad y el deterioro de la salud (AYSA, 2010).

⁵⁹ El Ferrocarril del Oeste fue el primer ferrocarril de Argentina, inaugurado en la ciudad de Buenos Aires en 1857.

⁶⁰ Ley provincial N° 671.

Londres, pero se diferenci6 al centralizar estas actividades de su 6mbito de actuaci6n y no en la de los municipios como en las ciudades europeas (Rey, 2000 y Regalsky 2010).

Asimismo el Estado provincial otorg6 autorizaciones a distintos capitales privados para iniciar la construcci6n de la infraestructura para la prestaci6n del servicio en los pueblos Belgrano, San Isidro, San Fernando por un plazo de 10 a6os (en 1874).⁶¹

La situaci6n se modific6 a inicios de la d6cada del ochenta a partir de la desvinculaci6n pol6tica de la ciudad respecto de la PBA, con la federalizaci6n de la ciudad de Buenos Aires cuando qued6 bajo la jurisdicci6n nacional. En ese momento, el Estado nacional pas6 a responsabilizarse por la provisi6n en la ciudad.

2.2 Proceso de incipiente institucionalizaci6n de los servicios en la PBA (1882-1973)

Excluido de la prestaci6n del servicio de agua en la ciudad de Buenos Aires, el Estado provincial centr6 la atenci6n en la conformaci6n del mismo en la nueva capital bonaerense, La Plata⁶². As6 luego que los estudios encomendados⁶³ dieron cuenta que el agua subterr6nea reun6a las condiciones de calidad adecuada para su uso poblacional, en 1882, la legislatura provincial autoriz6 al PEP a construir o contratar la provisi6n de agua y desag6es⁶⁴ e imput6 los recursos financieros de aquellos destinados para la fundaci6n de la capital provincial⁶⁵.

Para ello cre6 la Comisi6n Central de Aguas Corrientes de la Provincia de Buenos Aires para la elaboraci6n de informes sobre la factibilidad de la construcci6n de los servicios que qued6 integrada por referentes t6cnicos y funcionarios de la provincia.⁶⁶ Posteriormente, los estudios y

⁶¹ Ley provincial N° 874

⁶² La Ley provincial N° 1463 declar6 capital de la PBA al municipio de Ensenada y acord6 que el PEP procediera a la creaci6n de una nueva ciudad que se denominar6 La Plata. Mediante la ley provincial N° 1486 se asign6 los fondos para la creaci6n y N° 1508 se designaron beneficios para qui6nes optaran por radicarse en la ciudad.

⁶³ Durante el gobierno de Dardo Rocha (1881-1884).

⁶⁴ Ley provincial N° 1611

⁶⁵ Ley provincial N° 1486

⁶⁶ Su presidente (Emilio Bunge) y los vocales (Ram6n Mu6iz, Pedro Lastarr6a y Francisco Seeber, y Carlos Dawney).

planos de las obras fueron encomendados a los ingenieros Juan Médici y Francisco Lavalle que planificaron las fuentes de abastecimiento de agua y el destino de los efluentes cloacales.

Las obras se iniciaron con materiales (como los caños de fundición) otorgados, inicialmente, por la Comisión de Obras de Salubridad de la ciudad de Buenos Aires (Castillo, 2011). El servicio de agua se inauguró en 1885, en el casco céntrico, y el servicio de cloacas recién en 1905.

La Plata se convirtió así en la primera ciudad, con una población apreciable (65.610 personas de acuerdo al Censo General de la Provincia de 1890), en la que el servicio de agua se valió de pozos semisurgentes⁶⁷ con resultados importantes. Esta modalidad técnica redujo el costo de la potabilización y permitió a la PBA la explotación de los acuíferos, la construcción de usinas con maquinaria a vapor de extracción e impulsión y plantas de bombeo (tecnologías importantes para la época).⁶⁸

Al primer pozo construido en la ciudad se fueron incorporando otros que intentaron atender el aumento de la demanda en época estival. Estas infraestructuras fueron construidas por una empresa de capitales ingleses a tono con lo sucedido en otros servicios de infraestructura en el país (Castillo, 2011).

Hacia fines del siglo la Comisión fue reemplazada por la Oficina de Obras Sanitarias que 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. Esta Oficina funcionó dentro del Departamento de Ingenieros, dependiente del MOP, en coexistencia con otras secciones (ferrocarriles, hidráulica, puentes y caminos, arquitectura y dibujo, geodesia, catastro y archivo). La prestación del servicio de agua se sustentó, fundamentalmente y a tono con la época, en razones de higiene y salubridad pública. Por entonces, la legislatura provincial sancionó un copioso conjunto de normativas que establecieron la obligatoriedad de conexión a los servicios, una contribución especial como derecho a la conexión y un impuesto bimestral por el servicio a

⁶⁷ Se refiere a las perforaciones profundas, obras proyectadas para captar agua del subsuelo.

⁶⁸ Las fotografías 1 a 3 del anexo VI presentan algunas construcciones de la época.

las viviendas de acuerdo al valor inmobiliario o de los alquileres (Leyes provinciales N° 2929 y 3529, entre otras)⁶⁹. 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 (bonos de salubridad). Aunque la Oficina de Obras Sanitarias comenzó a promover la utilización de medidores de agua para los grandes usuarios, mayormente, predominó el consumo catastral (denominado frecuentemente de “canilla libre”).⁷⁰

Posteriormente en relación a las tecnologías que sustentaron la provisión en la capital provincial, Brunstein (1995:115) señala que al sistema de captación inicial compuesto por algunos pozos cercanos (usina) que “permitía un mejor aprovechamiento del vapor para accionar las bombas”, fue reemplazado “por emplazamientos individuales en plazas, parques o ramblas. Esto se logró cuando aparecieron equipos de bombeo eléctricos y cuando se comprobó que una distribución apretada disminuía el rendimiento por interferencia mutua entre los pozos”.

Por lo señalado brevemente hasta aquí el Estado provincial 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 centralizado que alcanzó niveles importantes de cobertura. Mientras tanto en otras ciudades y pueblos del interior provincial aún no se visualizaba la proyección de las obras sanitarias. En estos casos para atender la falta de provisión del servicio en un marco de precariedad financiera, problemas sanitarios y crecimiento de la población en nuevos núcleos de la provincia, el Estado provincial, por un lado concesionó a empresas privadas la construcción de infraestructuras y prestación del servicio de agua (es decir promovió un modelo de gestión privado descentralizado) y por otro, firmó convenios con el Estado nacional para que asumiera la responsabilidad sobre la provisión del servicio en algunas de esas áreas (donde se configuró un modelo de gestión público centralizado).

⁶⁹ La tabla 3 del anexo III del capítulo presenta una síntesis de las normas que se sancionaron en esta etapa.

⁷⁰ Ley provincial N° 3221

2.3 Concesiones a empresas privadas y primeros convenios con el Estado nacional

A la par que el servicio de agua se extendía en La Plata, el Estado provincial comenzó a habilitar el inicio de las obras sanitarias mediante distintas modalidades en otros municipios de la provincia. Así habilitó la construcción mediante transferencias de recursos que financiaron la compra de materiales y la puesta en marcha del servicio de agua, que alcanzó a cubrir el radio céntrico en Morón en 1883 (Registro Oficial de la PBA), Luján en 1887 (Ley provincial N° 1944), Ayacucho en 1888 (Ley provincial N° 2037) y autorizó a contraer empréstitos para financiar las obras en Mercedes en 1898 (Ley provincial N° 2669). De esta forma avanzó mediante licitaciones a distintas empresas privadas, como la empresa Parodi y Figini, en la realización de estudios y construcción de las obras que permitieron la prestación del servicio de agua, principalmente en los radios céntricos de distintos pueblos de la provincia.

Ya en el inicio del nuevo siglo, en 1901, se habilitó al empresario Enrique Vanden (en representación de los ingenieros Dirks y Dates con amplia trayectoria en el desarrollo de infraestructuras en la provincia) a poner en marcha el servicio de agua en dos pueblos de la ciudad de Bahía Blanca (Uriburu e Ingeniero White). Por entonces, estos pueblos experimentaban enfermedades infecto-contagiosas por la contaminación de los pozos y aljibes.⁷¹

El contrato otorgado, por 99 años, fue aprobado recién en 1904 por la legislatura⁷². Posteriormente frente a la imposibilidad de concretar el proyecto por falta de recursos financieros, en 1906, los derechos fueron transferidos a la Compañía de Aguas Corrientes de Bahía Blanca (Waterworks Company Limited) y el servicio, finalmente, fue inaugurado en 1908. Ya instalada la red de agua la situación sanitaria en la ciudad mejoró porque la mortalidad tuvo “...un pronunciado decrecimiento, y en las defunciones por tifoidea el decrecimiento es aún más evidente: en 1908 con 36.100 habitantes la mortalidad por esta enfermedad representó un porcentaje anual de 4,7%; en 1923 con 70.000 habitantes fue de 0,8%” (Grippo y Visciarelli, 2002:12). En esta ciudad, con autorización del gobierno provincial, la empresa promovió el cobro

⁷¹ La Nueva Provincia (2008).

⁷² Ley provincial N° 2841

medido del servicio de agua para lo cual llevó adelante la colocación de micro-medidores de agua (esto la va a diferenciar de otras áreas).

Asimismo en otras ciudades como Avellaneda (en las localidades de Piñero, Elortondo y Jiménez) y Lomas de Zamora (Banfield, Temperley y Adrogué) la legislatura provincial habilitó, en 1906, al empresario Mariano Obarrio a establecer y explotar el servicio mediante la Compañía Aguas Corrientes de la provincia de Buenos Aires⁷³. Previamente en dicho territorio sólo se habían construido algunos pozos artesianos de extracción de agua. En 1913 se sumaron a la concesión Lanús, Isla Maciel, Dock Sud y Sarandí y al año siguiente una parte de Quilmes y el pueblo de Bernal.⁷⁴

Cabe destacar que si bien el Estado provincial concesionó de forma temprana la construcción y prestación mantuvo la responsabilidad de regular, controlar y fiscalizar el desempeño de las empresas privadas. Las concesiones se valieron de un dispositivo específico (los contratos *ad referendum*) que, previa aprobación del Departamento de Ingenieros y del PEP, fueron sometidos a discusión por la legislatura bonaerense. Esta última tuvo un papel importante en las principales decisiones del sector como responsable de la aprobación de los contratos, ampliación de concesiones otorgadas.⁷⁵

El Estado provincial no sólo otorgó concesiones a empresas privadas sino que también acordó con el Estado nacional la responsabilidad sobre la provisión de agua en algunas áreas de la provincia. Por su relevancia destacamos un convenio que incluyó a la pujante ciudad turística de Mar del Plata.

A inicios del siglo XX, la ciudad de Mar del Plata conformaba el lugar de descanso de los sectores acomodados de la estructura social argentina, pero aún no contaba con las infraestructuras sanitarias. En 1906, un grupo de vecinos comenzó a solicitar la puesta en marcha de las obras sanitarias a la municipalidad y esta a su vez a la provincia (Otero, 1997). Por

⁷³ Ley provincial N° 3470

⁷⁴ Ley provincial N° 3580

⁷⁵ La tabla 4 del anexo III presenta una síntesis de las principales concesiones que se sancionaron en esta etapa.

entonces, el Estado provincial ya enfrentaba problemas para financiar la expansión en la capital bonaerense, y llevar adelante las obras sanitarias en la ciudad balnearia demandaba de importantes recursos dado que se requería construir un sistema totalmente independiente (al existente en La Plata).

En 1907, la firma de un convenio entre el gobierno provincial y el nacional en un momento de sintonía política entre ambos gobiernos permitió que la Dirección General de Obras de Salubridad (predecesora de OSN)⁷⁶ asumiera la responsabilidad de llevar adelante las obras de provisión de agua y acordó, al igual que lo que ya sucedía en la ciudad de Buenos Aires y en La Plata, la obligatoriedad de conexión a los servicios por parte de los usuarios (por razones sanitarias y de necesidad de contribución al financiamiento de la obras).

El convenio fue aprobado por la legislatura provincial, en 1908 y suponía que una vez amortizada la inversión realizada por el Estado nacional, las instalaciones serían transferidas a la provincia.⁷⁷ El servicio de agua fue inaugurado en 1910, recurrió a agua subterránea mediante pozos instalados en distintas partes del radio céntrico. En 1913 se inauguró el servicio de cloacas.

2.4 Desarrollo institucional del sector de agua y saneamiento en la PBA

En 1913 la Oficina de Obras Sanitarias fue reemplazada por la Dirección General de Saneamiento y Obras Sanitarias, como organismo centralizado en la esfera del MOP provincial.⁷⁸ El flamante organismo asumió la responsabilidad de provisión de agua y el control de los efluentes industriales en suelo bonaerense con una organización interna que se presenta en la figura 3.⁷⁹ Esta decisión se vinculó con la tomada, un año antes, por el gobierno nacional que transformó la vieja Dirección General de Obras de Salubridad en la empresa OSN, abocada al

⁷⁶ Organismo nacional centralizado que asumió las funciones de la ex Comisión de Obras de Salubridad de la Capital (que a su vez reemplazó a la Comisión de Aguas Corrientes, Cloacas y Adoquinado).

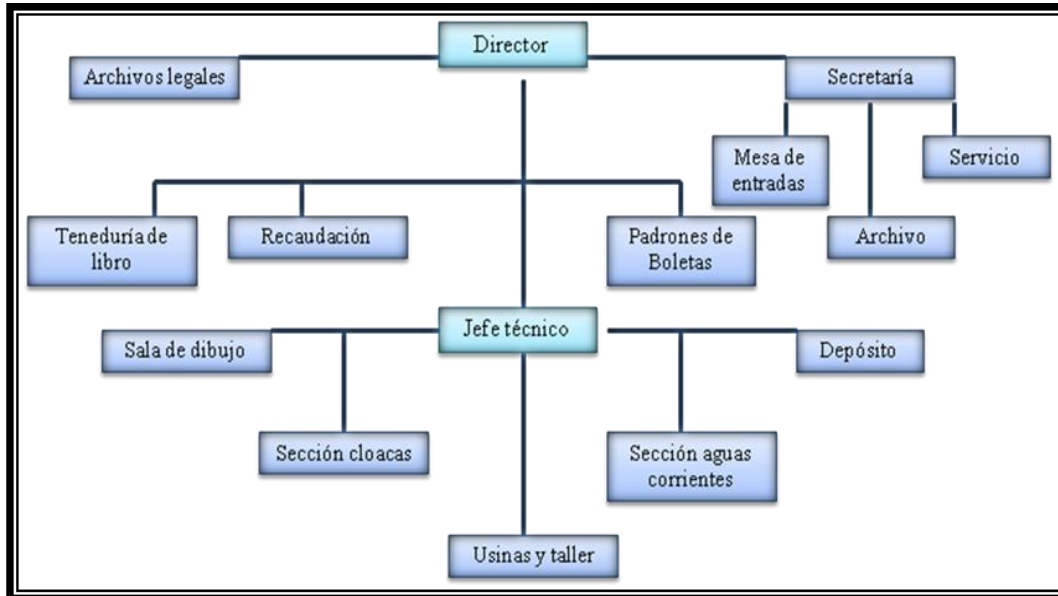
⁷⁷ Ley provincial N° 3134

⁷⁸ Ley provincial N° 3529

⁷⁹ Gustavo Kreutzer, ingeniero y arquitecto que arribó de Alemania en 1881, con fuerte influencia del pensamiento higienista, asumió la dirección del organismo.

estudio, construcción y administración de obras de agua y saneamiento doméstico "en las ciudades, pueblos y colonias de la Nación"⁸⁰.

Figura 3: Dirección General de Obras Sanitarias, 1913



Fuente: Boletín del MOP, 1935

Hacia 1914, la PBA ya contaba con una población que ascendía a 2.066.165 personas y La Plata con 137.000. Por entonces, los cuadros técnicos de la Dirección General de Obras Sanitarias, realizaron distintas pruebas comparativas respecto a la calidad del agua y estudios de costos para determinar si continuarían expandiendo el servicio en un área con una población creciente, en base a la explotación de las aguas subterráneas o comenzarían a utilizarse las aguas superficiales del Río de la Plata. La decisión adoptada pasó por continuar utilizando las fuentes subterráneas, en tanto dicha decisión "...encerró el maximum de beneficios a que podía aspirarse: higiene y economía" (Boletín del MOP, 1935), por lo que conformó la opción técnica más viable en términos económicos.

La expansión de las obras sanitarias en la provincia y en el país en general, como de otras grandes infraestructuras, se vieron relegadas con el estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). En términos de la política provincial esto coincidió con un nuevo momento de tensión entre el

⁸⁰ Ley nacional N° 8889

gobierno provincial y nacional que terminó dirimiéndose en la intervención federal de la provincia.⁸¹

Por entonces el grueso de los recursos de las arcas provinciales para el sector fue destinado al financiamiento de los servicios existentes en La Plata. En un contexto de escasez relativa de financiamiento para nuevas obras, en 1915, la Dirección General de Obras Sanitarias fue absorbida por la Dirección General de Salubridad Pública y Obras Sanitarias la que, dentro del MOP, convivió con otras reparticiones que gestionaron distintas aristas de los recursos hídricos como la Dirección de Hidráulica, Puentes y Caminos. Esta decisión profundizó el vínculo entre agua y salubridad pública propia del higienismo.

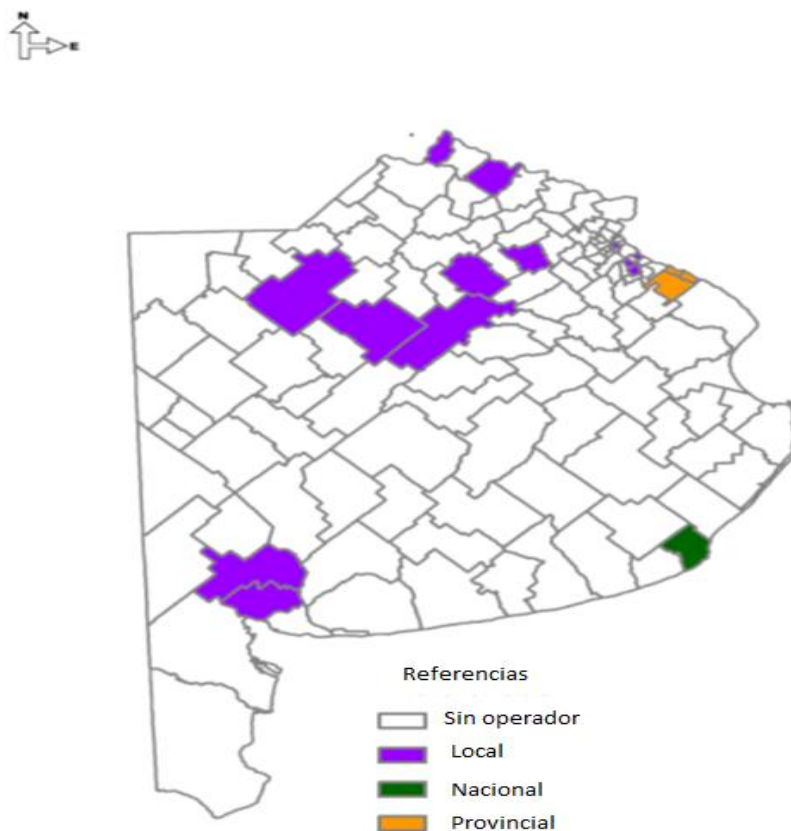
Durante los años veinte se avanzó en la realización de distintos estudios técnicos que caracterizaron la situación sanitaria y las necesidades de planificación de la extensión de los servicios. Entre los informes técnicos solicitados se destaca la realización del primer Atlas sanitario de la PBA por parte de la Dirección de Arquitectura y Ferrocarriles que recopiló información respecto a los problemas de salubridad en territorio bonaerense, los operadores de los servicios de agua y saneamiento, las obras sanitarias proyectadas, etc. Ya para entonces el documento planteó la coexistencia de una variedad de modalidades de provisión que daban cuenta de la existencia de subsistemas de provisión de los servicios de agua y saneamiento diferentes (figura 4). Estos subsistemas actuaban con tenues niveles de articulación.

Así tempranamente se observa en la provincia la presencia de distintos subsistemas de provisión que englobaba a distintos actores y regulaciones: por un lado, se observaba un subsistema provincial que tenía como responsable de la prestación a la Dirección General de Salubridad Pública y Obras Sanitarias en la ciudad de La Plata. Por otro lado, un subsistema nacional que tenía a OSN como prestador de los servicios en Mar del Plata; y un conjunto de concesiones privadas a nivel local que abastecían de agua corriente a Avellaneda (Lanús, Isla Maciel, Dock Sud, Sarandí, La Mosca, Domínico, Villa Provenir, Villa Pobladora y Santa Teresa) en Lomas de

⁸¹ Gobierno provincial encabezado por Marcelino Ugarte (1914-1917) y el primer gobierno nacional de Hipólito Irigoyen del radicalismo (1916-1922).

Zamora (Lomas, Banfield y Talleres); Almirante Brown (Adrogué y Mármol) y a las ciudades de San Martín, Mercedes, 25 de Mayo, Tornquist, 9 de Julio, San Pedro, Lincoln, San Fernando, Chivilcoy, San Nicolás y Bahía Blanca⁸² (Restanio, 1923).

Figura 4: Subsistemas de provisión de agua en la PBA (1923)



Fuente: Elaboración propia.

En una etapa de coincidencias político-partidarias entre el gobierno provincial y nacional se dio un hecho que tendrá repercusiones en el sector, la PBA se acogió a la Ley nacional N° 10.998 (sancionada ya en 1919) que permitió que OSN construyera las obras y prestara los servicios en provincias y territorios sin necesidad de contar con leyes específicas aprobadas por el Congreso Nacional y a pedido simplemente de las localidades (siempre que superasen las 3.000 personas, en el caso del agua y las 8.000 para las cloacas), con tarifas que tenían que cubrir los gastos de

⁸² En Bahía Blanca una concesionaria privada prestaba el servicio de agua, mientras OSN proyectaba las obras de cloacas (que posteriormente cedió al organismo provincial).

operación y la amortización de las obras e intereses (Rey, 2000).⁸³ Esto facilitó que, a mediados de la década del veinte, OSN iniciara la construcción de las infraestructuras en algunos municipios del interior provincial como Ayacucho, Azul, Bragado, y Dolores. Es de destacar que en la Provincia los acuerdos entre el nivel nacional y el municipal requieren aprobación de la legislatura provincial.

En esta etapa también se sancionó la primera Ley provincial de Saneamiento Urbano N° 3833, en 1924, y las obras sanitarias provinciales fueron separadas, nuevamente, del área de salud quedando a cargo de la Dirección de Saneamiento y Obras Sanitarias. Este organismo en las siguientes décadas continuó consolidándose como responsable de la provisión de los servicios en una parte de la provincia y del control de la contaminación de los recursos hídricos a partir de la incorporación de cuadros técnicos formados, principalmente, en la Universidad Nacional de La Plata.

Con la Ley provincial N° 3833 el gobierno provincial (a diferencia del nacional) dispuso que en la provincia se extendieran los servicios a los centros urbanos con una población superior a los 6.000 habitantes o en los casos que existiera riesgo sanitario. Esto permitió la proyección y posterior inicio de las obras sanitarias en los municipios de Junín, Tandil, Tres Arroyos, Bartolomé Mitre, Mercedes, 9 de Julio, Necochea, Coronel Dorrego y Chacabuco.

Para entonces, las obras de extensión de los servicios continuaron financiándose con la emisión de bonos y, en menor medida, con el aporte de los futuros usuarios. El Estado provincial propuso que en los municipios donde se extendieran los servicios “una vez que las contribuciones percibidas hayan cubierto totalmente la emisión y demás gastos, las obras y sus accesorios serán entregados en propiedad a las Municipalidades, siendo por cuenta de ellas en adelante la administración, explotación y conservación” (Artículo 8 ley provincial N° 4026). Lo cual reconocía el carácter local de la prestación.

⁸³ Durante el gobierno José Cantilo (1922-1926)

Desde 1917, la participación porcentual de las obras sanitarias en el gasto público de la PBA experimentó una caída, a la par que las obras sanitarias fueron subsumidas en el área de salubridad pública. La leve recuperación en 1925 y 1926 se vincula con la puesta en marcha de las obras en el interior provincial, ya comentadas, con la emisión de deuda pública.

Ya durante los años treinta, el Estado provincial y el nacional continuaron con los distintos acuerdos respecto a la provisión del servicio de agua en el Conurbano, tema que retomaremos posteriormente.

Asimismo la Dirección de Saneamiento y Obras Sanitarias pasó a denominarse, en 1936, Dirección de Obras Sanitarias, sin modificaciones en sus funciones y continuó proveyendo los servicios con seccionales en Bahía Blanca, Saladillo, Rojas, Chivilcoy, Bartolomé Mitre, Necochea, Mercedes, Chacabuco y Carlos Casares (que conformaron áreas sanitarias). La misma siguió a cargo de la conservación de los recursos hídricos (con la Dirección de Hidráulica).

Puntualmente se llevó adelante un importante plan de obras públicas que incluyó el inicio de las obras tendientes a posibilitar la prestación del servicio de cloacas en distintos municipios donde se evidenciaban afinidades político-partidarias entre el gobierno provincial⁸⁴ y autoridades de municipios como Morón (donde OSN ya llevaba adelante las obras de agua), Ituzaingó, Haedo, entre otros (Birocco y Cacciatore, 2006). Las grandes obras de desagües, entubamiento de “zanjones” y canalización de arroyos fueron proyectadas por la Dirección de Hidráulica, pero su construcción no siguió el impulso del servicio de agua lo que impactó posteriormente en el incremento de los niveles de contaminación de los recursos hídricos (superficiales y subterráneas) por la proliferación de los pozos sépticos y la consiguiente contaminación de las napas (en tanto se incrementaron la población y las industrias) (Artaza, 1942).

En este contexto, en 1936, se anunció en la PBA un proyecto de ley para la conformación de un Consorcio Sanitario para la administración de los servicios en toda la provincia que, aunque estuvo promovido por referentes de la Dirección de Obras Sanitarias y del MOP provincial no

⁸⁴ Encabezado por Manuel Fresco (1936-1940)

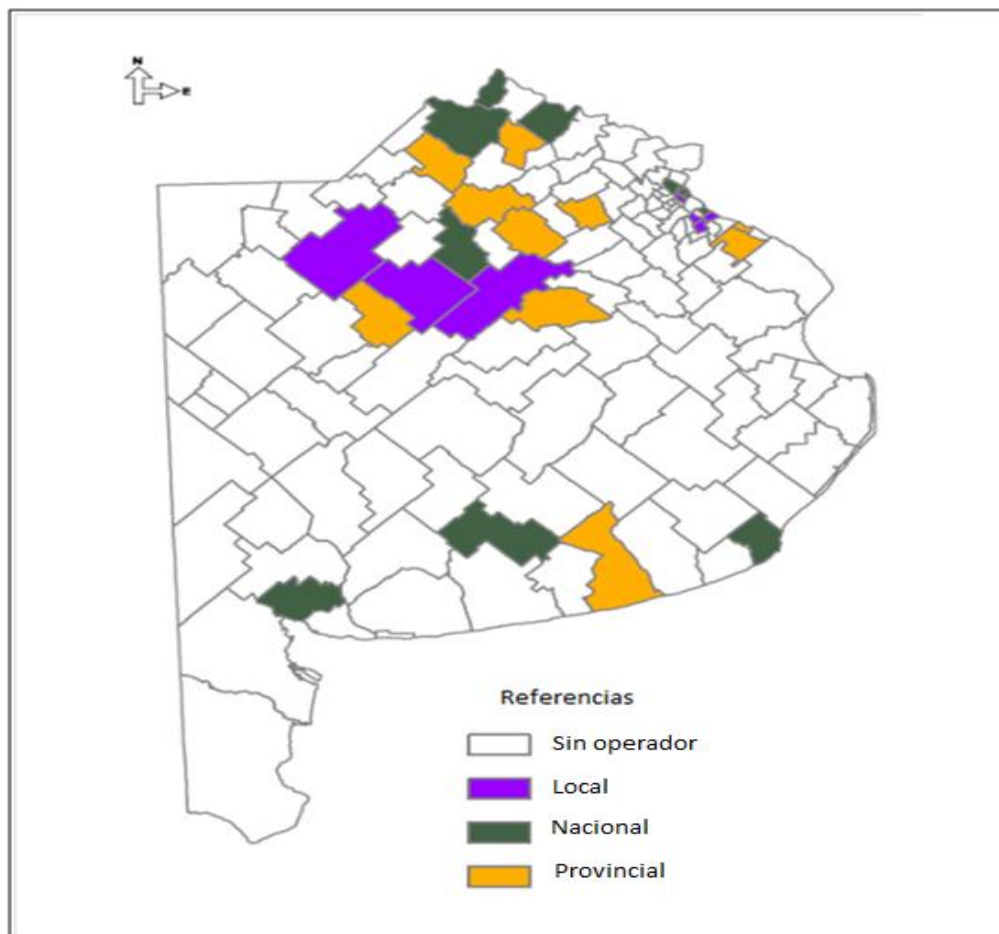
logró aprobarse. Este proyecto pretendía avanzar en la administración de los servicios en todo el suelo bonaerense con participación de las prestatarias, incluyendo la emblemática OSN y organismos con responsabilidad sobre la gestión de los recursos hídricos como la Dirección de Hidráulica y de Geodesia. Formalmente el Consorcio promovía “la explotación racional y económica” del servicio e intentaba dar respuesta a “las continuas quejas de las poblaciones servidas por compañías privadas, cuyos intereses no siempre concordaban con el de los usuarios y por otro, al reclamo de extensión de los servicios en distintas áreas” (Discurso del Gobernador Fresco, 1939).

Por entonces ya la provisión de los servicios se caracterizaba por la heterogeneidad en las condiciones de prestación, especialmente en las tarifas que eran distintas no sólo de acuerdo al subsistema y la empresa, sino también al interior de los territorios servidos por la propia Dirección de Obras Sanitarias.

Más allá de lo cual, el proyecto fue dejado de lado, en tanto el gobierno argumentó la ausencia de financiamiento acorde para gestionar las obras que recibiría y sólo logró avanzar en establecer tarifas homogéneas entre las seccionales de la Dirección de Obras Sanitarias que implicaron la reducción entre un 25% y 50%, la condonación de multas y la implementación de planes de pago de las deudas.

Para inicios de 1938, la figura 5 permite ver que el subsistema provincial era responsable de los servicios en el mismo territorio, mientras el subsistema nacional ya incorporaba a los municipios de Pergamino, Mar del Plata, San Nicolás, Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, González Chaves y Bragado. Por su parte, el subsistema local no sólo contaba con concesiones locales en Lomas de Zamora, Almirante Brown, Quilmes, San Pedro y San Martín sino con prestaciones a cargo de los propios municipios en Lincoln, 9 de Julio y 25 de Mayo (dónde fueron iniciadas por empresas privadas).

Figura 5: Subsistemas de provisión de agua en la PBA (1938)



Fuente: Elaboración propia.

Los subsistemas se materializaban no sólo en la presencia de distintos prestadores de los servicios sino también de regulaciones que habilitaban patrones bacteriológicos y químicos del agua y tarifas diferentes.

En tanto el crecimiento de la población continuó acentuándose en los municipios del Conurbano Bonaerense, en el marco de migraciones internas ligada a la ISI adoptada a nivel nacional, el gobierno provincial enfrentó demandas de distintos tipos de infraestructuras provenientes de las reparticiones del MOP, sobre todo de pavimentación en las áreas que comenzaban a poblarse. En ese marco el subsistema provincial incorporó la infraestructura sanitaria en áreas que inicialmente

habían comenzado a ser construidas por empresas privadas, pero estaban paralizadas por falta de financiamiento (Chascomús y Cañuelas (fines de 1938) y Ranchos (1940).

Ya durante el segundo quinquenio de la década del cuarenta y en plena expansión del peronismo, y luego de varios años de intervenciones federales, el gobierno provincial afrontó el desafío de ampliar la capacidad de producción de agua para mejorar la prestación en La Plata y su área de influencia.⁸⁵

Así la Dirección de Obras Sanitarias, que contaba con un importante laboratorio químico, tras realizar “estudios, comprendió que se debía recurrir a otra fuente de agua, la razón fue el crecimiento demográfico, con el aliciente de que la napa había descendido 30 metros en su nivel freático” (Castillo, 2011:25). Por entonces, al bajar las napas freáticas el ingreso de agua subterránea obligaba a clausurar perforaciones.

En 1947 se inauguró, luego de varios años, la Planta Provisoria de tratamiento de agua en Ensenada que funcionó hasta 1956, cuando comenzó a operar la Plata Potabilizadora Donato Gerardi, en Punta Lara. La puesta en marcha de esta planta logró incrementar de forma notable la capacidad de tratamiento de agua y el excedente producido brindó la posibilidad de conectar a nuevos usuarios. La planta fue equipada con tecnologías importantes (electrobombas, medidores, filtrados, cisternas, etc.) (H2O, 2012).

Asimismo la legislatura bonaerense sancionó una nueva Ley general de saneamiento urbano N° 5137 en 1947 que reemplazó a la Ley provincial N° 3833 y que al igual que su precursora acordó el financiamiento de las obras sanitarias a partir de la asignación de partidas presupuestarias y de emisión de títulos de deuda. Sin embargo se diferenció al establecer que la Dirección de Obras Sanitarias ejecutaría sólo el 55% de los fondos para el estudio, proyecto y dirección de obras de agua y cloacas; y el 44,44% restante pasó a ser ejecutado por la Dirección de Hidráulica en obras de desagües pluviales urbanos y suburbanos.

⁸⁵ Durante el gobierno de Domingo Mercante (1946-1952).

La norma mantuvo la autorización de realizar estudios y ejecutar las obras de provisión de agua corriente, cloacas y desagües pluviales urbanos y suburbanos en las ciudades y pueblos cuya población excediera los 6.000 habitantes y en aquellas donde existieran malas condiciones de salubridad.

A partir de la sanción de aquella norma y de la asignación de recursos financieros se observa un reimpulso a los proyectos para dotar de los servicios a distintos municipios que se incorporaron al subsistema provincial, en tanto se iniciaron o extendieron las infraestructuras de agua y cloacas en Bolívar, Miramar, Necochea y Luján; las de cloacas en Coronel Rosales y sólo las de agua en Villarino, Gonet y Baradero. Asimismo se planificó el inicio de los servicios en los municipios de Ramallo, Magdalena, Coronel Vidal, General Lavalle, Mar de Ajo, San Clemente del Tuyú, General Alvear, Tapalqué, y Pehuajo.

En 1948 por primera vez se reguló las modalidades de provisión en las áreas de la provincia no alcanzadas por las infraestructuras de agua y saneamiento. Así se estableció que mientras en el acceso a los servicios por redes el usuario era responsable del mantenimiento de las instalaciones internas y de afrontar el pago por los servicios, en el acceso por fuera de las mismas los usuarios eran responsables además de la forma en que se construían las instalaciones de provisión (que las perforaciones contaran con encamisado o entubado; los acuíferos de los cuales se extraía agua; el tipo de materiales; los equipos de bombeo permitidos; la desinfección de las perforaciones, el análisis del agua, etc.) (Ley provincial N° 5376).

Ya en la década siguiente uno de los eventos que se destaca es la transferencia por parte del gobierno nacional, en 1957, a la Dirección de Obras Sanitarias (organismo provincial), de forma gratuita, del patrimonio vinculado al servicio de agua en Bahía Blanca.⁸⁶ Este Ministerio mantuvo la prestación del servicio de agua en la ciudad hasta su transferencia a la provincia. Es de destacar que, previamente, la Dirección provincial ya prestaba el servicio de cloacas en Bahía Blanca y que el argumento que se utilizó para avanzar en la transferencia se basó en la importancia de la

⁸⁶ Dicho patrimonio correspondió, hasta 1948, a la Compañía de Aguas Corrientes, empresa privada subsidiaria del Ferrocarril y tras la nacionalización de los ferrocarriles quedó cargo del Ministerio de Transporte de la Nación.

integración de los servicios de agua y cloacas bajo un único prestador como forma de reducir costos de la prestación. Aunque inicialmente se planteó que la transferencia estaría acompañada con recursos financieros que permitan la continuidad y mejora de la prestación, finalmente esto no se garantizó (Decreto-Ley N° 7837).

En materia de nuevas obras se finalizaron un conjunto de obras que permitieron el inicio o la ampliación del servicio de agua en los municipios de Balcarce, Chascomús, Campana, Olavarría, Bolívar, 9 de Julio, Mercedes y 25 de Mayo y el de cloacas en Necochea, Luján, Punta Alta que quedaron en el subsistema provincial.⁸⁷

Por solicitud de los municipios, la Dirección de Obras Sanitarias (repartición que no sufrió mayores transformaciones) también asumió la prestación en Baradero y Salto y avanzó en la construcción de un acueducto para mejorar la provisión en el área de Bahía Blanca (denominado Paso Piedras). Esta obra tendería a mejorar la provisión de agua en un área dinámica con fuerte actividad industrial que, hasta entonces, se abastecía de una fuente superficial (Arroyo Sauce Grande) y perforaciones profundas que no producían la cantidad de agua suficiente para abastecer a la población y a la industria. La inauguración del acueducto se demoró varios años y insumió el grueso de las inversiones de la provincia al sector.

Los servicios continuaron con una tarifa uniforme en todo el subsistema provincial, con un régimen catastral o de “canilla libre” por el que los usuarios no pagaban por el consumo efectivo. En un discurso al inicio del año legislativo, el por entonces gobernador señaló que uno de los problemas de la provisión en la provincia era que no alcanzaba a cubrir los gastos de explotación con la recaudación y que ese sistema hacía que el usuario utilizara agua en exceso “obligando a ampliar las instalaciones básicas para el suministro, con las consiguientes altas inversiones y los inconvenientes que se derivan de la insuficiencia actual de la energía para el accionamiento de los equipos” (Diario de Sesiones del Senado de la PBA, Asamblea Legislativa 1960: 16).

⁸⁷ Gobierno encabezado por Oscar Alende (1958-1961).

Por otro lado, es de destacar que hasta fines de la década del sesenta, la Dirección de Obras Sanitarias también tuvo a su cargo la provisión de agua en zonas rurales de la provincia (donde las obras sanitarias tuvieron poco despliegue y la población se abastecía por formas sustitutas).

En 1969 se creó con personal de la Dirección de Obras Sanitarias, el SPAR como organismo descentralizado con capacidad de derecho público y privado en el ámbito del Ministerio de Bienestar Social.⁸⁸ Este organismo se conformó luego de la organización del Servicio Nacional Agua Potable y Saneamiento Rural, para ejecutar el Plan Nacional de Abastecimiento de Agua y Saneamiento Rural, promovido y financiado por el BID que apuntó a dotar de los servicios a pequeñas localidades mediante la creación de cooperativas que se hicieran cargo de los servicios sanitarios en distintos pueblos con entre 100 y 3.000 personas.⁸⁹

En los años siguientes el subsistema provincial y su organismo medular la Dirección de Obras Sanitarias de la provincia no experimentaron mayores cambios en lo que concierne a su área de acción. Recién esto va a observarse en 1973 cuando, como retomaremos en el siguiente capítulo, se creó un organismo autárquico.

2.5. Hacia la consolidación del subsistema nacional de provisión de agua y saneamiento en el Conurbano Bonaerense

Aunque el subsistema nacional incluía la prestación de los servicios en algunos municipios del interior provincial⁹⁰, como señalamos en la sección anterior, el centro de su actividad se concentró en una parte relevante del Conurbano Bonaerense; dónde ya había empresas privadas locales que prestaban los servicios y tenían obras iniciadas. Para avanzar en dicho territorio el Estado nacional requirió la firma de convenios con el Estado provincial y su ratificación de la legislatura bonaerense.⁹¹

⁸⁸ Ley provincial N° 7533

⁸⁹ La tabla 5 del anexo III presenta una síntesis de las principales normas que se sancionaron en esta etapa.

⁹⁰ Entre los que se encontraban Pergamino, Mar del Plata, San Nicolás, González Chaves y Bragado.

⁹¹ La participación de OSN en el Conurbano se incrementó notoriamente en el marco del proceso de ISI que resultó en sus inicios la alternativa posible para enfrentar los efectos de la crisis que se desató en la década del treinta a nivel

El primer convenio entre el Estado provincial y nacional respecto al Conurbano había sido firmado, en 1921, aprobado un año después por la legislatura⁹² y propuso que OSN instalará el servicio de desagües cloacales y expropiará y ensanchará el servicio de agua atendido, hasta entonces, por la Compañía de Aguas Corrientes de la provincia de Buenos Aires Limitada en Avellaneda. Previo a esto, en 1917, los mismos organismos ya habían firmado un convenio referente al establecimiento y construcción de ductos de desagües para los establecimientos industriales. Por entonces, la resistencia que manifestó la Compañía a entregar la concesión y el apoyo recibido por distintos legisladores provinciales, le permitió continuar operando el servicio de agua. Por ello OSN sólo pudo avanzar en un convenio por la instalación del servicio de desagües.

Asimismo OSN había llevado adelante entre 1924 y 1930 distintos estudios en los municipios de Quilmes y Morón tendientes a incorporarlos a su área de prestación. Los proyectos supusieron la explotación de los servicios a partir del uso de napas semisurgentes (ya que en el caso de Quilmes preocupaba a OSN el impacto que tendría la desembocadura de las cloacas que ya tenía OSN en un área cercana al municipio y en el caso de Morón se entendía que por la distancia no había posibilidad de establecer una toma de agua directa del Río de la Plata ni conectarse al servicio de la ciudad de Buenos Aires).

El Consejo de Deliberante del municipio de Quilmes si bien aprobó los estudios y el presupuesto de las obras efectuados por OSN para la construcción y explotación de los servicios, a fines de 1928 otorgó por un plazo de 20 años la concesión de la construcción y expansión de los servicios

mundial y que obtuvo respaldo en la región. Es de recordar que en el caso argentino, el Estado nacional ocupó un rol central, tanto en las transferencias de ingresos hacia el sector industrial a través de subsidios, créditos promocionales, como en su rol de regulador de conflictos sociales y árbitro de las pujas redistributivas (Kosacoff, 1988). En tanto se conformó un esquema regulatorio de los principales mercados (producción de cereales, control del cambio, etc.). Situación que dio paso a una “drástica ampliación de la presencia del Estado” (Ferrer, 2008).

⁹² Firmado por Marcial Candioti y Gustavo Kreutzer (representantes de OSN y de la Dirección General de Salubridad y Obras Sanitarias de la Provincia).

a la empresa privada Parodi y Figini (que un año después transfirió los derechos a la Compañía Obras Sanitarias de Quilmes y Extensiones S.A).⁹³

El servicio de agua fue inaugurado en 1931 (Schiavo, 1997) y posteriormente, el municipio y OSN firmaron un acuerdo que posibilitó la conexión de las redes construidas por la empresa local a la cloaca máxima de OSN.

En el caso de Morón aunque el municipio adhirió, en 1924 a la Ley nacional 10.998 para extender el servicio de agua (que sólo abarcaba algunas instalaciones en el radio céntrico colapsadas), dicho convenio fue ratificado por la legislatura provincial recién en 1927. Por entonces, “la zona a servir contaba con 18.500 habitantes, pero se preveía que en 20 a 25 años podía alcanzar los 50.000. Para abastecerla se planeaba la construcción de cinco pozos semisurgentes, una usina generadora de energía eléctrica para la elevación e impulsión del agua, un tanque de gravitación de 2000 m³ de capacidad y una red general de cañerías maestras y de distribución” (Birocco y Cacciatores, 2006).

La demora en la inauguración de las obras se vinculó a que la adhesión suponía que OSN proyectaría las obras, pero no destinaría recursos para las expropiaciones de propiedades necesarias para la construcción de las instalaciones (que incluían varias hectáreas) que tenían que ser afrontadas por el municipio. Birocco y Cacciatores (2006) sostienen que el municipio de Morón “no sólo demoró la adquisición de esos terrenos, sino que no hizo ningún esfuerzo por coordinar las futuras obras de saneamiento con otras obras que estaba emprendiendo (...) la escasa cooperación que prestó el municipio a las obras de provisión de agua corriente, sumada al encarecimiento de los materiales, hizo que hasta 1933 estas avanzarán con enorme lentitud”. Finalmente el servicio de agua se inauguró recién en 1940.

Asimismo se incorporaron al subsistema los municipios de Vicente López y San Isidro (1933) y San Fernando (1935) por la adhesión de estos a la normativa nacional vigente (Ley nacional N°

⁹³ Esta empresa estaba integrada por accionistas de la Cervecería y Maltería Quilmes radicada en el municipio desde hacía varios años.

10.998). Por entonces, se estableció que las tarifas de los servicios vigentes en el subsistema nacional no podían exceder las que regían para la Capital Federal y los déficit que esto generaría tendrían que ser financiados con rentas generales (Ley nacional N° 12.140).⁹⁴ Las mismas fueron fijadas en función del valor inmobiliario o locativo del inmueble en la mayor parte del territorio y no en relación al consumo (al igual que en el subsistema provincial).

En 1935 los técnicos de OSN comenzaron a impulsar la incorporación de los municipios de Lomas de Zamora, Avellaneda, Almirante Brown y Quilmes al subsistema nacional.⁹⁵ Esta situación derivó en la conformación de una Comisión Investigadora del Senado quien elevó distintos pedidos de informes sobre las actividades desarrolladas por la Compañía de Aguas Corrientes de la provincia de Buenos Aires Limitada que operaba en dicho territorio. Esta empresa respondió los distintos informes y dio cuenta de las instalaciones con las que operaba los servicios, el número de pozos funcionando en cada usina, los detalles sobre su construcción, la ubicación, rendimiento, análisis de agua, diagramas, planos, etc. y de la calidad del agua que distribuía (que era controlada además por la Dirección General de Higiene de la Provincia). En paralelo OSN también llevaba adelante distintos análisis del agua de los pozos de donde extraía agua la Compañía privada “llegando a la conclusión de que eran potables la mayoría” (MOP, 1937). En 1937 la Comisión recomendó en base a los problemas de cobertura que se observaba en los municipios en un marco de fuerte crecimiento de su población y la imposibilidad financiera y técnica del organismo que gestionaba los servicios en el subsistema provincial su expropiación y posterior transferencia al gobierno nacional. Además se enfatizó en la cercanía relativa con la ciudad de Buenos Aires y el uso de recursos hídricos compartidos.

⁹⁴ En 1937 se estableció con la Ley nacional 12.345 tasas uniformes para todo el país.

⁹⁵ Esto se dio con la intensificación de la producción de manufacturas y la instalación de industrias en los municipios que integraban el primer cordón del Conurbano Bonaerense en la PBA, fundamentalmente Avellaneda, Lanús, San Martín y Quilmes se produjo un flujo migratorio del interior del país y el asentamiento de trabajadores urbanos de menores ingresos que comenzaron a acceder al suelo sin infraestructura en el segundo cordón mediante un proceso de suburbanización, en el marco de los loteos económicos y abaratamiento del transporte en conjunto con un proceso de autoconstrucción de las viviendas (Torres, 1993). Es de destacar que, por entonces, la actividad de las industrias en dicha ribera requería el aprovisionamiento de agua, en tanto la Compañía privada que proveían del servicio de agua en los municipios adyacentes a la ciudad de Buenos Aires no lograba la expansión territorial de las redes e incrementar la producción.

Unos meses después, en 1938, la legislatura provincial finalmente sancionó la Ley N° 4680 por la que declaró la utilidad pública de las instalaciones y bienes destinados a la prestación del servicio de agua en Avellaneda, Lomas de Zamora, Almirante Brown y entregó el área a OSN. Esta transferencia no se efectuó con la celeridad que la norma preveía, en tanto OSN no estuvo dispuesta a pagar el precio de los bienes y el monto de la indemnización que la concesionaria reclamaba que contaba con aval en el contrato inicial firmado con el gobierno provincial (Leyes provinciales N° 2981 y 3470).

En julio de 1939 se llevó adelante una manifestación en el que participaron distintos usuarios, sociedades de fomento y legisladores en Avellaneda que se sumaron al pedido de expropiación de la empresa y su traspaso a OSN (tal cual lo acordaba la Ley N° 4680). En la misma, de acuerdo a un relato publicado en el Diario La Nación, hablaron los diputados nacionales Emilio Ravignani del radicalismo y Américo Ghioldi del socialismo, el diputado provincial Alejandro Hermida también del socialismo y un conjunto de representantes de sociedades de fomento:

“El diputado Ravignani se refirió a la importancia de los servicios de aguas corrientes, y de expulsión de los residuos, señalando algunas cifras que demuestran la influencia que tienen sobre la salud pública; se refirió luego a la cantidad de agua consumida por estas poblaciones que considera reducida si se la compara con el consumo de agua de la Capital Federal; pasó en seguida a ocuparse de la carestía del servicio prestado por la Cía que considera caro y que atenta contra el progreso total, llegando en conclusión a la conveniencia de expropiar esta concesión a cuyo efecto se habían tasado las obras en 24 millones por la Compañía y en 13 millones por una Comisión Técnica de Obras Sanitarias de la Nación y anunció que para terminar con estos regateos iba a proponer en la Cámara de Diputados de la Nación que se estableciese de manera inmediato el servicio por la dependencia nacional del ramo, tal como lo autorizaba la Ley de Obras Sanitarias de la Nación y tal como se ha hecho en otras localidades del país. La Compañía expreso será dueña de quedarse con sus instalaciones como hierro viejo sino acepta el precio estudiado por Obras Sanitarias y obliga a ésta a la solución antedicha”.

“El Dr. Ghioldi se refirió a las demandas entabladas por la compañía y al cobro abusivo por medio de un medidor, recordando los fallos desfavorables para la Compañía de la Corte Suprema y al hablar de expropiación de las obras, dijo, que estas deberían ser expropiadas al precio que proponía Obras Sanitarias de la Nación”.

“El diputado Hermida se refiere a un proyecto de interpelación que presentó en la Cámara de que forma parte sobre el retardo en el cumplimiento de la ley de expropiación” (Diario La Nación, 37/07/1939).

En dicho evento se decidió enviar telegramas pidiendo al presidente de la nación “para que interponga sus buenos oficios” y asigne a OSN la partida necesaria para la expropiación de la Compañía; y al gobernador para que la expropie y transfiera a OSN (Diario La Nación, 37/07/1939).

Mientras no se concretó la transferencia la Compañía, por reclamó del gobierno provincial, adoptó las tarifas que regían en la Dirección de Obras Sanitarias, propuso incrementar las inversiones y la instalación de una toma de agua del Río de la Plata para ampliar la distribución, etc. La empresa argumentó que los problemas en la prestación del servicio se vinculaban con el crecimiento importante de la población en su área de acción y por las bajas tarifas que el Estado provincial le imponía (que eran menores en términos medios a las que se cobraban en la ciudad de Buenos Aires).

Por entonces, los técnicos de OSN presentaron un proyecto de ley al gobierno nacional denominado Proyecto General de Obras de Provisión de Aguas que contaba con una planificación integral para el Distrito Sanitario Aglomerado Bonaerense. El mismo institucionalizaba una unidad técnico-administrativa que relacionaría el sistema de provisión de la ciudad de Buenos Aires con el Conurbano bonaerense (un radio de 35 km). Así se concebía a dicho territorio como una unidad urbana funcional a ser abastecida mediante agua del Río de la plata, con centro en la planta depuradora de Palermo (Brunstein, 1988).

En 1943 finalmente se nacionalizaron todas las pequeñas empresas que operaban en el sector como la Compañía de Aguas de la Provincia de Buenos Aires (Laurelli, 1988).⁹⁶ Al siguiente año se acordó que los municipios que compartían obras con la Capital Federal “pasaban a formar con estas una unidad técnica indivisible, refirmando de tal manera la existencia de un Distrito Sanitario del Aglomerado Bonaerense” (Rey, 2000:91).⁹⁷

⁹⁶ Es de destacar que en 1944, el gobierno nacional fusionó a OSN con la Dirección Nacional de Irrigación en la ANDA, esto se mantuvo hasta 1947 cuando volvieron a separarse.

⁹⁷ Decreto del PEN N° 33.425

Ya en 1949 con la Ley Orgánica N° 13.577 (de OSN) los municipios que rodeaban a la ciudad fueron “invitados a acogerse a ella, haciéndolo la mayoría” (Brunstein, 1988:21)⁹⁸ e incorporados al régimen de prestación de los servicios que OSN mantenía para la ciudad de Buenos Aires. Esto se observa en el marco de crecimiento de la actividad industrial en la ribera de la Cuenca Matanza-Riachuelo y consolidó el criterio promovido por los técnicos de OSN que argumentaban, desde hacía dos décadas, que los municipios que compartían las fuentes de aprovisionamiento y vuelco de los efluentes con la ciudad tenían que formar parte de una misma unidad técnica. Desde entonces, la provisión en el Conurbano quedó atada a la dinámica política nacional.

La incorporación de estos municipios no tuvo su correlato la garantía de expansión de los servicios con la celeridad que permitiera acompañar el crecimiento de la población en las décadas del cincuenta y sesenta (Brunstein, 1988). Esta situación se desplegó en la medida que con el proceso de nacionalización de distintas empresas, acaecida ya durante el peronismo a fines de los años cuarenta, el Estado nacional pasó a ser responsable de la producción de otros servicios de infraestructura como los ferrocarriles.

Se destaca la puesta en marcha de dos acciones para mejorar las inversiones en el subsistema nacional, una de ellas la creación de un Fondo de Saneamiento del Aglomerado Bonaerense⁹⁹ a partir de un recargo a las fincas de la ciudad de Buenos Aires, asignaciones presupuestarias puntuales del gobierno nacional, aportes de la PBA y los municipios bajo el subsistema nacional. Mediante la firma de un acuerdo la PBA se comprometió a financiar el 35% de las inversiones. Sin embargo, el fondo no dio los resultados esperados en tanto, de acuerdo a Rey (2000), el contexto económico desfavorable incidió negativamente en las posibilidades concretas para que el gobierno nacional y la provincia cumplieran con los compromisos. La modificación del

⁹⁸La incorporación de dichos municipios al área de OSN permitió que las industrias ubicadas en la cuenca accedieran rápidamente al recurso hídrico a menor costo y que también se incorporaran a los servicios a los trabajadores urbanos de menores ingresos. Esta situación implicó también que el Estado nacional incidiera en la Cuenca Matanza-Riachuelo como responsable del control del vuelco de efluentes domésticos e industriales, no sólo por parte de la ciudad de Buenos Aires sino de distintos municipios del Conurbano (como veremos más adelante).

⁹⁹Ley nacional N° 16.431

esquema tarifario para OSN¹⁰⁰ que propuso la magnitud física del inmueble como índice presunto de consumo, y la división de los inmuebles en residenciales (bebida e higiene), no residenciales (comerciales, industriales y fiscales, etc.) y baldíos. En el caso del sistema no medido el pago pasó a representar una cuota fija en función de la superficie construida y un decimo de la superficie del terreno.¹⁰¹

Es de destacar que los problemas de financiamiento de OSN se vincularon también con la decisión del gobierno nacional de centralizar en el Ministerio de Hacienda el cobro de las tasas de los servicios de OSN junto a las de barrido, limpieza y otras contribuciones, situación que se mantuvo hasta 1960, de acuerdo a Rey (2000), y afectó seriamente a la empresa en tanto las transferencias se demoraron en llegar.

De esta manera un rasgo central de la década del cincuenta y sesenta es la reducción de las inversiones destinadas a las obras del sector que permitieran el mantenimiento de las infraestructuras preexistentes y posibilitaran la ampliación y construcción de nuevas plantas de potabilización del agua y de tratamiento de los efluentes situación que impactó posteriormente en la reducción de las conexiones. De acuerdo con Catenazzi (2004) esto dejó lugar “a nuevos rasgos de intervención estatal en función de los cuales comenzó a plantearse el racionamiento del consumo” y reducirse la realización de obras básicas de producción “congelando los perímetros servidos”. En este marco, como plantea la autora, se rompió cierto “...equilibrio entre el crecimiento de la ciudad y la producción y consumo del servicio de red, contribuyendo a una diferenciación socio-espacial acentuada por los diferentes grados de equidad en el acceso al servicio” (Catenazzi, 2004).

¹⁰⁰ Decreto del PEP N° 9022/63

¹⁰¹ El esquema tarifario que delineó OSN en toda sus jurisdicciones en el país se diseñó incluyendo subsidios cruzados entre las áreas más densamente pobladas y cercanas a las fuentes de abastecimiento y los territorios con menor densidad y más alejados de las fuentes en todo el país, entre tipos de usuarios, etc. (Catenazzi, 2004). Así como sobre la base de un uso no medido del agua (irrestringido al igual que en el subsistema provincial).

En este marco general desde 1962 cobraron forma distintos intentos del gobierno nacional de descentralizar los servicios a las provincias los que fracasaron por la negativa de estas últimas asumir las tareas. Más allá de estos intentos de descentralización y los problemas ya señalados en materia de cobertura en los años siguientes observamos mayores cambios en el subsistema nacional.

3. A modo de síntesis

El capítulo permite observar que como resultado de la etapa brevemente caracterizada, las tendencias hacia la fragmentación en la provisión de agua y saneamiento que se vinieron insinuando desde los inicios del siglo XX en la PBA se fueron consolidando en torno a dos subsistemas de provisión el provincial y el nacional. El subsistema provincial que incluyó, inicialmente, a la capital bonaerense y comenzó a dar sus pasos luego de la federalización de la ciudad de Buenos Aires y a la par que el gobierno avanzó en la construcción de la ciudad capital; para luego incorporar a distintos pueblos y ciudades del interior y los municipios del Conurbano (General Sarmiento, Berazategui, Florencio Varela, Moreno, y Merlo) aunque en éstos poco avanzó en la construcción de las infraestructuras.

Así ya a fines del siglo XIX, la ciudad de La Plata se convirtió en una de las primeras ciudades en contar con el servicio de agua y la primera con captación de agua subterránea mediante baterías de pozos, bombas, cañerías, cisternas, etc. La construcción se financió mediante partidas presupuestarias específicas, el endeudamiento mediante la colocación de bonos y contribuciones de los futuros usuarios de los servicios mediante el pago de un impuesto por el uso de los servicios (de acuerdo a las leyes provinciales N° 2929, 3221, 3529, 3833 y 5137). Con el transcurso de las décadas y recién para los años setenta las contribuciones de los usuarios quedaron acordadas en una tasa por los servicios sanitarios aprobada por el PEP y/o la legislatura bonaerense.

Los servicios se fueron extendiendo en otras localidades del interior provincial en la medida que se aprobó el inicio de las obras mediante un conjunto de normativas que establecieron las condiciones de prestación. Las mismas condiciones se fueron modificando con la necesidad de ampliar la producción de agua que derivó en la incorporación de fuentes superficiales de agua y la construcción de una nueva planta potabilizadora.

Durante esta etapa, los servicios en el subsistema provincial estuvieron a cargo, inicialmente, de una Comisión (al igual que en la ciudad de Buenos Aires), luego de la Oficina de Obras Sanitarias dependiente del Departamento de Ingenieros para conformar, finalmente, una Dirección general que aunque fue cambiando de denominación mantuvo como funciones centrales: la prestación de los servicios; y la protección y control de los vuelcos de efluentes. El organismo responsable de la gestión de los servicios compartió funciones con la Dirección de Hidráulica de la Provincia de Buenos Aires relativas al control de los elementos hidráulicos de los efluentes en los cuerpos receptores del agua (Solanes, 1981). La fragmentación institucional al interior del subsistema provincial será un rasgo presente desde los inicios de los servicios que se irá incrementando con la creación de otros organismos como el SPAR.

Se observa que la provisión en el subsistema provincial encontró como límites claros la debilidad financiera del Estado provincial para un tipo de servicios que demanda, como señalamos en el capítulo anterior, fuertes inversiones que tienen importantes costos hundidos y requieren acuerdos inter-temporales entre los actores políticos para continuar o promover las obras iniciadas. Sin embargo es de destacar que así y todo es la única jurisdicción del país que logró avanzar en la construcción de los servicios en forma paralela y, en todo caso, complementaria a la empresa nacional para un parte tan relevante de su territorio.

El subsistema nacional se terminó de consolidar en 1949 con la incorporación de varios municipios del Conurbano al área de OSN y quedó a cargo de la provisión y control de los efluentes en Avellaneda, Almirante Brown, General San Martín, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón (sólo agua), San Isidro, Tres de Febrero, Vicente López, Esteban Echeverría, San

Fernando, y Tigre. Esta presencia se consolidó en el marco de la ISI y el asentamiento de un conjunto de actividades industriales que requerían los servicios.

Los dos subsistemas se caracterizaron por la presencia de modelos de gestión estatal centralizada en los que el Estado provincial o nacional sostuvo mediante organismos específicos la responsabilidad sobre planificación, control y prestación de los servicios.

Asimismo cabe destacar que se observa una situación que escapa a los dos subsistemas señalados y es el de la prestación del servicio de agua en un conjunto de municipios y que da lugar a lo que podría denominarse un subsistema local, el que cobrará mayor nitidez a fines de los años setenta, tal como se verá en el próximo capítulo.

CAPÍTULO 5: LA CONSOLIDACIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL EN LA PROVISIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA PBA (1973-2015)

1. *Introducción*

El presente capítulo se concentra en la caracterización del proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento y su trayectoria desde la creación de OSBA en 1973, como un organismo autárquico dedicado a la prestación de los servicios en la mayor parte de los municipios de la PBA, siguiendo lo acaecido con la emblemática OSN.

Se recorre el sendero de marchas y contramarchas que la política de agua y saneamiento experimentó en la PBA a partir de la consideración de sus instrumentos y cómo estos se fueron configurando y mantuvieron, con diversas modificaciones, distintos subsistemas de provisión. Estos subsistemas siguieron caminos paralelos y sólo en algunos momentos lograron avanzar en entablar puntos de contacto.

La trayectoria de los servicios estuvo signada por decisiones que afectaron estructuralmente la provisión y dieron lugar a las siguientes etapas: la primera que expresa cierta continuidad de la centralización previa de los servicios durante 1973-1979; la segunda de descentralización y transferencia a un conjunto de municipios de la provincia desde 1979-1983; la tercera muestra un giro nuevamente hacia la recentralización durante 1983-1989; la cuarta se materializó con las privatizaciones de las empresas prestatarias de los servicios y el ingreso de empresas privadas 1989-2002 y la quinta y última de re-estatizaciones tras la salida de capitales privados y creación de nuevas empresas 2002-2015. Estas decisiones siguieron a su vez, en la mayoría de los casos, ciertas tendencias internacionales en la gestión de los servicios y complejizaron la provisión.

Se enfatiza en como los cambios en la trayectoria afectaron a los subsistemas y los resultados alcanzados en materia de cobertura de los servicios a partir del análisis de la información de los

Censos de 1980, 1991, 2001 y 2010. Esto último permite inferir un grado de eficiencia parcial de la cobertura de los subsistemas.

2. La centralización (1973-1979)

La centralización es una etapa que tuvo como hito la creación de OSBA, como entidad autárquica, sucesora de la Dirección de Obras Sanitarias, mediante la sanción del Decreto-Ley N° 8065 en 1973 y se extendió hasta 1979 y marco continuidad con las décadas anteriores. Esta decisión tuvo lugar luego que el gobierno nacional cambió la figura jurídica de OSN y adquirió autarquía de acuerdo a la Ley Nacional N° 20.324.

La transformación de la forma jurídica se justificó en la consideración que redundaría en mayores márgenes de autonomía política y financiera, la posibilidad de asumir créditos internos y externos del país, fijar tarifas, etc. En un contexto en que se observaba problemas de escasez relativa de recursos financieros, situación que complejizaba las inversiones.

Cabe destacar que el proyecto de creación de OSBA era impulsado desde mediados de la década del sesenta por los ingenieros del MOP y de la Dirección de Obras Sanitarias, como un intento que el organismo asumiera las “características y modalidad operativa de una empresa privada” y se unificarán los prestadores, regímenes tarifarios y patrones de calidad en todo el territorio bonaerense (Boletín MOP, 1967).

Más allá de lo cual OSBA quedó acotado al subsistema provincial y 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 Hidráulica¹⁰², de la protección a las fuentes de provisión y de los cursos y cuerpos receptores¹⁰³. Estas funciones, como se observa en la figura 6, estuvieron a cargo de tres divisiones centrales: por un lado, de *mantenimiento* responsable del control técnico y administrativo de las zonas sanitarias de la provincia (que incluía el funcionamiento y rendimiento de las maquinarias, instalaciones, redes, estaciones de bombeo y depuración, plantas de purificación, etc.); de *construcciones*, responsable de las tareas de conservación de los activos fijos plantas de tratamiento de aguas, redes colectoras, tanques elevadores, cámaras de bombeo de equipos cloacales, etc.; y de *Estudios y proyectos* responsable de la planificación del servicio, de las actividades de contralor respecto a la calidad química y bacteriológica del agua producida y distribuida en las seccionales y de los efluentes.¹⁰⁴

Como parte de la gestión del subsistema provincial, OSBA no sólo continuó coexistiendo con otras reparticiones responsables de distintas aristas de la gestión de los recursos hídricos como la Dirección de Hidráulica sino también con el SPAR cuya responsabilidad estaba en el saneamiento en áreas rurales.

Durante los gobiernos que siguieron a la creación de OSBA, los servicios de agua y saneamiento no fueron privilegiados en la asignación de inversiones públicas las que fueron destinadas, mayormente, a vialidad e infraestructuras (sobre todo en el interior provincial).¹⁰⁵ A modo de ilustración, la distribución de las inversiones en obras realizadas por la provincia, en 1974, se

¹⁰² Actualmente la Dirección Provincial de Saneamiento y Obra Hidráulica, dentro de la Subsecretaría de Obras Públicas.

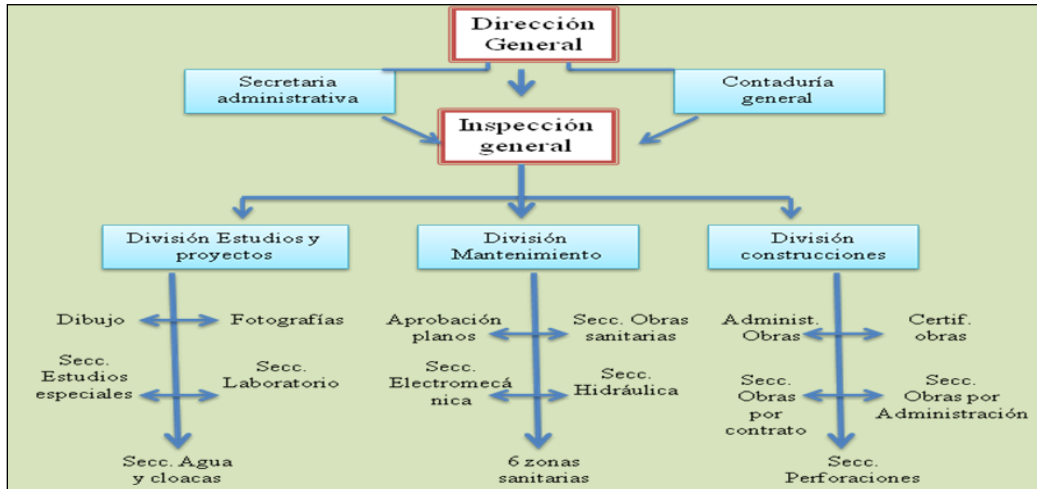
¹⁰³ Ley provincial N° 5.965 fue promulgada en 1958 y, entre otras cosas, prohibió a las reparticiones del estado o de particulares el envío de efluentes residuales sólidos, líquidos o gaseosos, de cualquier origen, a la atmósfera, a canalizaciones, acequias, arroyos, riachos, ríos y a toda otra fuente, curso o cuerpo receptor de agua, superficial o subterránea, que signifique una degradación o desmedro del aire o de las aguas, sin previo tratamiento de depuración o neutralización. La misma confirió a los municipios el ejercicio de las inspecciones.

¹⁰⁴ Asimismo, OSBA asesoró al sector industrial respecto a los efluentes y estableció parámetros sobre los vertidos, efectuó estudios respecto a perforaciones de agua, calidad bacteriológica, higiene y desinfección así como respecto a piscinas, natatorios y agua para riego. También realizó tareas referentes a la celebración de convenios con la Nación, otras provincias, municipios y prestadores estatales y privados de los servicios, inclusive de asistencia técnica; también la producción, transformación, transporte, distribución y compra de energía eléctrica para uso de las instalaciones; la celebración de contratos vinculados a su objeto; la realización de operaciones financieras y bancarias con instituciones oficiales, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras con intervención del Ministerio de Economía; entre otras (Artículo 4, Decreto- Ley 8065).

¹⁰⁵ De Oscar Bidegan (1973- 1974) y Victorio Calabró (1974-1976) del Frente Justicialista de la Liberación.

distribuía de la siguiente forma: el 24% estaba destinada a vialidad; el 24% a arquitectura; el 21% a energía; el 18% a hidráulica; el 15 % a obras sanitarias y el 1% al SPAR (Diario de sesiones del Senado, 1974).

Figura 6: Organización interna de OSBA, 1973



Fuente: Elaboración propia en base a normativas y memorias del MOP

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

El Decreto-Ley N° 8065 aglutinó y reafirmó los derechos y responsabilidades de los usuarios de los servicios y de OSBA. Fundamentalmente volvió a establecer la obligatoriedad de conexión a los servicios de todos los inmuebles que se ubicasen en el radio donde estuviesen habilitados, así como la obligación de pagar por el uso y disponibilidad de los servicios. También acordó el ejercicio del poder de policía por parte de OSBA sobre las instalaciones sanitarias domiciliarias de agua corriente, desagües cloacales y pluviales, y la facultad de inspeccionar y controlar las mismas.

Los recursos propios con los que OSBA contó derivaron de la recaudación de las tasas por los servicios sanitarios, el cobro por vuelco de efluentes industriales, el otorgamiento de distintos

permisos de explotación de fuentes de agua y transferencias directas del gobierno provincial. Las tasas continuaron siendo aprobadas (como en otros servicios públicos) por el poder político provincial y, dado los bajos niveles de micromedición existentes, se mantuvo el sistema catastral que se vinculaba directamente con las valuaciones fiscales de las viviendas (actualizadas mediante una alícuota anual).¹⁰⁶

La falta de provisión de agua segura en una parte importante del Conurbano dentro del subsistema provincial comenzó a ser discutida tenuemente en la legislatura provincial y se aprobaron un conjunto de proyectos propuestos por el PEP que apuntaron a expandir los servicios en los municipios de General Sarmiento, Moreno y Merlo¹⁰⁷.

Al igual que el resto del país la PBA se vio sacudida por las múltiples transformaciones que impuso el gobierno cívico-militar 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 Provincial¹⁰⁸. Dichos cambios fueron en sintonía con el denominado principio de subsidiaridad del Estado y con la crítica a su faceta empresaria.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Las mismas eran acordaban mediante el Código Fiscal, modificado por la Ley provincial N° 7346, que estableció (ya en 1967) que todos los inmuebles habitados o deshabitados ubicados en áreas donde los servicios estuvieron liberados para su uso pagarían una tasa de acuerdo a la alícuota que fijase la provincia mediante su Ley Impositiva anual de acuerdo a la valuación fiscal. La cual también acordaba los valores impositivos para las viviendas sin valuación y convenía el pago de sobretasas para los usos lucrativos y para el servicio medido.

¹⁰⁷ A modo de ilustración “el distrito de Merlo es uno de los más poblados de la Provincia de Buenos Aires, carece de infraestructura esencial, en muchas de sus zonas más densamente edificadas. Así es que tiene muchos serios problemas, muchos de los cuales han sido traídos a esta cámara, y que es increíble que afecten al habitante del Gran Buenos Aires en el Siglo XX... Carece de servicios elementales y el hecho de que el Estado provincial se haga cargo de estas obras para ponerlas al servicio de la población indica perfectamente que la reconstrucción nacional está en marcha. Por eso se debe dar decidido apoyo a este proyecto surgido del Poder Ejecutivo, que cuenta con el apoyo unánime de este Honorable Senado” (Diario de sesiones del Senado, 1973: 914).

¹⁰⁸ Decreto-Ley del PEP N° 8914/77

¹⁰⁹ Schvarzer (1982:71) explica que el *principio de subsidiaridad* encuentra su raíz en la doctrina social católica cuya “su idea esencial consiste en enfrentar las tendencias totalitarias del Estado para defender las posibilidades de creación espontánea de los diversos sectores de la sociedad”. Aunque dicho principio, en la doctrina social católica, refiere inicialmente a la subsidiaridad en lo que concierne a los aspectos sociales, en el caso argentino, fue “transformado en principio de política económica pero en términos sumamente selectivos” que enfatizó sólo en lo económico (Schvarzer, 1982:71).

Asimismo se implementaron otros cambios 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. Durante estos años sólo se finalizó el dique de Paso de las Piedras en Bahía Blanca que, como señalamos en el capítulo anterior, fue una obra que apuntó a mejorar la prestación en el área de industrial de Bahía Blanca, su centro urbano y área de influencia.

Otro de los cambios importantes se evidenció en materia del financiamiento de OSBA y refiere a la conformación de una nueva estructura de la tasa retributiva y de contribución de mejoras por servicios y obras sanitarias a partir de marzo de 1977.¹¹⁰ Este sistema también habilitó, de forma novedosa para la época, 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. En líneas generales en los años siguientes las tasas sufrieron numerosos incrementos que tendieron a gravar en forma regresiva a los usuarios residenciales y postergó el cobro diferencial a los comercios e industrias.¹¹¹

En un contexto en el que se observaron problemas con las fuentes de explotación de las aguas, ya sea por descenso de los niveles de agua superficial o reducción de la capacidad de las perforaciones, en el marco de una política de postergación de las inversiones tendientes a explorar nuevas fuentes (tal es el caso de los alrededores de La Plata y la zona costera). El

¹¹⁰ De esta forma se unificaron en una misma norma las contribuciones (acordadas hasta entonces por el Código Fiscal y otras disposiciones) y se estableció un nuevo esquema de cobro que diferenció entre usuarios medidos (que enfrentaron el pago de una cuota mínima fija más el valor de los metros cúbicos de agua consumidos) y no medidos con valuación fiscal (que pagaron una proporción de una alícuota anual en función del valor de las viviendas más una cuota mínima fija); y sin valuación (que afrontaron una cuota mínima más el valor estimado por metros cuadrados) (Decreto-Ley del PEP N° 8755).

¹¹¹ A partir de 1978, el gobierno también introdujo cambios en las tasas por los servicios y las contribuciones por mejoras y avanzó en establecer las tasas por los derechos de aprobación e inspección de los planos; o modificación de las obras; la aprobación de los planos por vuelco de efluentes industriales; el consumo de agua para la construcción en edificios (tinglados, galpones de plástico y de hormigón, viviendas, comercio, industria, oficinas públicas, etc.), y de pavimentos; el pago de los servicios especiales para los municipios (riego y limpieza de calles, plazas y paseos públicos) y por último, la contribución por las descargas de efluentes en las plantas de tratamiento por parte de las empresas de servicios de camiones atmosféricos, tema de alta relevancia social en áreas sin los servicios por redes.

gobierno fijó tarifas diferenciables “crecientes y acumulativas” entre usuarios e impuso, por primera vez en la provincia, “un consumo límite mínimo por conexión domiciliaria, en los casos de servicios de agua cuyas fuentes de aprovisionamiento observen limitada potencia y/o baja capacidad de recuperación” (Artículo 1, Decreto-Ley N° 9130). Es decir impulso restricciones al consumo de agua.

Por su parte, como señalamos previamente, en 1973 OSN se transformó en una persona jurídica de carácter público con autarquía cuyas decisiones relativas al planeamiento, control y de distintas políticas a implementar quedaron bajo la órbita de la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Así quedó a cargo del estudio, proyecto, construcción, renovación, ampliación y explotación de los servicios y la exploración, alumbramiento y utilización de las aguas subterráneas en gran parte del país.

Una de los principales problemas que enfrentó la empresa refirió a los niveles de inversión necesarios para mejorar las infraestructuras en el Conurbano. En materia comercial las facturas pasaron a ser emitidas por bimestre y se iniciaron la construcción de obras importantes como la cuarta cloaca máxima en Wilde-Berazategui y en Bernal (Rey, 2000). Más allá de lo cual, en un contexto económico poco favorable, y la renegociación de los contratos demoraron los avances en la ampliación en la infraestructura.

Las obras que OSN impulsara en el Conurbano contaron con financiamiento de créditos del Banco de la Nación Argentina y del BID. Esto tuvo lugar en un marco en que a nivel internacional comenzó a debatirse el impacto negativo de la falta de agua potable en la salud de la población que coronó los debates en la Asamblea General de las Naciones Unidas realizada en Mar del Plata en 1977 y dio lugar a la declaración del “Decenio internacional del agua potable y el saneamiento ambiental (1980-1990).

3. La descentralización (1979-1983)

La descentralización refiere a una etapa que se extendió en la PBA desde 1979 y 1983 en la que se transfirieron las responsabilidades sobre la planificación, regulación, control, fiscalización y prestación de los servicios de agua y saneamiento a un conjunto de importante de municipios en la PBA.¹¹²

Esta política era promovida por el gobierno nacional desde los años sesenta y resistida por las jurisdicciones provinciales se justificó en el marco del principio del Estado subsidiario. En la PBA su implementación tuvo dos momentos centrales.

El primer momento se vincula con la decisión tomada por el Estado provincial mediante la sanción del Decreto-Ley provincial N° 9347 que dispuso que “en observancia de las disposiciones de la Constitución Provincial que asignan a las municipalidades la administración de los intereses y servicios locales, dispondrá la municipalización de aquellas funciones y servicios actualmente a su cargo que por su índole son propios de la competencia comunal, mediante las transferencias que correspondan” (Artículo 1, Decreto-Ley provincial N° 9347). Lo cual dio lugar a la descentralización de los servicios de agua y saneamiento en la esfera de OSBA.

El segundo momento tuvo lugar unos meses después cuando el gobierno nacional también promovió un proceso de transferencia de los servicios prestados por OSN en la mayor parte del país a las respectivas provincias.¹¹³ Esto lo efectuó a partir de las Resoluciones Conjuntas N° 9 y 1332 de los Ministerios del Interior y de Economía por la que se transfirió además los servicios

¹¹² Ciertamente esto tuvo lugar en el marco de los condicionamientos políticos emanados del FMI y el BM (Ordoque Urcelay, 2007).

¹¹³ Gobierno encabezado por Jorge Videla (1976-1981).

de electricidad, gas natural, y riego. La medida también tuvo tu impacto en la PBA, como retomaremos más adelante.

La descentralización en el subsistema provincial implicó la reducción del área de prestación de los servicios a cargo de OSBA. Se efectuó a partir de la sanción del Decreto N° 1470/79, por el que se municipalizaron las distintas funciones de la política sectorial y se transfirieron la totalidad de los inmuebles, las instalaciones, obras, bienes muebles, y otras infraestructuras así como los derechos, acciones, obligaciones y contratos; como el personal que se desempeñaba en la prestación de los servicios en los municipios afectados. En materia de recaudación sólo se transfirieron el cobro de la tasa por los servicios sanitarios.

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.

En una conferencia de prensa después de anunciar la transferencia de los servicios, el gobierno de Saint Jean sintetizó:

“Les pido que mediten y le den cabida si les parece que muestra a veces la falta de racionalidad en el tratamiento de todos los problemas, es un tema realmente importante y hace al tema de las cloacas. Los argentinos nos negamos y han visto solicitadas de entidades a la transferencia de servicios. Parece que nosotros fuéramos la anti-patria y a los particulares a quienes pensamos transferir los servicios no fueran capaces de dar una satisfacción a la comunidad explotando el servicio de cloacas. Sin embargo los mismos que hoy objetan esto no han dicho nunca nada durante los partidos estatistas que hemos tenido y han regido los destino del país, la escuela privada y la universidad privada han sido un hecho y ha tenido vigencia. Entonces resulta que los particulares son aptos y están en condiciones de educar a nuestros hijos, de formar al futuro protagonista, de formar el ser nacional y nadie dice nada estamos encantados con las universidades privadas y las escuelas privadas pero las cloacas no, los particulares no tienen capacidad, las cloacas tienen que ser de la nación. Fíjense ustedes que eso es una falta de coherencia en el razonamiento que no admite ninguna duda. Por esa razón nosotros pongamos en orden y las municipalidades se interioricen de lo que tienen entre manos se van a licitar además de acuerdo a diferentes sistemas dando cabida, haciendo una realidad eso que hay que achicar el Estado y agrandar la sociedad. Dándoles posibilidades a los inversores, a profesionales jóvenes, a gente apta con conocimiento, con capacidad que explote los

servicios de agua potable y que explote los servicios de obras sanitarias que no tienen porqué estar en manos de la provincia” (Desgrabación del audio, Conferencia de prensa 1979).

Aunque la transferencia disminuyó el área de acción de OSBA mantuvo la prestación en sesenta municipios de la provincia que entre los que se encontraban La Plata y Bahía Blanca, con importantes niveles de cobertura, y otros del Conurbano como Merlo y General Sarmiento en donde la conexión a los servicios era ínfima.¹¹⁴

Asimismo la descentralización y transferencia de los servicios de la esfera de OSBA a los municipios consolidó la conformación del subsistema local que, hasta entonces, contaba con dos concesiones (Quilmes y Berazategui) e intentos de organización de algunas cooperativas con apoyo del SPAR.

El proceso de descentralización involucró a un conjunto de municipios del interior provincial (un total de 49) que recibieron los servicios. Al interior de estos municipios la situación era heterogénea en tanto, por un lado, algunos municipios contaban con infraestructura con poca amortización, por la que tenían una larga vida útil por delante (lo que tornaba atractivo su explotación por los gobiernos locales) con una cobertura que cubría, mayormente, el radio céntrico, tal es el caso de Baradero, Benito Juárez, y Campana. Por otro, también se encontraban otros dónde las infraestructuras estaban obsoletas y los niveles de cobertura era ínfimos, como Carmen de Areco, Escobar, Pilar, Saliquello, entre otros.

¹¹⁴ Los municipios que integraban el subsistema provincial incluían a 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.

Posteriormente el subsistema local quedó conformado por municipios que prestaron los servicios en forma directa mediante reparticiones municipales, concesiones privadas y cooperativas.¹¹⁵ 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 infraestructuras. A partir de la descentralización provincial las prestaciones locales comenzaron a operar sin ninguna instancia provincial de definición de los patrones de calidad de los servicios y de sus esquemas tarifarios.

Es de recordar también que la descentralización produce mayores costos económicos porque no hace usos de las economías de escala que caracteriza a la prestación de los servicios, como ya señalamos en el capítulo 3.

En la última etapa del gobierno militar, nuevamente, se modificaron los subsistemas provincial y local por la resolución tomada por el MOP de continuar con la transferencia de los servicios en la esfera de OSBA a los municipios. Así en marzo de 1981 se transfirieron los servicios de agua y saneamiento en General Rodríguez, de agua en San Vicente y cloacas en Monte.

Para julio de 1982 también se transfirieron los servicios en General Pueyrredón.¹¹⁶ 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

¹¹⁵ Los municipios que integraban el subsistema local incluían a 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.

¹¹⁶ Decreto del PEP 465/82

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).¹¹⁷

En todos los casos la transferencia continuó con la misma metodología que comprendió el dominio, uso y todo otro derecho sobre los bienes muebles o inmuebles y sus accesorios, los contratos de locación de cosas, obras y servicios y el personal que se desempeñaba en OSBA.

Por su parte, la transferencia que impulso el gobierno nacional en 1980 se efectuó en todas las jurisdicciones del país “libre de pasivos”, pero 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 sólo 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” (Bombelli de Blanes, 2007).¹¹⁸

En el caso del subsistema nacional en la PBA, la transferencia afectó a los municipios de Ayacucho, Azul, Bragado, Dolores, General Pueyrredón, Adolfo González Chaves, General Guido, Junín, Labarden, Maipú, Pergamino, San Nicolás, Tandil, Fair y Parravicini (Decreto-Ley del PEN N° 9518/83). Las infraestructuras en estos municipios fueron incorporados al subsistema provincial, al igual que su personal, situación que incrementó un 5,87% la planta de personal de OSBA (que alcanzó los 2705 empleados en 1981, de acuerdo a la información presupuestaria) (véase el gráfico 22 más adelante).

¹¹⁷ Decreto del PEP 1263/1983

¹¹⁸ A inicios de 1982, la descentralización nacional dio lugar al surgimiento de 161 sistemas de provisión, entre los que se destacan: por un lado, la emergencia de empresas provinciales como la Administración de Obras Sanitarias Corrientes y la Administración General de Aguas de Salta; y prestaciones municipales en la Provincia de Entre Ríos, y concesiones a cooperativas en Chubut..

Es de destacar que la transferencia tuvo como excepción un conjunto de municipios del Conurbano que junto a la ciudad de Buenos Aires integraban el denominado Distrito Sanitario Aglomerado Bonaerense que se mantuvo bajo jurisdicción nacional.¹¹⁹

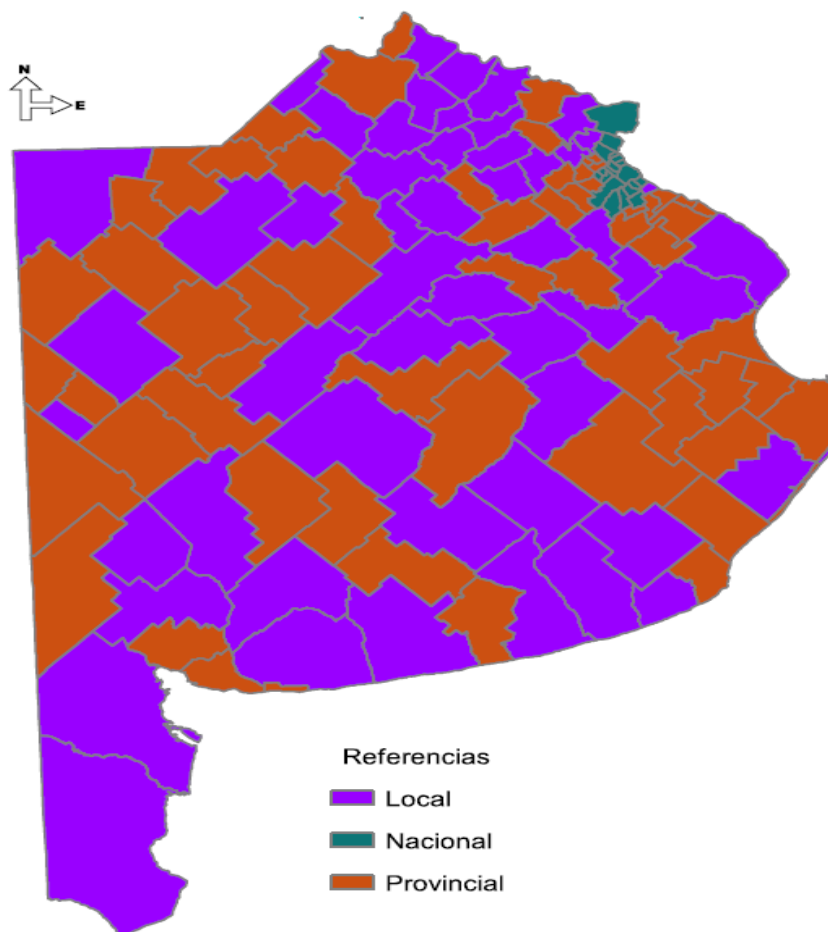
El acuerdo que permitió la transferencia en la PBA fue firmado por el Ingeniero Luis Pilatti (representante de OSN) y el gobernador de facto Saint Jean (y no contó con la participación de los sindicatos (SGBATOS y SOSBA)). Tal como señala Núñez (2010:153) dicho acuerdo “ponía de manifiesto, casi exclusivamente, el distinto sistema escalafonario, la imposibilidad de movilización jerárquica en OSBA, el nivel remunerativo más bajo y los requisitos para obtener la jubilación”.¹²⁰

Podemos decir, finalmente, que a fines de 1980 los tres subsistemas de formulación e implementación de la política de agua y saneamiento que fueron delineándose desde los primeros años del siglo XX quedaron consolidados en: uno nacional (que atendía a la ciudad de Buenos Aires y a trece municipios del Conurbano, otro provincial (que atendía a 60 municipios del interior y del Conurbano) y uno local (que atendía la prestación en 51 municipios del interior provincial) (figura 7).

¹¹⁹ Incluían los municipios de 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.

¹²⁰ “Fueron excluidos de la transferencia, por común acuerdo entre OSN y la Provincia, miembros del personal jerarquizado, de inspección y adscriptos” (Núñez, 2010: 153).

Figura 7: Subsistemas de provisión de agua en la PBA (1980)



Fuente: Elaboración propia

3.1. La cobertura de los servicios en los subsistemas para 1980

A la par que se fortalecieron los subsistemas, los servicios mostraban un claro déficit en la cobertura que alcanzaba sólo al 50,59% de las viviendas en la PBA, en el caso del agua, y era del 29,77% en las cloacas (de un total de 2.865.982 viviendas). Así estos niveles ubicaban a la PBA muy por debajo del promedio nacional, donde el promedio ascendía al 60,93% y al 33,6% respectivamente y sólo superaba la cobertura de las provincias de Formosa, Chaco y Misiones. El resto de las viviendas se abastecían por modalidades individuales, menos seguras, como el uso de

perforaciones con bomba a motor (por ejemplo, moto-bombeadores) y en el caso del saneamiento mediante “pozos ciegos” (gráficos 1 y 2).

Grafico 1: Viviendas según modalidad de provisión del agua en la PBA (1980)

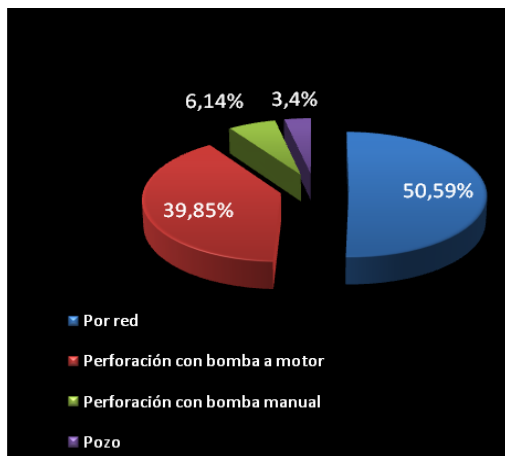
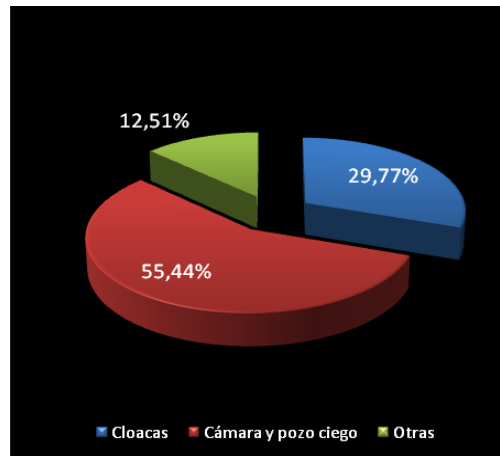


Grafico 2: viviendas según forma de resolución del saneamiento en la PBA (1980)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 1980, Serie C.

Asimismo la cobertura era heterogénea de acuerdo a los subsistemas (gráfico 3) que se consideraran.¹²¹ En el subsistema nacional alcanzaba al 54,7% de las viviendas y se reducía al 31,95% en las cloacas y era muy desigual al interior de los municipios dónde algunos, como Vicente López y Avellaneda, tenían una amplia cobertura del servicio de agua frente a otros, como Esteban Echeverría, cuya cobertura era inferior al 10%.

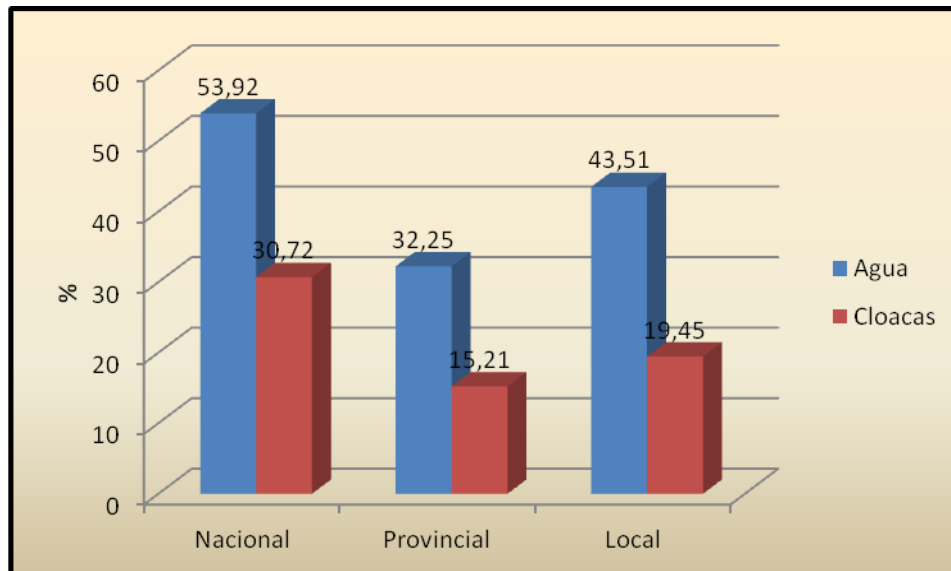
En el subsistema provincial alcanzaba al 32,25% de las viviendas en el caso del agua y 15,21% respectivamente, siendo que la falta de cobertura afectaba, fundamentalmente, a los municipios del Conurbano (General Sarmiento, Merlo y Moreno) y los que contaban con una mejor situación relativa eran aquellos dónde los servicios se institucionalizaron más tempranamente (Gran La Plata y Bahía Blanca).¹²²

¹²¹ Véase tablas 6 al 8 del anexo IV.

¹²² Es de recordar que en términos metodológicos y a fines de lograr datos comparables se recurrió a los censos de población. Los municipios fueron clasificados de acuerdo al operador principal, lo cual no desconoce que en algunos coexisten emprendimientos cooperativos, barriales, entre otros.

Por último, en el caso del subsistema local la cobertura de viviendas con acceso a agua por red alcanzaba al 41% de las viviendas y se reducía al 22,29% con acceso a cloacas, con una cobertura ínfima en municipios como Escobar, y superior al promedio provincial en otros como Ramallo. Es de recordar que los municipios recién comenzaban a prestar los servicios.

Gráfico 3: Cobertura de agua y cloacas en la PBA de acuerdo a la jurisdicción, 1980



Fuente: Elaboración propia en base a información del Censo de Población y Viviendas de 1980 y de empresas.

4. La recentralización (1984-1991)

La re-centralización refiere a una etapa que se extendió desde 1984, tras el retorno a la democracia, hasta 1991, y aunque heterogénea a su interior, se caracterizó por la provincialización de las responsabilidades sobre la política sectorial en algunos municipios de la PBA.

La escasa cobertura de los servicios, fundamentalmente, en los municipios del segundo cordón del Conurbano Bonaerense, 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 en el retorno a la democracia en diciembre de 1983.¹²³

A ello se sumaba la paralización de distintas obras emprendidas por OSBA y OSN y una clara debilidad del financiamiento para mejorar la cobertura, calidad de los servicios y garantizar la protección de los recursos hídricos. Asimismo se encontraban un conjunto importantes 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.

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” (Secretaría de Recursos Hídricos 1988 citado en Pereyra 2009).

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 que OSBA reasumiera la prestación de los servicios en aquellos municipios que lo solicitaron. Ello implicó un proceso de reprovincialización que incluyó la transferencia sin cargo del dominio y uso de bienes muebles,

¹²³ Gobierno de Alejandro Armendáriz (1983-1987) que provenía del Movimiento de Renovación y Cambio (MRyC), fundado en 1972, y contaba con una relación estrecha con el presidente Raúl Alfonsín. Por entonces, la provincia se encontraba fuertemente endeudada, la deuda externa contraída con entidades financieras, bancos y otros proveedores alcanzaban los 10.770.000 de pesos argentinos, que representaba el 23% del gasto público total para dicho año. Al igual que a nivel nacional, el grueso de la misma se contrajo, fuertemente entre 1979 y 1981 y en el caso de la provincia estuvo orientada al sector de vialidad y a la central termoeléctrica de Bahía Blanca, ejecutadas por la Dirección de Energía de Buenos Aires (Ministerio de economía de la Provincia de Buenos Aires, 1984). El gobierno de Armendáriz, de acuerdo con Luciani (1987), llevó adelante una gestión de perfil austero en el campo económico y promovió un conjunto de medidas que fueron en sintonía con el plan de estabilización austral implementado por el gobierno de Alfonsín.

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 en los problemas de cobertura y obsolescencia de las redes que enfrentaban algunos municipios, lo cual afectaba negativamente el estado sanitario de grandes sectores de la población. Asimismo planteaba que “la atención de estos servicios y problemas, dado su carácter eminentemente social, hace que las obras a desarrollar deben extenderse a todas las zonas de la Provincia, que estén a cargo del Estado y de los particulares, a fin de asegurar un servicio de agua y desagües que garanticen un óptimo en la salud de la población” y el reconocimiento que:

“el gobierno de facto, so pretexto de normas constitucionales que asignan a las municipalidades la administración de los intereses y servicios cloacales, urdió un plan de descentralización y transferencia de servicios a los municipios, mediante la sanción del Decreto-Ley 9.347/1979 y de otras normas análogas. Pero sucedió que la transferencia sólo comprendió aquellos servicios deficitarios, obsoletos o que incidían fundamentalmente en el presupuesto provincial. Fue la teoría del descarte” (Fundamentos de la Ley 10.369).

Como resultado a fines de 1986 el subsistema provincial 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° 10.091/87), Chivilcoy (Decreto N° 10.092/87) y General Villegas (Decreto N° 10.093/87).

Por entonces en materia de los recursos de OSBA, en 1984, el gobierno promovió por primera vez el tratamiento por parte de la legislatura provincial de tasa por los servicios sanitarios.¹²⁴ En línea opuesta a lo que predominaba y en reconocimiento de la relevancia que el acceso a los

¹²⁴ Lo que dio lugar a la sanción de la Ley provincial N° 10.243 en 1985. Inicialmente la misma mantuvo los lineamientos de las actualizaciones realizadas en forma previa, continuó con la aplicación de alcúotas anuales sobre la valuación fiscal y la medición de los consumos. La norma también habilitó que en caso del servicio medido de inmuebles bajo el régimen de propiedad horizontal con tanque de agua en común, y en los casos que no pueda instalarse un medidor individual, la tarifa por el servicio medido sería abonado por el consorcio; y OSBA, de acuerdo a la solicitud del mismo, varió el sistema de cobro de alcúota sobre la valuación fiscal o de la tarifa por metro cuadrado de superficie (cuando los inmuebles no contaban con los valores imponentes fijados) (Artículo 6, Ley N° 10.243).

servicios asumía en materia de salud se prohibió el corte total de los servicios por falta de pago o por infracción a las disposiciones del reglamento de obras sanitarias¹²⁵.

Este régimen sufrió modificaciones dos años después cuando la legislatura acordó una nueva modalidad en el cobro de las tasas sanitarias, abandonó el establecimiento de una alícuota anual sobre la valuación fiscal, acordó el pago bimestral (al igual que en OSN) y estructuró un nuevo sistema en las áreas con servicio no medido que afectaba a la mayor parte de los usuarios.¹²⁶

Asimismo volvió habilitar el corte total de los servicios frente situaciones de deuda o cuando no se cumplieran las disposiciones del reglamento de usuarios; acordó que el propietario respondía por el pago de los servicios y la deuda impidiendo que se extendiera escritura que afectase a su dominio ni que se inscribiera en el Registro de la Propiedad.

Por último, y en post 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 mantenimiento.¹²⁷ Esta reducción se vinculaba con la magra situación social que afectaba a buena parte de la población bonaerense y sólo beneficiaba al subsistema provincial.

A partir de 1988 en el subsistema provincial se llevaron adelante una serie de cambios que apuntaron a modernizar OSBA con la incorporación a la administración general y otras áreas

¹²⁵ Artículo 25, Ley provincial N° 10.243.

¹²⁶ En relación a los servicios no medidos, la tasa se estableció de acuerdo a la cantidad de metros cúbicos asignados en relación a las franjas de valuación multiplicada por un coeficiente de 1,5, en el caso del servicio de agua y por un coeficiente de 0,5 para el caso de las cloacas. Asimismo, respecto a los usuarios sin servicio medido ni valuación fiscal determinó que OSBA efectuará una valuación de oficio y corrigiera la aplicación de la escala de acuerdo a los coeficientes de la tabla 11, que ubicaba a los municipios de acuerdo a su situación socioeconómica. En relación al servicio medido, el marco estableció que el importe a pagar fuera el resultado de multiplicar el volumen bimestral de agua potable suministrada por el precio del metro cúbico, de acuerdo a la escala presentada en la tabla 10, a lo que se agregaba un cargo fijo para mantenimiento del medidor equivalente al valor de 5 m³ de agua potable por bimestre.

¹²⁷ Artículo 22 de la Ley provincial N° 10.474.

claves de un equipo externo a la empresa.¹²⁸ Las acciones apuntaron a promover mayores márgenes de autonomía relativa financiera en un marco en que, de acuerdo a las entrevistas realizadas y otras fuentes relevadas, OSBA contaba con escasas posibilidades de realizar inversiones tendientes a reactivar las obras abandonadas. Tampoco contaba con la posibilidad de endeudamiento y los niveles de cobrabilidad de las tasas de los servicios sanitarios superaban por poco el 30%, y la empresa sólo cubría el 50% de los gastos corrientes.¹²⁹

Así entre los principales cambios se produjo una readecuación de la ecuación económico-financiera a partir de, por un lado, intimar fehacientemente a los grandes usuarios de los servicios y aquellos usuarios residenciales morosos localizados en las áreas más privilegiadas de la provincia, por lo que pasó a publicitar el juicio de apremio y se implementó una operatoria masiva que incluyó el corte y reducción de los servicios. También se desarrolló un re-empadronamiento de los agentes contaminantes, fundamentalmente en el polo industrial de La Plata y Bahía Blanca (dónde se avanzó en el cobro de los permisos por vuelco de efluentes y las multas por infracciones cometidas).¹³⁰

En relación a la estructura de OSBA se sustituyeron las divisiones por direcciones y se ampliaron estas últimas con la reasignación de tareas, como muestra la figura 8.¹³¹ A la par que los

¹²⁸ Equipo vinculado a las filas del Frente Renovador Peronista de dónde provenía el gobernador Antonio Cafiero (1987-1991).

¹²⁹ De acuerdo a los presupuestos de la PBA y boletines internos de difusión consultados.

¹³⁰ Esta decisión de re-empadronar y de emitir de nuevos permisos y el control de los agentes contaminantes, al decir de distintos entrevistados, despertó tensiones con distintas empresas públicas y privadas e incluso con algunos trabajadores. Uno de los entrevistados sostuvo “OSBA por entonces era la autoridad del agua y cualquier servicio que utilizara agua requería del permiso de OSBA. Era el tiempo del boom de los cementeros privados y los gestores cobraban millones de plata... Tuve una pelea grande por las empresas de agua. Una batalla, porque las Villas del sur, y todas esas, hicieron lobby para echarme, me llamó el presidente de la Nación, Menem, y me dijo mira che que tengo unos amigos ahí (Entrevista a Ex Administrador General de OSBA)”. En esto “hay una antropología del delito ambiental, yo tenía 17 inspectores para 300 millones de km, era obvio que había una política de no controlar, yo entre a meter gente, sobre todo estudiantes para que sean agentes ambientales. Pero ¿qué sucedía? Era tal el grado de corruptela, yo estaba en La Plata, no había helicópteros, cuando salía para una inspección porque tenía una denuncia en Tigre, la denunciada largaba agua mineral, le avisaban mira que va el inspector, el administrador” (Entrevista a Ex Administrador General de OSBA).

¹³¹ Así, la secretaría administrativa pasó a ser la Dirección de Administración y Organización; la Contaduría General integró la Dirección Económico Financiera; la división Estudios y Proyectos, la Dirección de Estudios Especiales y en parte la de Planeamiento y Control; la división de mantenimiento, la Dirección de servicios sanitarios; y por último, la división de construcciones pasó a ser parte de la Dirección Técnica.

indicadores de OSBA presentaban una mejora relativa, como retomaremos más adelante, en una coyuntura inflacionaria en 1989, tras su decisión de no incrementar los salarios de los trabajadores estatales, el gobierno enfrentó problemas con el sindicato del sector (SOSBA).

El conflicto tomó forma en una huelga llevada adelante a mediados de dicho año, en palabras del Secretario de Prensa Héctor Gómez, cuyo origen radicaba “en el incumplimiento por parte del ejecutivo provincial de la Ley N° 10.384, específicamente del artículo 18 cuando habla de convenir y otorgar los aumentos que con carácter general se den en toda la Administración Pública de Buenos Aires” (Entrevista en Revista Caños, 4/7/89).

Por entonces aunque el sindicato provincial del sector SOSBA no logró el nivel de mejora de los salarios que reclamaba, el conflicto dio una tregua tras el compromiso asumido por el gobierno de promover la transformación de la estructura jurídica de OSBA, que hasta entonces actuaba como un organismo autárquico (pero con fuerte influencia del gobierno provincial), en una empresa con características de sociedad anónima con mayoría accionaria estatal y con participación del sindicato, denominada Obras Sanitarias de Buenos Aires S.A.¹³² El acuerdo fue ratificado en octubre de 1989 por el gobernador Cafiero, el Ministro del MOP Alieto Guadagni, Rubén Pereyra de la FENTOS y Eduardo Giosué del SOSBA.

Desde la mirada de los responsables de OSBA y del sindicato esta decisión permitiría mayores márgenes de autonomía en el manejo financiero y tarifario, consolidaría a OSBA como el ente rector de la política sectorial, agilizaría los procesos de compras y el pago a los proveedores (que hasta entonces seguían las pautas de las Leyes de Contabilidad y Obras Públicas, etc.). En la práctica significaría que, en un momento en que la privatización emergía en la agenda nacional, OSBA se mantendría bajo gestión estatal aunque una parte minoritaria se podría concesionar, y el sindicato participaría en la administración y operación. Así OSBA “se transformaría en una empresa con participación de los trabajadores que (sería) el organismo básico para la aplicación de políticas referentes al agua potable y saneamiento” (Revista Caños, 1989: 3). Por un lado, la

¹³² En igual coyuntura existía otro proyecto de crear Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires Sociedad del Estado con características similares a las que asumiera Obras Sanitarias Mar del Plata Batán, creada en 1984.

decisión se justificaba en la necesidad de “lograr eficiencia, entendido este concepto como eficiencia social para mejorar y expandir los servicios” y por otro, de “generar condiciones de trabajo y remuneración para los trabajadores sanitarios que concreten los principios de justicia y dignificación” (Revista Caños, 1989: 3).

Figura 8: Organigrama de OSBA a 1989



Fuente: Elaboración propia en base a Revista Caños y entrevistas.

El acuerdo incluyó la conformación de una mesa de discusión con participación del sindicato del proyecto de ley que habitaría el cambio en la estructura jurídica. Algunos meses después si bien el proyecto logró los acuerdos en la Cámara de Senadores no logró las alianzas con distintos bloques en la Cámara de Diputados para ser convertido en ley. Esto se dio tras un cambio en el escenario político, luego que el gobernador no logró resultados favorables en el plebiscito convocado para reformar la Constitución provincial (y obtener así la posibilidad de presentarse para una reelección).¹³³

La imposibilidad de acceso a créditos para el financiamiento de las obras, sea por parte del Estado nacional o de otros actores privados internos o externos, y el alineamiento del gobierno nacional con las políticas de promoción de la libertad de mercado, patrocinadas por los

¹³³ “El plebiscito es una consulta popular que está contemplada como modalidad en la constitución provincial como un mecanismo para habilitar la reforma. En agosto de 1990 un 67% de la población voto por la negativa” (Erbetta, 2011:5).

principales referentes del Consenso de Washington, y la adopción de sus recetas que incluyeron la privatización de las principales empresas públicas y la restricción del gasto social no contribuyeron a la consolidación del proyecto. Tampoco favorecía la relación que tenía el gobierno provincial con el gobierno nacional, como señalaba uno de los entrevistados, que “aunque era un gobierno peronista, la situación era tensa, en tanto Cafiero había perdido las internas presidenciales con Carlos Menem” (Entrevista a Ex Administrador General de OSBA).

Cabe señalar que para 1990 OSBA ya había alcanzado un “equilibrio entre gastos corrientes e ingresos por recursos genuinos” y el 82% de cobrabilidad le permitía “terminar trabajos propios, cuyas partidas no se recibieron a tiempo a pesar de haber sido acordadas” y luego de un de paralización de las obras, culminar 24 de las 122 obras inconclusas que venían como herencia de la reducción de las inversiones durante el gobierno cívico-militar, sin poder ser completadas durante el gobierno de Armendáriz, luego de la renegociación de los contratos con las contratistas (Caños, 1991:3).¹³⁴

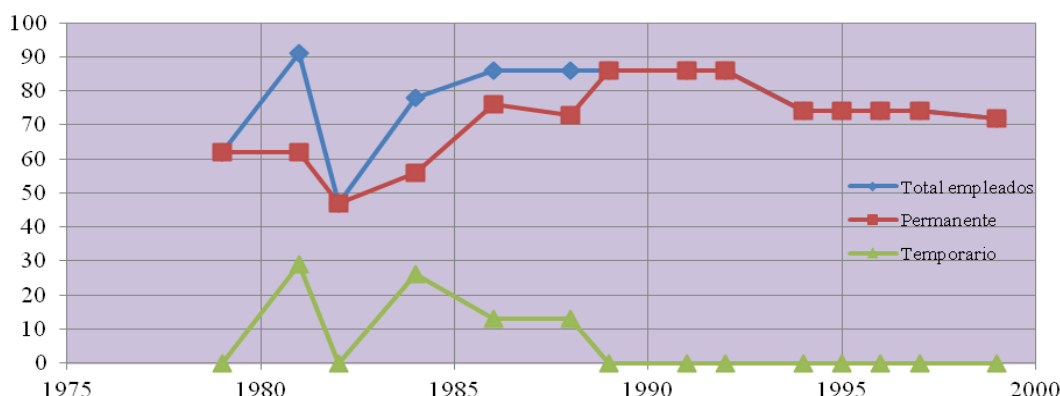
Es de destacar que aunque en el Dispositivo de Gestión de la política sectorial OSBA asumía un lugar medular coexistía con la Dirección de Hidráulica que mantenía dentro de sus funciones el control del vuelco de efluentes y con el SPAR que articulaba las condiciones de prestación y financiamiento con las cooperativas.

El SPAR comenzó a tener en esta etapa un rol más protagónico en el subsistema local en tanto brindó asistencia a pequeñas poblaciones, en especial aquellas con mayor criticidad en las condiciones sanitarias de la población, tras la firma de convenios con los municipios. Entre las actividades que ejecutó el organismo se encuentran la puesta en marcha de planes de obras, proyectos, acciones de educación ambiental, etc. Las fuentes de financiamiento de las obras que realizó incluían (el aporte nacional del 10 al 20 % (no recuperable), aporte provincial del 10 al 30

^{134c}De esta manera culminamos un conjunto de obras que fueron inauguradas en otros momentos, pero que no funcionaban. Ya que te pintaban una pared e inauguraban una obra que no estaba terminada. O que una vez inauguradas era tal la ineficiencia que dejaban de operar por la falta de insumos básicos. Me acuerdo de la planta de San Miguel que no funcionaba y tiraban los líquidos al Riachuelo, quiero decir al Reconquista (casi igual de contaminado) porque faltaba un repuesto a una bomba...” (Entrevista a ex Director de Servicios de OSBA).

% (no recuperable), aporte comunitario del 10 al 20 % (efectivo, mano de obra, materiales) y aporte del BID del 40 al 70 % (préstamo reintegrable a veinte años) (Alderete y Maiuire Hirache, 2008). Los gastos corrientes financiados, con presupuesto provincial, estuvieron asociados a la evolución del personal del SPAR (gráfico 4).

Gráfico 4: Evolución del personal del SPAR (1973-1999)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información presupuestaria, Ministerio de economía provincial

Uno de los principales desafíos que enfrentaron las operadoras de los servicios en el subsistema local post descentralización se vinculó con la ausencia de recursos críticos claves. Entre los cuales se destaca el financiamiento de las inversiones de capital tendientes a cubrir los costos hundidos que caracterizan a los servicios por redes y la ausencia el personal idóneo para las tareas (sobre todo en el área de planificación). Este subsistema fuertemente atomizado quedó gestionado por modelos públicos, privados o mixtos. Las regulaciones respecto a las condiciones de prestación y las tasas por los servicios sanitarios quedaron a cargo de los municipios y en el caso de algunas cooperativas por el SPAR.

En líneas generales entre los principales cambios que experimentó el subsistema local en esta etapa se encuentra, por un lado, la re-provincialización de los servicios en algunos municipios como señalamos en las secciones anteriores (tras la decisión de los gobiernos locales).

Por otro, la creación de nuevas figuras jurídicas para la prestación de los servicios en municipios como General Pueyrredón donde, inicialmente, el municipio colocó los servicios en la órbita del entonces Instituto Municipal de Desarrollo Urbano. Allí la municipalización se vio condicionada,

en un inicio, por un fuerte conflicto sindical¹³⁵ por la resistencia de los trabajadores del sector de ser encuadrados en el convenio colectivo del personal municipal (que implicaba entre otras cosas menores salarios). Esto se dio en un contexto por el cual el gobierno local no terminaba de aceptar todas las responsabilidades sobre los servicios por la preocupación en la sustentabilidad financiera e intentaba que volvieran a la provincia (Núñez (2006) y Katz (2010)).

Finalmente los servicios se mantuvieron en la esfera local y, en agosto de 1984, el Concejo Deliberante local creó un ente municipal descentralizado: Obras Sanitarias Mar del Plata Sociedad de Estado, figura jurídica que hasta entonces no existía en el nivel municipal (sí en la provincia dónde desde 1977 funcionaba el CEAMSE). El mismo pasó a ser el responsable de la prestación de los servicios y de la administración de los recursos hídricos a nivel local.

En otros municipios como Monte Hermoso que incluía a un área donde no existían viviendas con acceso al agua y sólo un porcentaje reducido contaba con acceso a cloacas (16,7%), se dio inicio a la construcción del servicio de agua en 1985, inaugurado un año después. El servicio estuvo operado por una dependencia municipal y se valió de baterías de ocho pozos, y un tanque de almacenamiento general. Estas infraestructuras se fueron ampliando para atender la demanda creciente de la población estable en el municipio y el impacto turístico (Di Martino, 2014).

Asimismo comenzaron a cobrar importancia las prestaciones mediante cooperativas con acompañamiento técnico del SPAR, en localidades del interior con mediana o pequeña población.¹³⁶ Así en áreas como la región pampeana próxima a la ciudad de Bahía Blanca se fueron sumando cooperativas que proveían previamente otros servicios. Se conformaron

¹³⁵ En julio de 1982, tras un arduo proceso de negociación con el sector sindical, los servicios fueron puestos bajo la órbita local. El convenio de transferencia firmado planteaba que la provincia mantenía el poder de policía en materia de conservación de los acuíferos en explotación y la municipalidad recibiría la prestación de los servicios y percibiría la tasa por los servicios domiciliarios (Decreto del PEP N° 765/82). En Mar del Plata los servicios pasaron, inicialmente, a un organismo municipal denominado Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (Ordenanza 5307/82). Para un análisis crítico sobre el devenir de la provisión en Mar del Plata, véase Núñez (2006).

¹³⁶ Es de destacar que, como señalan Bustos-Cara, Sartor y Cifuentes (2013), el cooperativismo en Argentina, y en particular en el sudoeste de la PBA, encuentra sus inicios frente a dificultades en la gestión privada en la distribución de energía en los albores del siglo XX. Puntualmente surgen en torno a las sociedades de Socorros Mutuos ligadas al origen de los inmigrantes para dar respuesta a problemas cotidianos “construyendo capacidad organizativa base de las cooperativas de comercialización y posteriormente cooperativas de servicio” (Bustos-Cara, Sartor y Cifuentes (2013:61).

cooperativas en la localidad de Saavedra (Saavedra); y luego se fueron incorporando otras en Arroyo Espartillar (Saavedra) en 1981; en Bordenave y Darragueira (Púan) en 1982; en Algarrobo (Villarino) en 1983, Villa Iris (Puan) en 1984, Arroyo Corto, Goyena y Pigüé (Saavedra) y Oriente (Coronel Dorrego) desde 1985.¹³⁷

Ciertamente a partir de la presencia de perforaciones que presentaban niveles de contaminación elevados, producto de la ausencia de servicios cloacales o por la presencia de arsénico de origen natural que adquirieron relevancia la prestación por cooperativas.

“Cabe añadir que en la región pampeana, la disponibilidad de agua no requería de instalaciones especiales, porque en casi todos los casos había agua subterránea, a la que la población accedió hasta que estos sistemas individuales de abastecimiento y de vuelco de excretas contaminaron las napas; es cuando, ya en la década del ochenta, se generó la necesidad de sumar a las cooperativas el servicio de agua potable sin políticas paralelas de instalaciones de saneamiento, que en la región mantienen un gran atraso. Esta condición natural original, de accesibilidad al recurso, justifica una expresión tardía en la conformación de los servicios de agua potable en relación al servicio de energía eléctrica, que fue el que dio origen a las entidades” (Bustos-Cara, Sartor y Cifuentes, 2013:61).

A modo de ilustración en la localidad de Saavedra se conformó la Cooperativa de Agua Potable y Otros Servicios Públicos de Saavedra Limitada, luego de la creación de una Comisión de Fomento formada por vecinos, tras la firma de un convenio con el SPAR.

Luego de la descentralización, y transferencia de los servicios a lo largo y ancho del país, como OSN mantuvo la prestación de los servicios sólo en la ciudad de Buenos Aires y en trece municipios del Conurbano Bonaerense.

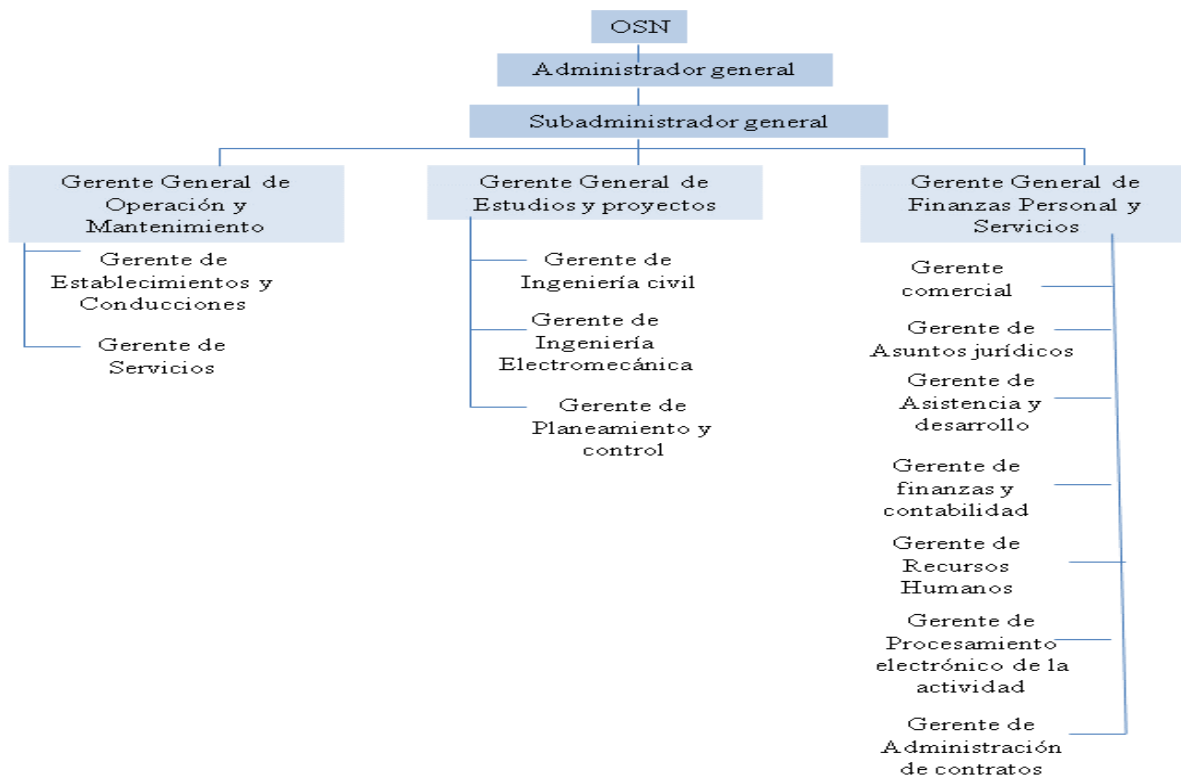
Hasta mediados de 1984 la estructura de OSN estuvo integrada por un Administrador y subadministrador general, y 5 gerencias (económica y financiera, explotación, ingeniería, logística, planeamiento y control y regional capital y GBA). Luego si bien se modificó y amplió

¹³⁷ Para un análisis sobre las cooperativas en esta región véase Bustos-Cara, Sartor y Cifuentes (2013), Torres (2014) y Di Martino (2014).

la estructura (figura 9) no se aumentaron los puestos de trabajo (como se percibe en el gráfico 12).

Es importante señalar que la política tarifaria de OSN dependía de la aprobación del Ministerio de Obras y Servicios Públicos Nacional y el control de la contaminación hídrica de la Secretaria de Recursos Hídricos.¹³⁸ Las tarifas mantuvieron fuerte presencia de consumo no medido, con una estructura que consideraba factores relacionados con la superficie del terreno, la superficie cubierta (coeficiente de edificación), la antigüedad y calidad de la construcción y la zona de ubicación (coeficiente zonal) (Calcagno, Mendiburo y Gaviño, 2000).

Figura 9: Organigrama de OSN, 1984



Fuente: Elaboración propia en base a memorias institucionales

La decisión que OSN mantuviera bajo su jurisdicción a parte del Conurbano, núcleo poblacional, se justificó por el “carácter técnicamente indivisible” del sistema de mallas de redes que

¹³⁸ Decreto del PEN N° 132/83.

conectaba los sistemas de potabilización, conducción y distribución de agua potable, y parcialmente, el sistema de recolección y disposición de los desagües cloacales de la ciudad de Buenos Aires y los municipios del Conurbano (Schifini, 1998: 46).

OSN utilizaba agua superficial del Río de la Plata de sus estaciones ubicadas en Palermo y Bernal y subterránea mediante baterías de perforaciones en las áreas más alejadas de la ciudad. Los depósitos de almacenamiento más importantes se encontraban en la ciudad y las estaciones de bombeo en el Conurbano y el transporte se realizaba mediante ríos subterráneos y cañerías de impulsión.¹³⁹ En el caso de los desagües, los efluentes eran recolectados y conducidos a tres cloacas máximas, transportados por gravedad hasta la estación elevadora de la Boca, Barracas y Wilde, y desde allí, hasta su descarga en Berazategui (dónde se acoplaban los efluentes de los municipios con prestación local Berazategui, Quilmes y provincial Florencio Varela) lo cual se realizaba mediante ductos que atravesaban el Riachuelo (Brunstein, 1995).

Ciertamente la interconexión de las redes conformaba un condicionante de índole técnico que se vinculaba con las modalidades de extensión de los servicios promovidas por OSN en dicho territorio. Sin embargo no impedía el desarrollo de otras alternativas de provisión como la venta de agua en bloque a empresas municipales, cooperativas u otras organizaciones sociales. De hecho esta situación estaba presente en el municipio de Quilmes OSN contaba con la planta potabilizadora de General Belgrado (inaugurada en 1978) en Bernal pero no prestaba el servicio sino que le vendía agua en bloque al municipio (que finalmente prestaba el servicio).

En el subsistema nacional en la PBA se promovió, por un lado, la ejecución de programas de emergencia social focalizados que apuntaron a proveer agua en territorios afectados por condiciones de marginalidad y pobreza denominado PROAGUA¹⁴⁰; y por otro, llevó adelante una política que denominó de privatización del crecimiento.

¹³⁹ Mientras, que OSBA recurría al agua superficial para abastecer a los municipios de Beriso, Ensenada, Bahía Blanca y su área de influencia, y al igual que OSN recurría a agua subterránea para abastecer a otros municipios del Conurbano dónde se fueron extendiendo los servicios más tardíamente (Moreno, General Sarmiento, entre otros) y en municipios del interior provincial.

¹⁴⁰ Como medida de emergencia en materia de expansión de los servicios, puesta en la misma línea y como complemento del Plan Alimentario Nacional se presentó lo que sería el PROAGUA que dependió directamente de la

A partir de 1985, el Estado nacional procuró llevar una política de privatización que intento introducir capitales privados en la expansión y explotación de las obras futuras en el Conurbano. Esto apuntaba a concesionar la construcción de las obras y su explotación y mantenimiento y se inició con el desarrollo del sistema cloacal norte (que proveería de los servicios en San Fernando, Tigre, San Isidro, San Martín y Vicente López), la construcción de un establecimiento depurador y distintas obras conexión y del sistema Oeste (para atender a Morón y Tres de Febrero). El proyecto encontró como principal condicionante la baja capacidad de pago de una parte importante de la población en dichos municipios y la imposibilidad de acceso al financiamiento en una coyuntura externa desfavorable.¹⁴¹

Asimismo distintos autores señalan que entre los problemas principales que presentaba OSN se observaba falta de planificación, problemas en la asignación de los recursos financieros, y una política tarifaria desactualizada en un contexto inflacionario (Pepe (1990), Brunstein (1988), Pérez (1994), entre otros).

Presidencia de la Nación mediante su Secretaria General. El PROAGUA se constituyó en el primer programa destinado a la provisión de agua potable en asentamientos marginados de zonas urbanas, especialmente en “villas miserias” y que tuvo fuerte impulso en el Conurbano. El presidente destacó la imposibilidad de proveer alimentos básicos a una población en situación de creciente vulnerabilidad sin que la misma accediera al agua potable. El programa contó con financiamiento internacional y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro como agente financiero para el traspaso de los fondos asignados.

Brunstein (1988) explica que el PROAGUA contó con tres modalidades básicas de acción: I) extensión de las redes cuando los asentamientos se encontraran junto a un área abastecida y con capacidad sobrante; II) realizar perforaciones “in si tu” cuando lo primero no fuese posible y los recursos subterráneos lo permitían; y III) transportan agua en camiones cisterna cuando otras alternativas no fueran posibles. Con las dos primeras modalidades se procuraba extender las redes hasta los lotes y también abastecer a otros barrios asentados formalmente cuando las obras de extensión requerían pasar por ellos y no contaran con el servicio (PROAGUA, 1984). La extensión de las redes supuso que la población participara “en la excavación de las trincheras para instalar las tuberías y contribuir con la provisión de estos últimos elementos” (Brunstein, 1988: 36).

El programa fue aprobado mediante el Decreto del PEN N° 1197 e implementado, primero en el ámbito de OSN (donde se creó una comisión específica) y luego en el de su par provincial OSBA. En 1991 alcanzó a beneficiar a una población de 427.692 habitantes cuando inicialmente se programó que atendería a 300.000 personas y luego 500.000 personas (OSN, 1991). El conjunto de obras se distribuyeron de forma desigual en el territorio, véase tabla 18 del anexo V.

¹⁴¹ La empresa también formuló y desarrolló el Plan de Acción 1982-1990 que pretendía que, paulatinamente, se incrementara la cobertura de los servicios en el Conurbano (OSN, 1982). El plan sufrió readecuaciones y crecientes incumplimientos de las metas programadas que demandaban un cúmulo de inversiones importantes en un contexto de crisis económica que redujo enormemente la capacidad de ejecución y de infimas posibilidades de acceso a créditos.

En un contexto económico poco favorable, la puesta en marcha del PROAGUA y otras inversiones menores y el uso de infraestructura ociosa permitió la evolución de nuevas conexiones en el Conurbano. Más allá de lo cual, continuó manteniendo problemas serios no sólo en materia de cobertura sino de calidad de los servicios, a la par que distintos funcionarios responsables de las empresas fueron denunciados penalmente por el vuelco de efluentes cloacales sin tratamiento en los conductos fluviales que llegaban al Río de La Plata. A mediados de 1989, el gobierno nacional propició la creación de la Comisión para la Prevención de la Contaminación Hídrica integrada por representantes de la Secretaria de Recursos Hídricos de la Nación, la Municipalidad de Buenos Aires, OSN, la PBA, y entidades industriales¹⁴² para que asumiera la discusión respecto a la contaminación en el área de OSN. La misma no realizó mayores avances tras la intervención que sufrió la empresa, luego del recambio anticipado de gobierno y la llegada al gobierno de Carlos Menem.

4.1 La cobertura de los servicios en los subsistemas para 1991

A inicios de la década del noventa, la cobertura de los servicios mostraba una mejora relativa en toda la provincia del 6,5% de viviendas con acceso al agua y del 4,99% a las cloacas, respecto a 1980 (INDEC, 1991). Así el 57,09% de las viviendas tenía acceso al agua y sólo el 34,76% a las cloacas de un total de 3.400.900 viviendas (gráficos 5 y 6). Pero nuevamente la cobertura provincial se ubicaba aún por debajo del promedio nacional que ascendía al 70,29% en agua y al 38,6% en cloacas (INDEC, 1991).

Mientras la cobertura en el subsistema nacional alcanzaba al 61,41% de las viviendas en el caso del agua y al 33,42% en las cloacas, de un total de 1.505.922 viviendas, con una mejora respecto a 1980 del 7,49% en materia de agua y 2,7% en cloacas. En el subsistema provincial la cobertura era del 54,45% en agua y 23,36% en cloacas (lo cual representaba una importante mejora relativa del 22,22% y del 8,15%). En el análisis intra municipios los más afectados continuaban siendo los municipios del Conurbano (General Sarmiento, Merlo, Moreno, entre otros). Por último en el

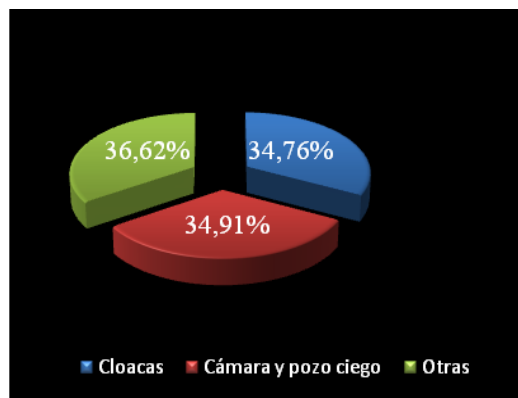
¹⁴² Decreto del PEP N° 674/89

territorio a cargo del subsistema local la cobertura alcanzaba al 57,2% en agua y 30,9% en cloacas.¹⁴³ El gráfico 7 compara los promedios de cobertura de acuerdo a la jurisdicción correspondiente.

Grafico 5: viviendas según forma de acceso al agua en la PBA (1991)

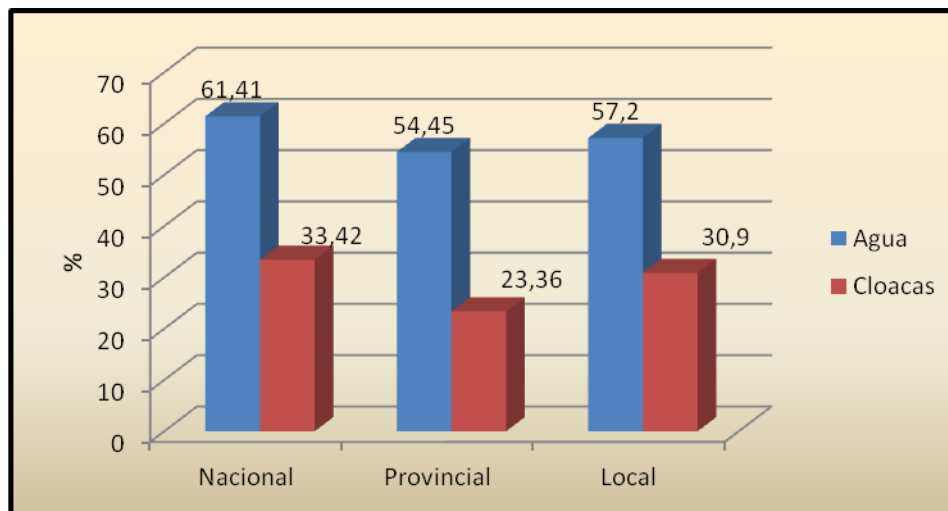


Grafico 6: viviendas según forma de resolución del saneamiento en la PBA (1991)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (1991)

Gráfico 7: Cobertura de agua y cloacas de acuerdo a la jurisdicción a cargo en la PBA, 1991



Fuente: Elaboración propia en base a información del Censo de Población y Viviendas de 1991

¹⁴³ Véase tablas 9 al 11 del anexo III.

5. Las privatizaciones (1989-2002)

Las privatizaciones incluyen a una etapa que se extendió desde 1991 hasta 2002 en la que la planificación y prestación de los servicios de agua y saneamiento quedaron en la mayor parte de la provincia a cargo de capitales privados que conformaron distintos consorcios y la regulación, control y fiscalización del Estado provincial y nacional mediante la creación de organismos específicos. Este proceso, como señalamos en el capítulo 3, fueron promovidas por organismos internacionales de crédito en el marco de las reformas estructurales de sesgo neoliberal que afectadas las políticas en el país. A continuación se detallan las principales implicancias en los subsistemas.

Desde inicios de la década del noventa la prestación de los servicios en el área del subsistema nacional pasó a ser objeto de interés de distintos capitales privados. El proceso que ha dado lugar a su ingreso al sector adoptó la forma de concesión de un sistema público y al igual que en otros servicios se caracterizó por la ausencia de consulta pública, en tanto las leyes nacionales N° 23.696 y N° 23.697 declararon el estado de emergencia económica en la provisión de los servicios públicos e incorporaron a OSN dentro de las empresas privatizables.¹⁴⁴

La Comisión Técnica de Privatización¹⁴⁵ que llevó adelante el proceso acordó que la licitación mantuviera la integración horizontal y vertical de los servicios, otorgará la concesión al consorcio que ofreciera el menor nivel tarifario base destinado a financiar la prestación del servicio y un plan de inversiones para los 10 primeros años. Es decir no segmentó el territorio, ni los distintos tipos de servicios (agua y desagües cloacales), ni la prestación de la construcción de

¹⁴⁴ Para un análisis amplio sobre la privatización de OSN, la gestión de Aguas Argentinas y su re-estatización véase García (1998); Azpiazu y Forcinito (2004), Azpiazu y Schorr (2004 y 2006), Catenazzi (2004, 2009) y sobre la re-estatización Azpiazu y Castro (2012), Lentini (2011), Rocca (2008 y 2011), Tobías (2014), entre otros.

¹⁴⁵ La Comisión Técnica de Privatización, dependiente de la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos, fue conformada por el gobierno nacional con la participación de representantes del Ministerio de Economía de la Nación, el SGBATOS y OSN. En 1992 dicha Comisión confeccionó el marco regulatorio aprobado por el PEN y el pliego de bases y condiciones para la recepción de ofertas técnicas y económicas (Decreto del PEN N° 999/92).

infraestructuras, etc. más allá que distintos organismos internacionales como el BM lo promovieran.

En diciembre de 1992 se adjudicó¹⁴⁶ la licitación a Aguas Argentinas S.A.¹⁴⁷ y por la magnitud (que incluía un área de más de nueve millones de personas) se conformó en un modelo de referencia en materia de privatizaciones (Lorrain, 1998).¹⁴⁸

El gobierno permitió que se llevara adelante dos planes de retiro voluntario en la empresa privatizada, uno que respondió a los términos del proceso de privatización y otro implementado por la empresa con apoyo del sindicato¹⁴⁹ que posibilitaron la reducción del personal (Rodríguez Pardina, 2000).

Posteriormente se creó la agencia de regulación de los servicios ETOSS que contó con un directorio en el que participaron representantes designados por el PEN, por el PEP y por la ciudad

¹⁴⁶ Mediante la Resolución N° 155

¹⁴⁷ Constituido por Lyonnaise des Eaux-Dumez, Sociedad Comercial del Plata S.A., Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A., Meller S.A., Banco de Galicia y Buenos Aires S.A., Compagnie Générale des Eaux S.A. y Anglian Water Plc. El 22 de abril de 1993 la misma fue aprobada por el PEN mediante el Decreto N° 787 y publicado en el Boletín Oficial el 20 de setiembre siguiente.

¹⁴⁸ A pesar que los representantes del sindicato del sector Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS) durante las decisiones tomadas por la comisión privatizadora “tenían derecho al veto en el proceso, ese poder nunca fue utilizado. Todas las decisiones se tomaron por consenso, incluyendo la pérdida de una gran parte de la fuerza laboral” (Loftus y McDonald, 2001:2). El Programa de Propiedad Participada que habilitó la Ley nacional N° 23.696 ofreció a los trabajadores el 10% del paquete accionario de la empresa privatizada. Artana, Narvajás y Urbiztondo (1999:11) sostienen que la decisión de destinar estas acciones a los trabajadores “tuvo como objetivo 'comprar' su consentimiento a la concesión, y ha sido una práctica común del Gobierno nacional para llevar a cabo las privatizaciones”. De acuerdo a Loftus y McDonald (2001:2) “representantes del SGBATOS dijeron que su apoyo al proceso no sólo había garantizado que recibieran las acciones, sino también que la recepción de pagos antes que los sectores que se estaban oponiendo a las privatizaciones”, por lo que “la estrategia de cooptación pareció dar resultados, y los líderes del SGBATOS pasaron de sus iniciales denuncias de las privatizaciones de los servicios públicos, a ofrecerles pleno apoyo”, la cual “resultó en una reducción a la mitad de la planta de personal debido a los despidos”.

¹⁴⁹ En 1998 Aguas Argentinas S.A. firmó el Programa Especial de Egreso Prejubilable Voluntario con el SGBATOS, para Mujeres que tuvieran 52 años o más y hombres que tuvieran 57 o más. Su vigencia terminó el 31 de diciembre de 1999. Las características más importantes fueron: una compensación extraordinaria mensual equivalente al 69% del sueldo básico mensual, pago cobertura médico asistencial a la obra social; aporte jubilatorio como trabajador autónomo en una categoría tal que su futuro haber jubilatorio no se vea afectado y el pago aporte cuota sindical, caja complementaria y seguro de vida. Estos beneficios finalizarían cuando el trabajador adquiere el derecho a una prestación previsional. La cantidad de empleados adheridos a dicho plan ascendió a 489 (Aguas Argentinas S.A., 2001)

de Buenos Aires. Esta constituyó la única instancia formal de participación de los niveles subnacionales de gobierno involucrados en el territorio y de los usuarios a partir de una comisión. El marco regulatorio pasó a ser el elemento principal del dispositivo normativo sectorial en este subsistema.

En términos del área de concesión, en octubre de 1995, el gobierno provincial¹⁵⁰ autorizó la incorporación del municipio de Quilmes (previo aval del Concejo Deliberante local)¹⁵¹ a Aguas Argentinas S.A. Luego, el municipio y la empresa firmaron un convenio de adhesión y acordaron un conjunto de metas para el territorio.¹⁵² Asimismo por pedido de los municipios se sumaron Ezeiza y áreas de Esteban Echeverría (Jagüel, Tristán Suárez, Carlos Spegazzini, y Barrio 9 de Abril) donde las redes de agua y cloacas y otras infraestructuras fueron construidas por OSBA (entre 1983 y 1985).¹⁵³

Los municipios del Conurbano sufrieron los impactos negativos vinculados al incremento del nivel tarifario medio¹⁵⁴, dado la introducción de cargos fijos, situación que contribuyó a que se incrementaran los atrasos en los pagos y los aumentos en la desconexión (Pirez (1998), Loftus y McDonald (2001), Azpiazu y Forcinito (2004)). Así también se vieron afectados por el incremento de los niveles freáticos que tuvo como una de sus causas centrales el abandono de baterías de pozos y su reemplazo por agua superficial y la expansión de la red de agua y no de la red cloacal (Saltiel 2000).

Ya en 1997 aunque el Estado nacional contaba con motivos suficientes para la rescisión del contrato por incumplimiento de las inversiones inició una nueva instancia de renegociación¹⁵⁵. De

¹⁵⁰ Decreto del PEP N° 3747/95

¹⁵¹ Ordenanza N° 7.564/95

¹⁵² Decreto del PEN 1167/96

¹⁵³ Estas obras fueron construidas de acuerdo al artículo 14 de la Ley Orgánica de Obras Sanitarias de la Nación 13.577 y modificatorias que determina el carácter precado de su explotación por un tercero, por lo que cesaría sin derecho a indemnización cuando se instalara en ellas Aguas Argentinas S.A. (Decreto del PEP 296/2003).

¹⁵⁴ Según Lentini (2007), alcanzó un 88% (1993-2002) y de la tarifa mínima en un 200%.

¹⁵⁵ La renegociación dio lugar a un nuevo contrato que incluyó la incorporación de un seguro de cambio, la eliminación del cargo de infraestructura y su reemplazo por el concepto de SUMA (SU: servicio universal, MA: medio ambiente), la posibilidad de una “revisión extraordinaria” por año, la modificación de los plazos del primer plan quinquenal y el Cargo de incorporación al Servicio (CIS), la variación del umbral para efectuar el ajuste por

esta forma las renegociaciones recurrentes a pedido de la empresa privilegiaron su rentabilidad por sobre el bienestar de gran parte de la población y fueron efectuados sin participación del ente de regulación. La empresa obtuvo un esquema que le permitió eludir los riesgos comerciales o de demanda sin incentivos para incrementar la eficiencia en las tareas (Lentini, 2000).¹⁵⁶ En este marco el gobierno provincial realizó reclamos tardíamente por el desempeño de Aguas Argentinas S.A. en el Conurbano (en tanto las renegociaciones y otras decisiones importantes fueron tomadas por el gobierno nacional sin su participación).

Aunque el gobierno nacional y la empresa renegociaron de forma extraordinaria parte del contrato, especialmente las tarifas, y la empresa acumuló incumplimientos en forma generalizada, inclusive en las obras utilizadas para justificar aumentos tarifarios (sin participación del ente regulador), la incorporación de nuevos cargos a costear por los usuarios y la toma de préstamos externos para el financiamiento, las obras no se extendieron de acuerdo a los compromisos contractuales en los municipios más empobrecidos del Conurbano (como La Matanza).

Aunque la empresa recurrió al endeudamiento con organismos internacionales, como el BID, para el financiamiento de inversiones tendientes a expandir la prestación en el Conurbano Bonaerense,¹⁵⁷ incumplió los compromisos asumidos. Precisamente es en el Conurbano donde se concentraron la mayor parte de los incumplimientos, en especial en Almirante Brown cuya cobertura de agua alcanzaba al 39% cuando la meta era 72,2% y sólo del 9% cuando comprometió el 38% en cloacas; Tigre que alcanzó el 57% de una meta del 74,2% para agua y

aumento de costos (de 7% al 0,5%) en conjunto con la postergación y modificación de inversiones comprometidas, etc. (Azpiazu y Forcinito (2004), Ferro (2000), Rodríguez Pardina (2000), entre otros).

¹⁵⁶ De esta forma, el Estado nacional legitimó los incumplimientos sistemáticos de la prestataria por los cuales buscó mantener el equilibrio económico y financiero de la empresa al acceder a renegociaciones que no contemplaron la seguridad jurídica de los usuarios ni al resto de los consorcios que se presentaron al proceso licitatorio. La falta de inversiones que cobraran forma en la expansión de los servicios afectaron principalmente a los sectores más empobrecidos del Conurbano, para los que, coincidiendo con Catenazzi (2004), la posibilidad de acceder a los servicios por redes continuó siendo una opción muy lejana.

¹⁵⁷ Como señala Lentini (2007) no ejecutó el total de las inversiones previstas en el contrato, en tanto para 2001 tenían que haberse invertido 1.976,9 millones de dólares de los cuales se ejecutaron sólo 1.300. Esto tuvo se correlato en la cobertura de agua que era, en 2004, del 79% en su área de concesión en comparación con el 88% estipulado en el contrato (dejando a 800.000 habitantes sin servicio), en la de cloacas que era 74% y alcanzó el 63% (déficit de 1.032.000) y en los bajos niveles de tratamiento de los efluentes cuya meta era 74% y sólo se trataba 7% (Lentini, 2007).

sólo el 6% cuando la meta era 62,6% en las cloacas; Morón que alcanzó el 49,89% de una meta de 93,2% de agua, Lanús donde se alcanzó el 36% de una meta 98,4% en las cloacas, etc. (Lentini, 2007).

Aunque Aguas Argentinas S.A estuvo involucrada durante su desempeño en distintos reclamos judicializados sin duda un caso emblemático se vinculó con los incumplimientos de las inversiones tendientes a ampliar el tratamiento de los efluentes que las cloacas máximas que vertían en el municipio de Berazategui (con prestación local). En 1996, Esteban Biondo (Concejal del Partido de Berazategui por la Unión Cívica Radical) presentó una acción de amparo contra la ex Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano en base al derecho constitucional de vivir en un ambiente sano y equilibrado y el derecho a la salud¹⁵⁸ y por el estado de contaminación que enfrentaba el Río de la Plata. La acción argumentaba que la fuente de abastecimiento de agua era receptora de desagües cloacales e industriales provenientes de Capital Federal y parte del Conurbano Bonaerense sin tratamiento previo, situación que agotaba la capacidad de autodepuración del río.¹⁵⁹

En un inicio el recurso fue negado por cuestiones de forma, pero la Cámara de Apelaciones revocó la sentencia y atendió parcialmente los reclamos, por lo que demandó la presentación de informes, dispuso incluir a los intendentes de Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Ensenada, Berisso, La Plata y Magdalena, de la empresa Aguas Argentinas S.A. y al organismo regulador ETOSS, y convocar audiencia.

¹⁵⁸ Artículos 41, 43 y 31 de la Constitución Nacional

¹⁵⁹ Exigía “la implementación de un programa de control efectivo de los desechos industriales que llegan directa o indirectamente al Río de la Plata, con particular control de las industrias que los generan y del modo en que son vertidos en origen en el sistema cloacal, o directamente en las napas o cursos de agua que desembocan en el Río de la Plata”; “la definición de un sistema de monitoreo permanente de la calidad de los efluentes; la reubicación de las tomas de agua del concesionario en el Río de la Plata para su potabilización, atento la situación de extrema contaminación de las aguas que absorbe, por ejemplo, la existente a la altura de Bernal y Punta Lara”; “si la empresa concesionaria de los servicios de agua y cloacas (Aguas Argentinas S.A.) podrá cumplir con los plazos previstos para la construcción de la planta de tratamiento de los desechos cloacales e industriales de las tres Colectoras Máximas que tienen su desagüero en Berazategui” (Biondo, Esteban c/Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano- PEN).

Posteriormente la municipalidad de Berazategui presentó una demanda similar contra la empresa, ampliada luego al Estado Nacional, para que ordenase la realización de obras tendientes a cesar la contaminación sobre el Río de la Plata, reparar los daños e indemnizar los daños civiles por la contaminación costera de Berazategui.¹⁶⁰

Tras la salida de la convertibilidad en un contexto de crisis económica, política y social, la empresa recibió distintos reclamos por incumplimientos de las obligaciones contractuales por parte del ETOSS; procuró abandonar la prestación presentó una demanda ante el CIADI y recién luego de distintas negociaciones fallidas, en 2006, el Estado argentino le rescindió el contrato.

Por otro lado en el subsistema provincial, durante los primeros años de la década del noventa, el gobierno provincial además de contar con recursos para focalizar las inversiones en el Conurbano provenientes del Fondo de Reparación Histórico para el funcionamiento de OSBA, contó con mayoría de su bloque político en la legislatura situación que permitía, de haber sido la decisión, continuar con la transformación jurídica de OSBA impulsada a fines de los años ochenta que promovía la creación de una sociedad anónima con mayoría accionaria estatal.¹⁶¹

Cabe recordar que hasta la privatización, OSBA contaba con tres actividades centrales que se nucleaban en áreas específicas con largo desarrollo, por un lado, realizaba las tareas de proyectos y obras (vinculadas a la planificación); por otro, contaba con un área dedicada al control de los

¹⁶⁰ En 2003, la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata dictó una medida cautelar que obligó a Aguas Argentinas a realizar la construcción y puesta en marcha de la Planta Depuradora de Líquidos Cloacales a ubicarse en Berazategui, la limpieza y la prolongación del emisario cloacal existente en dicha localidad ("Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas S.A"). Esta medida fue apelada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación quien convocó a una audiencia de conciliación donde la empresa se comprometió a concluir la ejecución de parte de las obras durante el año 2004 (entre ellas la limpieza del emisario), así como estipular la inclusión de la ejecución de otras durante el 2005/2008 en el plan de renegociación del contrato de concesión del servicio público (en especial, la prolongación del emisario y realización de una planta depuradora de efluentes en Berazategui) ("Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas S.A. sobre ordinario"). Este acuerdo fue ratificado por el gobierno nacional mediante el Decreto del PEN N° 1885/04.

¹⁶¹ A diferencia de lo sucedido en la gestión de Cafiero, Eduardo Duhalde (1991-1995 y 1995-1999) contó desde antes de asumir la gobernación con vínculos claves con el gobierno de Carlos Menem que, en conjunto con un cambio en el escenario económico nacional durante los primeros años de su gobierno, incidieron en la posibilidad de obtener mayores recursos para afrontar problemas estructurales de la provincia incluidos los ligados al agua y saneamiento. La tabla 19 del anexo V permite observar la relevancia que adquirieron estos fondos en el presupuesto de OSBA, alcanzado como pico máximo el 21,05% de los recursos en 1994 y luego se redujo, a la luz que el propio fondo perdió relevancia en las arcas de la provincia.

efluentes industriales y, por último, llevaba adelante la prestación de los servicios. Es decir, “OSBA hacia todo era juez y parte, te hacia el estudio, licitaba obra, la hacía, la controlaba y la recibía” (Entrevista a Secretario General de SOSBA).

El gobierno provincial decidió crear una sociedad anónima con mayoría accionaria privada de forma más pausada, a lo que sucedió con OSN.¹⁶² La promesa de reducir el tiempo que la población desprovista de los servicios tenía que esperar para tener acceso a los mismos, la mejora de la calidad y la protección de los recursos hídricos fueron los principales argumentos utilizados para promover la privatización.

A fines de 1995, el gobernador envió para su tratamiento en la legislatura un proyecto de ley que establecía el marco regulatorio para la prestación de los servicios y las condiciones de regulación para la concesión; creaba la autoridad de aplicación del contrato de concesión denominado Organismo Regulador Bonaerense de Aguas (ORBAS) y autorizaba al PEP a otorgar en concesión, conforme al sistema de licitación pública, por el término de hasta treinta (30) años los servicios operados hasta entonces por OSBA.¹⁶³ El SOSBA, que se opuso a la privatización, trató de detener en la sanción de este proyecto que, sin embargo, se aprobó en 1996 y dio lugar a la Ley N° 11.820.

El sindicato del sector contó con un periodo importante en términos de lecciones aprendidas para conocer y estudiar los impactos de las privatizaciones en otras jurisdicciones.¹⁶⁴ Cuando el

¹⁶² El territorio bajo el subsistema provincial incluía la prestación de los servicios en 65 municipios, con una población de 3.500.0000 de habitantes y una extensión de 8.600 km de las redes (CONFES, 1997).

¹⁶³ Por entonces, la decisión de privatizar OSBA contaba con el apoyo del gobierno nacional que, como plantean Azpiazu, Bonofiglio y Nahón (2008), una vez avanzado el programa de privatizaciones en su órbita promovió la “reestructuración y desestatización” en el ámbito provincial; y por organismos internacionales que condicionaron el acceso al financiamiento a la puesta en marcha de las reformas; pero resistido por el sindicato del sector provincial (SOSBA). El SOSBA mantuvo una relación tensa con el gobierno, en tanto sus dirigentes pretendían consolidar el proyecto de transformación iniciado durante la gestión de Cafiero, garantizando la permanencia de la gestión de los servicios en la órbita estatal, con participación del sindicato

¹⁶⁴ Al decir de uno de sus dirigentes sindicales “la otra gran diferencia que nosotros hicimos, pero no fue porque seamos más vivos... tuvimos el tiempo, OSN es en el 92-93 cuando se concesiona, nosotros en el 99, tuvimos tiempo para pensar como era que reventaban a los compañeros y como era para no reventarlos. Porque vos fijate que había algunos que trataban de negociar y como mínimo el 50% quedaba afuera. Si vos no peleabas la cosa, quedaba el

proyecto de privatización cobró relevancia y se tornó inminente el sindicato llevó adelante una estrategia que le permitió negociar con el PEP y el legislativo la continuidad de las fuentes y derechos laborales a partir del reacomodamiento del personal en las empresas concesionarias, en la agencia reguladora y, principalmente con la Autoridad del Agua (ADA) bajo el mismo régimen laboral. Puntualmente el SOSBA incidió en la sanción del Código de Agua en 1999, Ley provincial N° 12.257, que dio lugar a la creación de la ADA como responsable de la gestión hídrico en la provincia (Isuani, 2010).

El marco regulatorio, Ley provincial N° 11.820, acordó la creación de una agencia reguladora ORBAS que rápidamente pasó a denominarse Organismo Regulador de Aguas Bonaerense (ORAB), con poder de policía que sufrió distintos cambios en el proceso de conformación e intentó acordar el esquema de reglas de juego procurando reglamentar las relaciones entre el poder concedente, los prestadores y los usuarios “mediante la formulación de normativas y reglas que acoten o limiten las decisiones de cada uno de los actores, hacia el logro de una mayor eficiencia económica y objetivos de salud y preservación ambiental” y en el caso, “contemplar las distintas variables sociales, económicas, ambientales y culturales implicadas” (Pastonino, 2009:189-190).

Aunque desde la sanción del marco regulatorio, el PEP se encontraba facultado para privatizar OSBA recién logró hacerlo en 1999 cuando ingresaron, luego de un llamado nacional e internacional a la presentación de pliegos, ingresaron dos consorcios privados a la prestación: por un lado, Azurix.¹⁶⁵ que pasó a prestar los servicios en dos de las tres regiones (A y C)¹⁶⁶ creadas

100% afuera, nosotros dijimos vamos hacer una cosa a ver cómo podemos salvarnos todos” (Entrevista a Secretario General de SOSBA).

¹⁶⁵ Azurix y la Operadora de Buenos Aires 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. Luego de adjudicada la oferta, de acuerdo a lo solicitado en la licitación, Azurix Agosba S.R.L y la Operadora de Buenos Aires S.R.L constituyeron Azurix Buenos Aires S.A. en Argentina para que actuara como concesionaria y la Operadora de Buenos Aires S.R.L quedó como operadora de los servicios.

¹⁶⁶La zona A incluía: Adolfo González Chávez, Bahía Blanca, Bahía Blanca, La Madrid, Guaminí, Salliquelo, San Cayetano, Tornquist, Tres Arroyos, Villarino. La zona B: José. C. Paz, San Miguel, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Rodríguez y Escobar. La zona C fue dividida en cuatro zonas: C1 (Berisso, Ensenada, La Plata, Magdalena, Punta Indio), C2 (Florencio Varela, Presidente Perón y San Vicente), C3 (Bragado, Carlos Casares, Carlos Tejedor,

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 (AGBA) que asumió la prestación en la otra región (B). A diferencia de lo que sucedió con OSN y en contra de los argumentos esgrimidos por el gobierno durante el proceso primó en la adjudicación en cada área el criterio de mayor canon ofrecido.¹⁶⁷ Cabe destacar que Azurix fue el único oferente que presentó una propuesta para la región A y las cuatro subregiones C.¹⁶⁸

Por otro lado, en la región B que concentraba el territorio menos atractivo para los inversores privados por la situación socioeconómica de la población involucrada y los bajos niveles de cobertura, luego de declarada desierta la licitación, a fines de 1999, el PEP procedió a un segundo llamado para presentar ofertas dónde el único grupo que se presentó fue el consorcio a Aguas de Bilbao, Bizkaia, Sideco Americana S.A. e Impregilo S.A. que recibieron la adjudicación en dicha área y constituyeron Aguas del Gran Buenos Aires S.A. (AGBA S.A.), como concesionaria de los servicios y como operador a Aguas de Bilbao Biszkaia.¹⁶⁹

La adopción del nuevo modelo de provisión, al igual que en el subsistema nacional, supuso que el Estado pasó a ser reemplazado por actores no estatales en la prestación del servicio (Azurix S.A.

Chivilcoy, General Arenales, General Viamonte, Viamonte, Leandro N Alem, Lincoln, Navarro, Nueve de Julio, Pehuajó, Ramallo, Suipacha), C4 (Ayacucho, Dolores, General Paz, General Alvear, General Belgrano, General Guido, General Juan Madariaga, General Lavalle, Las Flores, Maipú, Mar Chiquita, Monte, Pila, Roque Pérez, Tapalque y Villa Gesell.

¹⁶⁷ Al momento de concesionar los servicios, la PBA optó por un criterio poco elegido por el resto de las jurisdicciones: capturar fondos mediante el mayor canon ofrecido por un periodo de 30 años. Mientras que, si bien en el resto de las jurisdicciones, el plazo de las concesiones fue el mismo, variaron los criterios de adjudicación: en el caso de la prestataria nacional, también Corrientes, Formosa, Misiones, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán se optó por otorgar las concesiones a quienes ofreciera el mayor descuento en las tarifas; en Salta se priorizó el programa de inversiones; en La Rioja gerenciamiento y concesión; en Mendoza la Mayor oferta por acciones y en Córdoba menor tarifa y mayor canon. De acuerdo a Dromi (1995) en el proceso de privatización la oferta que puede resultar más conveniente no siempre se vincula con el mejor precio, en tanto en la valoración de una oferta intervienen otros factores que pueden aconsejar o no su adjudicación, como por ejemplo la capacidad técnica. Por lo que, de acuerdo al autor, en la valoración se tienen que apreciar la totalidad de los antecedentes de los oferentes.

¹⁶⁸ Que alcanzó U\$S 438.555.554, en tanto en las subregiones en las que existieron ofertas de otros grupos, la de Azurix fue entre 6 y 18 veces superior (Azpiazu y Bonofiglio, 2006). Las ofertas económicas para la concesión de OSBA se presentan en la tabla 20 del anexo V.

¹⁶⁹ Tras ofrecer un millón seiscientos mil (1.260.000) dólares estadounidenses. Es de señalar que en el territorio concesionado a AGBA vivían 1.734.068 personas de las cuales sólo el 35,4% estaba conectado al servicio de agua y el 13,4% % de cloacas, al déficit en infraestructura básica se agregaban altos niveles de vulnerabilidad social, importantes índices de pobreza y niveles de incobrabilidad del 37% de los usuarios (Laudó, 2011).

y AGBA) y mantuvo dentro de su órbita la política regulatoria mediante el ORBAS). 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.¹⁷⁰

Desde los primeros meses de gestión, Azurix S.A. llevó adelante distintos intentos de incrementar las tarifas que fueron rechazados por la autoridad regulatoria creada y aún así este presionó al gobierno para que la autorizará a modificar las tarifas de forma extraordinaria y de forma inconsulta, en agosto de 1999, en plena campaña electoral dónde el gobernador bonaerense se presentaba como candidato del PJ a la presidencia incrementó sin autorización las tarifas del servicio no medido en hasta un 100% afectando a 21.000 usuarios (7% de los que recibieron la factura).¹⁷¹

Uno de los sucesos más significativos del accionar de Azurix 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 400 mil usuarios estuvieron sin servicio por la proliferación de algas microscópicas en el Dique Paso de las Piedras de la cual se abastecía la ciudad, y la incapacidad de los equipos de filtrado para eliminarlas.¹⁷² Mientras duro la crisis, el ORAB impidió a la empresa facturar a los usuarios y la justicia la obligó a proveer agua envasada a todos los usuarios afectados¹⁷³. La crisis no solo puso en jaque a la concesionaria sino también cuestionó fuertemente el accionar de la agencia regulatoria cuyo directorio fue denunciado por presunto incumplimiento de deberes de funcionarios públicos por no emitir sanciones administrativas ni

¹⁷⁰ En la tabla 21 del anexo V se comparan las características de la concesión a Azurix S.A. y AGBA S.A.

¹⁷¹ El incremento devino de la eliminación de los coeficientes zonales utilizados previamente en el cálculo tarifario, de acuerdo a la interpretación del contrato que la concesionaria realizaba y tras muchos reclamos de los afectados al ORAB, el gobierno provincial señaló públicamente que no deberían pagarse las facturas hasta no se aclarara la situación.

¹⁷² Para un análisis detallado de la crisis del agua en Bahía Blanca, véase Carbayo (2011) y Cáceres y Carbayo (2013).

¹⁷³ El 25/04/00, la jueza local en lo Civil y Comercial Isabel Oubiña decidió dar lugar al reclamo de una ONG.

comunicados al respecto de lo que sucedía con la calidad del agua (La Provincia, 2006).¹⁷⁴ En abril del 2000, el ORAB emitió la Resolución N° 24/00 por la que intimó a la empresa para que restableciera la calidad de agua de acuerdo a los patrones establecidos en el contrato de concesión.¹⁷⁵

En los meses siguientes, la empresa continuó acumulando sanciones por incumplimientos e incluyó dentro de su estrategia de negociación al SOSBA quién mantenía el 10 % del paquete accionario y sus acciones eran representadas en el directorio por el ex embajador norteamericano James Cheek (decisión que formaba parte de la estrategia del sindicato para negociar con la empresa o al menos evitar decisiones que afectaran en sobre manera los derechos de los trabajadores del sector). La empresa y el SOSBA firmaron un acuerdo por el que el segundo pasó a brindarle asistencia técnica, lo cual requirió el reemplazó de “parte del gerenciamiento extranjero por técnicos locales con más de 20 años de experiencia” en los servicios (BID, 2007: 103). Por entonces, el SOSBA ya contaba con una empresa dedicada a la realización de obras del sector que actuaba como una terciarizada (denominada 5 de septiembre S.A).

El ORAB determinó que Azurix S.A. incumplía múltiples responsabilidades como la continuidad de los servicios en Punta Lara (Resolución N° 13/01) y en General Villegas (Resolución N° 17/01), negaba colaboración en lo que concierne a brindar información a la agencia reguladora (Resolución N° 15/01), incumplimientos a los patrones de calidad de los efluentes en la planta depuradora de Las Flores (Resolución N° 23/01) y de los parámetros biológicos de calidad en el Dique Paso de las Piedras, en la ciudad de Bahía Blanca (Resolución N° 35/01), entre muchos

¹⁷⁴ Radicada ante la Unidad Funcional de Instrucción N° 2 del Departamento Judicial de Bahía Blanca y presentada por el senador provincial Marcelo Di Pietro, por la Alianza-Frepaso, integrante de la Comisión de Obras Públicas de la Cámara alta bonaerense.

¹⁷⁵ En relación a la actuación del ORAB, Scheffer, ex miembro de la ADA, sostuvo que “había un organismo regulador que no regulaba nada, que en realidad estaba muy acotado en sus funciones por el Gobernador. Este había amenazado al presidente del ORAB de echarlo si le permitía ajustar las tarifas a Azurix Buenos Aires S.A o facturar en la Crisis del Agua” (Citado en Carbayo, 2011:114) En esta línea, Jaime Linares, ex Intendente Municipal, argumentó que el accionar de la agencia reguladora “fue intrascendente, desorientada y sin un estructura para hacer nada (ya que recién empezaba). Se crearon los organismos de control después que se privatizó. Toda la privatización fue una improvisación (o una mala copia de las anteriores de Menem). La actuación del ORAB fue mala. El Presidente del ORAB, Hugo Amicarelli sabía de hidráulica pero de calidad de agua no tenía gran conocimiento” (Citado en Carbayo, 2011:114).

otros. A las sanciones del ORAB se agregaron los reclamos de los usuarios por los problemas en la distribución de agua, con exceso de arsénico y flúor en Carlos Casares, Nueve de Julio y Pehuajó, los numerosos e imprevistos cortes del servicio y la falta de presión del suministro en La Plata, Berisso, Florencio Varela, General Villegas, Carlos Casares, French y Pehuajó.

Ya en enero de 2001, Azurix S.A volvió a intentar incrementar las tarifas de los usuarios residenciales con servicio no medido -el grueso de los mismos- a partir de la reclasificación de acuerdo a los cambios en las construcciones de las viviendas. En este caso, el ORAB sólo habilitó la reclasificación en las situaciones en que los usuarios pagaran tasas como terrenos baldíos.¹⁷⁶ Más allá de lo cual, la concesionaria continuaba inmersa en una crisis profunda a nivel mundial y en septiembre de 2001 puso en venta los activos que tenía en la región latinoamericana, dos meses después los que tenía en Estados Unidos y a fines de 2001 los de Inglaterra (Azpiazu y Bonofiglio, 2006). En el caso de la PBA presentó una solicitud de arbitraje contra Argentina en el CIADI¹⁷⁷ ya que presuponía que el país había incumplido el Tratado Bilateral de Inversión y a inicios de octubre, le informó al gobierno su decisión de retirarse de la concesión (previo reclamó 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 mediante el Decreto del PEP N° 2598 por falta de justificativos y se obligó a la concesionaria a continuar con la prestación.

La situación se agravó tras la sanción por parte del Congreso Nacional de la Ley N° 25.561 por la cual se eliminó la indexación de las tarifas en dólares estadounidenses contemplado para algunos servicios públicos o en sus renegociaciones. A partir de lo cual, la legislatura bonaerense dictó la Ley N° 12.858 por la que adhirió al artículo 8 de la Ley N° 25.561 (que estableció que los precios

¹⁷⁶ Un mes después, la empresa reclasificó a los usuarios de acuerdo a las modificaciones en las valuaciones fiscales a partir de la reclasificación que la provincia realizara para el cobro de sus impuestos. Esta decisión fue rechazada por el ORAB, a excepción de aquellas viviendas que no contaban con valuación inmobiliaria previa.

¹⁷⁷ 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).

y tarifas de los contratos celebrados por la Administración Pública bajo normas de derecho público quedaban establecidos en pesos a la relación de cambio un peso = un dólar estadounidense), y autorizó al PEP a organizar, reestructurar y adecuar los regímenes regulatorios. Posteriormente el ORAB dictó la Resolución N° 04/2002 por el que se pesificaron tarifas.

En el marco del concurso de acreedores de Azurix S.A. y su insistencia en entregar la concesión, el gobierno le rescindió el contrato, declaró de emergencia sanitaria en marzo de 2002¹⁷⁸ y creó la empresa Aguas Bonaerense S.A. (ABSA)¹⁷⁹ cuyas acciones corresponden en un 90% de su capital accionario a la PBA, siendo el tenedor el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos (MIVSP), y un 10% a los ex trabajadores de OSBA transferidos a Azurix. Más allá que el área de AGBA presentaba notables incumplimientos el Estado provincial le mantuvo la concesión.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Azurix continuó el procedimiento arbitral contra Argentina en el CIADI, argumentando que el país había violado varios preceptos del Tratado sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre la República de Argentina y Estados Unidos de América. El 26 de julio de 2006, el CIADI emitió un laudo condenando a la Argentina pagar US\$ 165.240.753. El Tribunal concluyó que Argentina era responsable del incumplimiento del Artículo II(2)(a) del TBI que establece que “se otorgará siempre un trato justo y equitativo” a las inversiones; del Artículo II(2)(b) del TBI que dispone que no se menoscabe la dirección, la explotación, el mantenimiento, el uso, el usufructo, la adquisición, la expansión o la liquidación de las inversiones mediante la adopción de “medidas arbitrarias o discriminatorias”, y del Artículo II(2)(a) del TBI que establece que las inversiones “gozarán de entera protección y seguridad” (Caso CIADI N° ARB/01/12) (Procedimiento de Anulación).

¹⁷⁹ Durante el gobierno de Felipe Solá (2002-2003 y 2003-2007). De acuerdo a la Ley N° 19.550, Capítulo II, Sección V, Artículos 163 a 307.

¹⁸⁰ Es de destacar que a poco de empezar a operar, y luego de algunos cambios en los accionistas, la empresa se conformó con los grupos Impregilo y Dragados, con experiencia en el campo de la ingeniería y construcciones civiles, y con Aguas de Bilbao Bizkaia, empresa española con capitales públicos. A un año del inicio de la concesión, la agencia reguladora, luego de haberle solicitado modificaciones y aclaraciones aprobó el programa de optimización y expansión del Servicio presentado por la empresa. El mismo era un instrumento central que le permitiría al ORAB realizar un seguimiento del grado de avance de las metas cumplidas e incumplidas por el concesionario. Posteriormente, AGBA comenzó a recibir diversas indicaciones del ORAB derivadas de las interpretaciones que la empresa realizaba sobre lo estipulado en el contrato, así por ejemplo mediante la Resolución N° 03/2000 se le ordenó que respectara las exenciones y subsidios otorgados por OSBA cuando la empresa de forma inconsulta dejó de aplicarlo. Ya en mayo de 2001, la empresa solicitó la renegociación del contrato y la suspensión de sus obligaciones invocando la elevada tasa de incobrabilidad y las dificultades de acceso al financiamiento y dos meses después reiteró su pedido de renegociación y suspensión del POES alegando, esta vez, la crisis económica que se profundizaba en el país. Parte de los problemas de cobrabilidad que afectaban a AGBA se vinculaban con la incorporación de 80.000 usuarios que no figuraban en el padrón que recibieron por parte de la provincia y que, hasta entonces, no se les había cobrado por la inversión o por los servicios. En dichos usuarios la tasa de incobrabilidad alcanzaba al 70% o incluso 80%.

Por último, es de destacar que al momento que el gobierno provincial impulsó la privatización de OSBA una parte relevante del territorio bonaerense ya contaba con gestión privada de los servicios, no sólo en el área a cargo de Aguas Argentinas S.A. sino dentro de la heterogeneidad de situaciones que se observaba en el subsistema local. En tanto existía desde 1992 una concesión municipal en Pilar, donde Sudamericana de Aguas S.A. recibió la responsabilidad sobre la prestación por el término de 25 años para el área integrada por Pilar, Presidente Derqui y Tortuguitas.¹⁸¹ Esta constituyó la primera privatización del sector que se efectuó en la Argentina en el orden municipal.¹⁸² En este caso al concesionarse sólo los principales centros poblacionales del municipio, el resto de las áreas quedaron abastecidas por formas sustitutas y sin ninguna responsabilidad por parte de la empresa.

Así también en los municipios de Balcarce y Laprida, en el interior provincial, comenzaron a operar los servicios Aguas de Laprida S.A. (1993) y Aguas de Balcarce S.A. (1994), empresas pertenecientes al grupo Camuzzi Argentina S.A., holding de servicios públicos, que se conformó con motivo de la privatización de Gas del Estado S.E. y, a su vez, era subsidiaria de Camuzzi International S.A., de capitales privados extranjeros que participaba en la distribución de gas natural, el transporte y la distribución de energía eléctrica, la producción de agua potable y el tratamiento de efluentes.¹⁸³

En 1994, tras un llamado a licitación pública, se avanzó en la concesión los servicios en el municipio de La Costa a la empresa Aguas de la Costa S.A.¹⁸⁴ que quedó a cargo de los servicios por un plazo de 25 años. El contrato sufrió modificaciones por parte del Concejo Deliberante en 1995, cuando la empresa asumió una deuda que el municipio contrajo previamente para desarrollar estudios y evaluación de la calidad del agua y, en 1998, cuando se la autorizó a

¹⁸¹ Inicialmente por el Decreto N° 2064/92 la Municipalidad de Pilar autorizó a la empresa Noruzzi S.A a transferir sus derechos y obligaciones recibidas como concesionaria de los servicios a favor de la empresa Sudamericana de Aguas S.A y por Ordenanza N° 1 del 24 de febrero de 1.994 el Honorable Concejo Deliberante de Pilar reconoció a Sudamericana de Aguas S.A como nueva concesionaria de servicios los servicios.

¹⁸² http://www.pilar.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=96:sudamericana&catid=75:agua-potable-en-pilar&Itemid=63 (última consulta realizada el 3 de enero de 2014).

¹⁸³ http://matrizenergetica.com.ar/empresa.php?noticia_categoriaID=11&organizacionID=17 (última consulta realizada el 3 de enero de 2014).

¹⁸⁴ Ordenanza municipal N° 1172/92

modificar las tarifas. Durante el año 2000 el Concejo Deliberante autorizó al gobierno local a renegociar la concesión respecto a la empresa la colocación de medidores, planes de pago de cuotas y la posibilidad que efectué acciones legales contra los contribuyentes morosos. Esto último se vio impedido por el gobierno provincial que promovió una ley específica que prohibió dichas acciones judiciales en el municipio.¹⁸⁵

Por último, desde 1998, los servicios fueron concesionados en forma similar en el municipio de Campana, a la empresa Aguas de Campana S.A.

Es de destacar que en los casos señalados se trataba de municipios donde los servicios fueron iniciados por OSBA y transferidos a fines de 1979. Las concesiones promovidas por los gobiernos locales quienes establecieron las condiciones de prestación mediante pliegos que podían sufrir modificaciones por parte de los Concejos Deliberantes, que a su vez aprobaban a los cuadros y los aumentos tarifarios.

5.1 La cobertura de los servicios en los subsistemas para 2001

Entrado el nuevo siglo aunque el panorama en materia de cobertura de los servicios continuaba siendo complejo se observaba una mejora relativa del 14,04% en el caso de las viviendas con acceso al agua y del 10,13% en aquellas con conexión a las cloacas (respecto a 1991).

El 71,13 % de las viviendas accedía al agua por redes y el 44,89 % a las cloacas, lo que continuaba ubicando a la provincia por debajo del promedio nacional que ascendía a 80,28 % para el agua y el 47,19% en las cloacas. Lo que mostraba la coexistencia de distintas formas de acceso en los distintos subsistemas (gráficos 8 y 9).

Los tres subsistemas de provisión (figura 10) se vieron afectados por los procesos de privatización de las empresas del sector y los servicios pasaron a ser prestados por modelos de

¹⁸⁵ Ley provincial N° 12.515

gestión privada en una parte importante de la provincia. Esto es así en el subsistema nacional (a cargo de Aguas Argentinas S.A), en el subsistema provincial (de Azurix y AGBA) y en el local (con concesiones municipales en Balcarce, Pilar, Laprida, Campana, Aguas de la Costa, y Aguas de Zarate). Aunque ciertamente en el subsistema local varios municipios continuaron prestando los servicios en forma directa o por cooperativas.¹⁸⁶

Gráfico 8:
PBA: viviendas según modalidad de provisión del agua (2001)

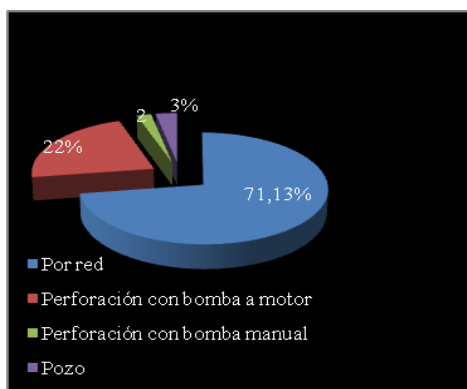
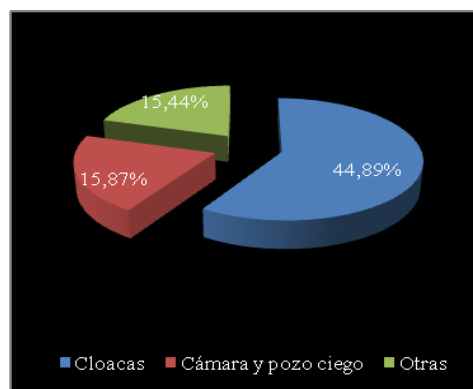


Gráfico 9:
PBA: viviendas según forma de resolución del saneamiento (2001)



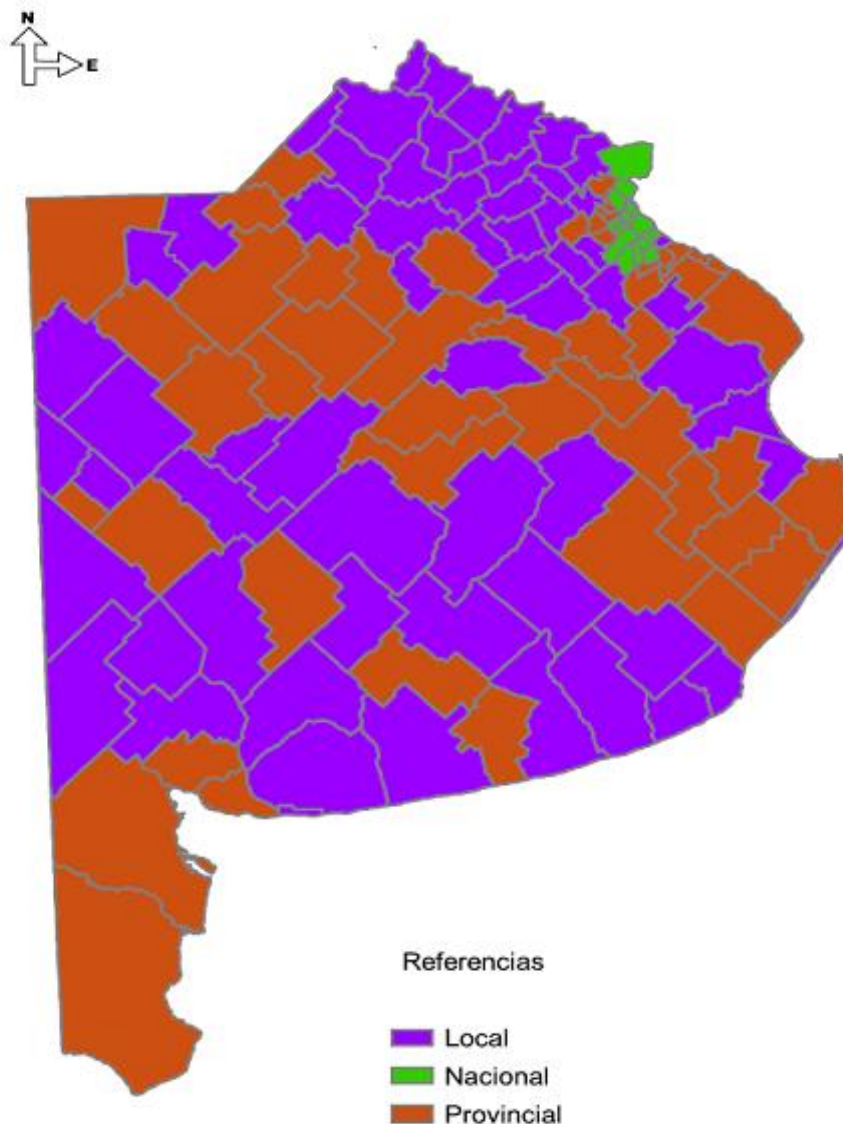
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2001

En 2001 la cobertura en el área correspondiente al subsistema nacional (alcanzaba al 73,71% de las viviendas en el agua y al 46,1% en las cloacas) aunque continuaba siendo desigual al interior de los municipios dónde por ejemplo algunos contaban con la totalidad de las viviendas con acceso al agua por red (Vicente López, San Isidro y Lanús) y otros, con una ínfima cobertura (Ituzaingó 11%; Ezeiza 20 % y Hurlingham 38%).

En cambio en el subsistema provincial, la cobertura alcanzaba al 69% en agua y al 47,06% en cloacas. A su interior, en el área concesionada a Azurix, el 77% accedía al agua y el 53% a las cloacas en el área de AGBA, el 32% y el 20,71% respectivamente (dónde Malvinas Argentinas y José C. Paz presentaban una cobertura casi inexistente).

¹⁸⁶ Véase tablas 12 al 14 del anexo III.

Figura 10: Subsistemas de provisión de agua en la PBA (2001)

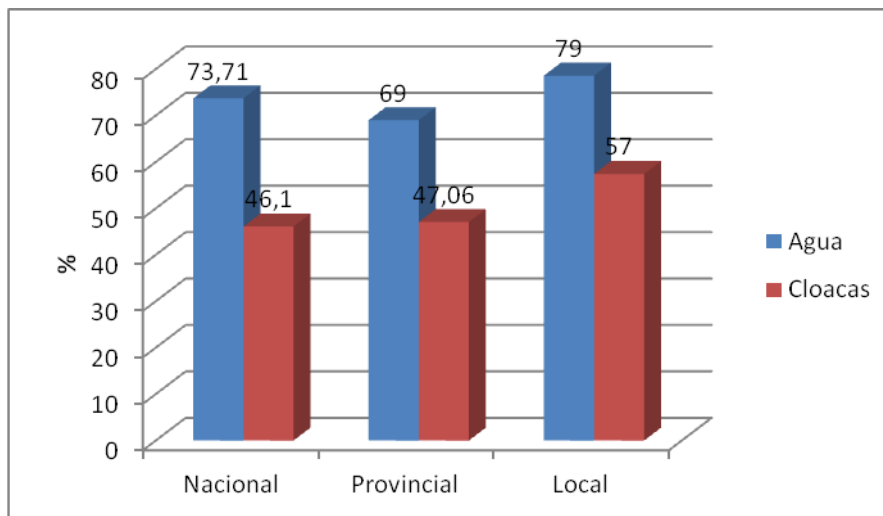


Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, en el caso del subsistema local, la cobertura alcanzaba al 79 % en el caso de agua y 57% a las cloacas. Siendo que a su interior la situación también era heterogénea en tanto las concesiones otorgadas por los municipios tenían una cobertura que alcanzaba al 63% de las viviendas en el agua y 52,8% en las cloacas; las cooperativas al 79,11% y al 56,38%; la prestación por organismos municipales al 83,76% y al 61%; y en aquellos con un esquema mixto,

al 75,8% estaba conectado al agua por redes y el 42% a las cloacas. El gráfico 10 compara la cobertura de acuerdo a los subsistemas.

Gráfico 10: Cobertura de agua y cloacas por subsistema, 2001



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INDEC, 2001

6. Las re-estatizaciones (2002-2015)

Las re-estatizaciones refieren a una etapa que tuvo lugar a partir de la rescisión del contrato a una de las principales empresas, Azurix, que tenía a su cargo la planificación y prestación de los servicios de agua y saneamiento, en 2002, y que efectuó en los años siguientes con la salida de otros consorcios. A partir de lo cual se conformaron nuevas empresas con características de sociedades anónimas con mayoría accionaria estatal, se reformuló la estructura de los entes de regulación y los marcos regulatorios.

La creación de ABSA se planteó desde un inicio como una etapa transitoria en el subsistema provincial, 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.¹⁸⁷ Los considerandos del decreto de creación de la empresa señalaban

¹⁸⁷ Conferencias de prensa del MIVSP, Julián Domínguez, La Nación 8/03/2002 y Clarín 13/05/2013.

“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” (Decreto del PEP N° 517).¹⁸⁸

El traspaso de los servicios estuvo signado por la improvisación y por el estado de emergencia de los servicios. Esta situación se evidenció en que, hasta que se designó al directorio de ABSA la responsabilidad sobre la prestación recayó sobre el Subsecretario de Servicios Públicos, los representantes de la ADA y el ORAB y se designó a un cuadro técnico que se desempeñaba en Azurix como responsable de la operación. 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” (Amborieta, 2007). Así la participación del SOSBA en la negociación por los servicios no sólo garantizó que no se afectaran con la rescisión del contrato los puestos laborales, ya que todo el personal de Azurix pasó a integrar la planta de ABSA sino que mantuvo la continuidad de la participación accionaria, la presencia de un representante en su directorio, el consiguiente acceso a la información clave, etc.

Aunque el gobierno provincial procuró volver a concesionar la prestación, finalmente, decidió mantener el esquema de sociedad anónima y luego de la firma de distintos acuerdos, el SOSBA mediante la empresa 5 de Septiembre S.A. pasó a ser el operador técnico de los servicios y, en cierta forma, volvió a “recuperar y hacer realidad el proyecto original de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires S.A” de fines de los años ochenta (Entrevista a funcionario de la DIPAC).

La administración de ABSA se encuentra desde su creación a cargo de un directorio con cinco directores titulares y cinco suplentes (que reemplazaron a los titulares dentro de su misma

¹⁸⁸ En igual coyuntura estaba latente la propuesta de municipalizar los servicios.

clase).¹⁸⁹ Al interior de la empresa se encuentran las siguientes unidades de gestión: Unidad Económico y Financiera, Unidad Operativa, Unidad Técnica, Unidad Usuarios y Unidad de Planificación y Calidad.¹⁹⁰

La empresa comenzó operar en un contexto económico poco favorable, con una fuerte desinversión previa en los servicios, de apremió y emergencia sanitaria, tras la salida de Azurix S.A. y como parte de las negociaciones con el SOSBA. El PEP facultó al Ministerio de Economía a realizar aportes para cubrir el déficit de funcionamiento e incrementar la solidez patrimonial de la sociedad.

Recién en 2005, el PEP (mediante el MIVSP) 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 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 que le permitieran alcanzar un equilibrio.¹⁹¹

El Estado provincial acordó un nuevo marco regulatorio de los servicios para toda la PBA (con excepción nuevamente del subsistema nacional).¹⁹² También creó la agencia de planificación Dirección Provincial de Agua y Cloacas (DIPAC), por la que pasó a tener mayor intervención en

¹⁸⁹ El Estatuto de creación de ABSA dividió en tres clases las acciones de la empresa, las A y B pertenecen a la PBA y las C a los trabajadores. Los accionistas clase A y B eligen dos miembros titulares del directorio y suplentes en cada caso y los accionistas C a uno. La fiscalización de la sociedad esta a cargo de una comisión de tres sindicatos titulares y suplentes, designado por los accionistas (dos por los de clase A y B y uno por lo de C).

¹⁹⁰ De acuerdo a Amorebieta (2006) la dirección de la Unidad Económico y Financiera es ejercida por un representante del Estado, en tanto el subdirector es elegido por los trabajadores; la Unidad Operaciones es dirigida por un representante de los trabajadores (asistido por un técnico promovido por la presidencia); la Unidad Técnica es conducida por un representante de los trabajadores y asistida externamente por un equipo técnico de la empresa de los Trabajadores “5 de septiembre S.A.”; la Unidad Usuarios se encuentra dirigida por un representante de las ONG’s de usuarios y consumidores, responsable de llevar adelante programas de educación, concientización y organización de los usuarios; y la Unidad de planificación y calidad dirigida por el Estado que tiene contacto con las Unidades Técnica, Operativa y la empresa de los Trabajadores “5 de Septiembre S.A.” es responsable diariamente del nivel de calidad del agua y de los desechos tratados en las Plantas.

¹⁹¹ Decreto del PEP N° 757/05

¹⁹² Decreto del PEP N° 878/2003, reglamentado mediante el Decreto 3289/04, modificado, a su vez, por el Decreto N° 2231/03 y finalmente, ratificado por el artículo 33 de la Ley de Presupuesto N° 13.154.

la construcción de las obras sanitarias¹⁹³ y esto se refleja en la mejora en el gasto público destinado al sector.

Para fines de 2006, la DIPAC ejecutó dos créditos internacionales que recibió la PBA del BIRF para desarrollar un conjunto relevante de obras en el marco del Programa de Desarrollo Sustentable en Infraestructura. Este programa 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 efluentes (General Madariaga); la construcción de nuevas plantas (Presidente Perón y Carlos Tejedor); extensión de las redes cloacales (General Viamonte, Berazategui y La Plata), ampliación de las plantas depuradoras y redes de cloacas (General Madariaga); del tendido de redes (Malvinas Argentinas, General Viamonte, Ituzaingó, Tres de Febrero, Merlo, Moreno, San Miguel, entre otros); la construcción de redes cloacales y una planta depuradora (Patagones) y la ampliación y reacomodamiento del sistema de agua (Florencio Varela, San Vicente, entre otros).¹⁹⁴

En materia del área a cargo de ABSA se incorporaron los municipios abastecidos por AGBA que pasaron a integrar la Región Metropolitana Oeste (Decreto del PEP N° 1.677), previo a la rescisión del contrato por incumplimiento grave de disposiciones¹⁹⁵ legales, contractuales o reglamentarias aplicables; atrasos reiterados e injustificados en el cumplimiento de las metas de cobertura; reiterada violación del reglamento del usuario; reticencia u ocultamiento reiterado de información; falta de constitución, renovación o reconstitución de la garantía de cumplimiento del contrato y de la garantía de cumplimiento de las obligaciones del operador.¹⁹⁶

¹⁹³ Decreto del PEP N° 1441/05

¹⁹⁴ 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 (BIRF, 2012).

¹⁹⁵ Decreto del PEP N° 1.666/06

¹⁹⁶ Posteriormente, el 20 de julio de 2007, el CIADI recibió una solicitud de arbitraje presentada por el consorcio de Aguas de Bilbao Biskaia y Urbaser, accionistas de AGBA, en contra de la República Argentina en virtud del acuerdo para la Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones, firmado por el país y el Reino de España en 1991. Dicha controversia no tiene definición todavía. Por su parte, Impreglio (el otro accionista de AGBA) presentó el 25 de julio

En 2007 se incorporó a su área al municipio de La Costa y, en 2009, al 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 ya en 2012, en el marco del litigio judicial que afectaba a 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.

Asimismo, en términos de recursos, ABSA que inició su actividad con 1.100 trabajadores pasó a contar con 1.670 trabajadores¹⁹⁷; luego de la salida de AGBA con 14 establecimientos potabilizadores, 662 perforaciones y 49 plantas depuradoras.

En los últimos años ABSA enfrenta serios desafíos en lo que concierne a la universalización de los servicios y en materia de calidad de la provisión. En relación al primer aspecto, el área que concentra el mayor déficit continuó siendo los municipios del Conurbano Bonaerense. En relación al segundo, ABSA enfrenta una serie de recursos judiciales por la distribución de agua con arsénico en los municipios de Linconl, 9 de Julio, Pehuajo, Trenque Lauquen, Alberti, Bragado, Chivilcoy y Rojas. Mientras en la década del ochenta y noventa en el ámbito de la provincia casi no existían pleitos similares, estos han tomado relevancia en la medida que adquirieron visibilidad pública y dieron lugar, como sostienen Minaverry y Cáceres (2016) a un proceso de retroalimentación.

Los reclamos por la calidad de los servicios encontraron mayor visibilidad en un contexto de aumento de las tarifas como sucedió en 2008 y en especial en 2012, cuando de forma

de 2007, una solicitud de arbitraje por violación al TBI, celebrado entre Argentina-Italia en mayo de 1990. En este caso el Tribunal el día 21/06/2011, resolvió condenar al país al pago de una suma de US\$ 21.294.000 más los intereses a una tasa del 6% a partir del 11/07/2006 hasta la fecha efectiva de pago y estableció a cada una de las partes sufragar sus propios costos procesales y la mitad de los honorarios y gastos asociados a la intervención del CIADI y del Tribunal. El TBI Argentina-Italia fue firmado el 22/05/1990 y entró en vigencia el 14/10/1993. El Laudo dispuso que la República Argentina no violó el TBI Argentina-Italia por vía de la expropiación o la nacionalización de la inversión de Impregilo en AGBA, sino al no conferir un trato justo y equitativo a la inversión de Impreglio (Caso CIADI No. ARB/07/17).

¹⁹⁷ <http://www.aguasbonaerenses.com.ar/info-institucional.php> (última visita el 14/02/2014)

extraordinaria, el PEP mediante el Decreto 245/12 autorizó el incremento del valor del m³ de agua del 178,42% a pedido de ABSA que contó con la autorización del organismo regulador. Los reclamos por la calidad de los servicios y las tarifas no sólo recorrieron la vía judicial sino que se presentaron en otras instancias como el organismo de control y desde su creación en 2010 en el Defensor del Pueblo.¹⁹⁸ Aunque el Defensor del Pueblo recibió un conjunto amplio de reclamos por la prestación de los servicios a cargo de ABSA, como se observa en los informes anuales, otros documentos elaborados por este órgano y las entrevistas realizadas; se destaca en las resoluciones emitidas poca intervención sobre aspectos del sector: en tanto en 2010 sólo se establecieron 2 resoluciones emitidas sobre otras temáticas; en 2011 ninguna de las 49 resoluciones emitidas referían al sector de agua y saneamiento; en 2012 sobre 70 una recomendaba a ABSA la conexión del servicio a un usuario particular (Resolución 5/12); otra se abocó a un pedido de un grupo de vecinos de 9 de Julio y recomendaba al OCABA que considerara el aumento de las tarifas realizadas por ABSA en esta localidad donde la empresa provincial reconocía proveer agua con elevados niveles de arsénico (Resolución 23/12); y una última que recomendaba que el OCABA hiciera efectivo la aplicación del régimen de Audiencias Públicas (Resolución 25/12); en 2013 de 79 sólo 3 tuvieron en cuenta aspectos del sector (2 de las cuales recomendaba que ABSA cumpliera “con los parámetros de presión y calidad determinados en el marco regulatorio y demás normativa de aplicación” (Resolución 37/13) y otra solicitaba al OCABA que considerara ordenar la re-facturación); por último, en 2014, de 84 resoluciones sólo 3 se abocaron al sector (una enfatizaba en el inicio de una investigación de oficio respecto a la calidad de la prestación de los servicios de ABSA y otras 2 recomendaban a AySA la extensión de los servicios en distintos barrios de Almirante Brown).

Por otro lado luego de la rescisión del contrato a Aguas Argentinas S.A, en 2006, el subsistema nacional pasó a tener como prestataria de los servicios a Aguas y Saneamiento Argentinos S.A. (AySA) con característica de sociedad anónima cuyas acciones corresponden en un 90% al

¹⁹⁸ El Defensor del Pueblo se sustenta en el artículo 5 de la Constitución de la PBA y en la Ley provincial N° 13.834 y se institucionalizó en la provincia como órgano de garantía unipersonal, autónomo e independiente cuya función es informar, promover, asesorar, defender y acompañar los derechos individuales y colectivos de la población de la provincia y de aquellos que la transiten, la defensa contra las situaciones de vulnerabilidad, atender, escuchar, recibir denuncias y analizar situaciones individuales con incidencia colectiva.

Estado nacional bajo la titularidad del Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios de la Nación (MPFIPYSN) y el 10% a los trabajadores agrupados en el sindicato¹⁹⁹. El proceso adoptó similares características que ABSA ya que mantuvo los activos (infraestructuras de redes, plantas, elevadoras, etc.), incorporó a su planta a los empleados de Aguas Argentinas S.A., pero en este caso se determinó la intransferibilidad de las acciones de propiedad del Estado.²⁰⁰

Desde su creación AySA llevó adelante un programa de inversiones importantes que expandió el potencial para producir más agua, y tratar efluentes, lo que generó la posibilidad técnica de conectar a nuevos hogares en distintos municipios del área concesionada. Esto dio abría la

¹⁹⁹ Como al momento de la privatización, el SGBATOS ocupó un rol medular en el proceso de renegociación ya que cuando la concesionaria pasó a exigir al gobierno nacional la recomposición de las tarifas y a plantear su salida del país, el sindicato dio por finalizada la alianza con la empresa y pasó a exigirle la recomposición salarial y realizó un primer paro con movilización. Nuevamente, y al igual que sucedió con el sindicato provincial, el SGBATOS puso en juego en la negociación con el gobierno su conocimiento de la operación de los servicios. El propio Secretario General participó en la búsqueda de nuevos operadores extranjeros y nacionales y tras el fracaso “los únicos que en términos reales podían garantizar la continuidad y calidad de la prestación eran los trabajadores” (Rocca, 2011). El gobierno a cambio que el SGBATOS garantizará la continuidad de los servicios le mantuvo ciertos privilegios. Decreto 304/06, ratificado por la legislatura con la Ley Nacional N° 26.100.

²⁰⁰ En el marco de la rescisión del contrato distintos legisladores del radicalismo y otros bloques opositores plantearon la posibilidad que el Estado nacional transfiera a la CABA y a la PBA la responsabilidad sobre los servicios. Estos legisladores reconociendo la interconexión de las infraestructuras en gran parte del territorio propusieron la creación de un ente bipartito para la administración de los servicios y que las acciones de AySA pasaran a las dos jurisdicciones. Fundamentalmente objetaron que el Estado nacional fuera responsable de la prestación y otorgara subsidios indirectos a AySA para atender los gastos corrientes de la empresa y de capital (a diferencia de lo que sucedía en el resto de las jurisdicciones).

El senador Morales del radicalismo sostuvo “nosotros, reitero, hemos planteado un modelo diferente, que voy a exponer, para ir avanzando en el debate vinculado al federalismo, que ha planteado el señor miembro informante por el bloque justicialista. En el artículo 1° de nuestro dictamen, que no aborda la ratificación o rechazo del decreto, decimos: “El Poder Ejecutivo nacional procederá a transferir la totalidad del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales, que fuera concesionado a la empresa Aguas Argentinas S.A y rescindido a través del Decreto 303, en un plazo improrrogable de 180 días, a las jurisdicciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, a través de la firma de los correspondientes convenios. Dicha transferencia incluirá al personal, patrimonio, bienes, derechos y obligaciones a cargo del Estado nacional... ¿por qué este trato discriminatorio? ¿Por qué para los vecinos de la Capital Federal tiene que estar el gobierno nacional involucrado en la prestación de este servicio y no para el caso del resto de las provincias argentinas?” (Senador Morales, Sección ordinaria, Libro de Cámara de Senadores, 2006).

El senador Basualdo planteo “mi disidencia parcial se refiere al artículo 2° que, al hablar de las acciones, establece que el 10 por ciento será para el personal de Aguas Argentinas —en esto no tengo ningún inconveniente— y el 90 por ciento será para el Estado Nacional. En este último punto, considero que en lugar del Estado Nacional, dichas acciones deberían transferirse a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la provincia de Buenos Aires y a algunos municipios. Esta es la modificación que me gustaría introducir en este caso particular. De lo contrario, propongo que toda la empresa ex Obras Sanitarias pase a AySA, con lo cual tendremos todo el país en AySA y no habrá ningún tipo de problema”

oportunidad para que el gobierno nacional profundizara su presencia en las políticas hacia el sector, principalmente, en el Conurbano.

Una de las acciones que llevó adelante fue la ampliación del *Plan Agua más trabajo* que tendió, por un lado, a reducir el riesgo sanitario dado el déficit de infraestructuras de redes de agua y cloacas en el Conurbano; y por otro, a ocupar mano de obra desempleada mediante la constitución de cooperativas.

El Plan comenzó a ejecutarse en el municipio de La Matanza, ya en 2004, donde la mitad de los hogares no accedían al servicio y existían importantes movimientos sociales de desocupados (AGN, 2009) y luego se extendió a los municipios de José C. Paz, La Plata, Pilar y Florencio Varela (con acuerdo de ABSA). El financiamiento incluyó aportes y acciones concurrentes y complementarias de distintas reparticiones del gobierno nacional²⁰¹, de los municipios, de la empresa prestataria que elaboraron los planes directores de obras (inicialmente Aguas Argentinas S.A. y luego de AySA) y las cooperativas (Vilas, 2011).²⁰²

A partir de 2007, AySA pasó a suscribir los acuerdos directamente con los municipios (en reemplazo del ENOHSA²⁰³) e implementó el Programa Cloacas más Trabajo.

Por último, desde 2010, AySA y distintos municipios, entre ellos La Matanza, firmaron acuerdos para el suministro de materiales a los hogares que permitieron la conexión desde la línea municipal al interior de las viviendas. Esta decisión apuntó a efectivizar la conexión de los hogares a los servicios en aquellos donde las redes estaban extendidas y los hogares no se conectaban.

²⁰¹ Inicialmente de Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Secretaría Obras Públicas y ENOHSA ambos dependientes del MPFIPYSN; el ETOSS; la Secretaría de Política Social y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social dependientes del Ministerio de Desarrollo Social; la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

²⁰² Es de destacar que sólo durante los dos primeros años de su implementación se conformaron 137 cooperativas en los municipios señalados, se destinaron 55.274.200 de pesos, se extendieron 1.109.900 km de cañerías, con 461.284 beneficiarios directos (Vilas, 2011).

²⁰³ El ENOHSA es un organismo descentralizado del Estado nacional creado en 1995, tiene personería jurídica y autarquía administrativa y se encuentra en el ámbito del MPFIPYSN. El organismo puede recibir subsidios, contraer créditos y/o asumir endeudamiento con entidades o personas públicas o privadas, nacionales e internacionales.

Ciertamente, el gobierno nacional asumió un lugar protagónico en el financiamiento de las obras de ampliación de la capacidad operativa de AySA, no solo mediante el financiamiento de los programas señalados, sino con el aporte de transferencias directas. Desde la re-estatización hasta el cierre del trabajo la empresa mantuvo las tarifas con los valores vigentes previo a la salida de la convertibilidad y solo redujo los subsidios en algunas áreas. Aún con dichas transferencias, AySA exhibió pérdidas en su resultado neto, por ejemplo, en 2010 contaba con un resultado negativo de 56.990.947 de pesos. En el mismo año las transferencias nacionales destinadas a la formulación de obras representaron el 41,20% del patrimonio neto de AySA (3.054.262.561) y las transferencias destinadas a cubrir gastos corrientes el 25,53%.²⁰⁴

Asimismo durante 2012 y 2015 se dio un proceso de incorporación de los municipios Zárate, Escobar, Pilar y San Antonio de Areco al área de AySA.

La incorporación de Zárate tuvo lugar luego de un conjunto de reuniones técnicas entre funcionarios de ambas empresas. Ya en 2010, representantes de AySA comenzaron a señalar que la prestación de Zárate se encontraba en una situación compleja con niveles de contaminación en los pozos de las cuales se abastecía de agua, altos niveles de incobrabilidad, estructuras tarifarias que no se correspondían con la estructura de costo, padrones de usuarios desactualizados e infraestructuras obsoletas. Posteriormente, en 2012, funcionarios del MPFIPYSN y del gobierno local llevaron adelante reuniones que finalizaron con la firma de un convenio de cooperación. Seguido a un conjunto de reuniones entre los equipos de AySA y de la empresa local que terminaron con la formulación de un informe y la firma de un contrato entre ambas empresas.

²⁰⁴ El gobierno nacional gestionó además un conjunto de créditos con organismos estatales como la ANSES en 2007 por 890 millones de pesos para el financiamiento parcial de obras y con organismos internacionales como el BID (Programa de Agua potable y saneamiento del Área metropolitana y el Conurbano Bonaerense por 720 millones de dólares estadounidense) y el BNDES por 341 millones de dólares para avanzar en la construcción de la Planta Depuradora de Berazategui y el establecimiento potabilizador “Juan Manuel de Rosas”, de gran envergadura, cuyo propósito apuntaba a mejorar la provisión en el norte del Conurbano Bonaerense Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López y San Martín y extender los servicios en San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó y Morón. Esta obra formaría parte del Sistema de Potabilización Área Norte e incluía también dos tomas de captación de agua (una en el Dique Luján y otra en el Puerto de Escobar en el río Paraná de las Palmas) y un túnel de 15 km que llevaría el agua del río Paraná hasta la planta.

Así AySA adquirió el 39% del paquete accionario y se convirtió en el operador técnico de la empresa local, situación que no tenía precedentes. Mientras tanto, la empresa local quedó a cargo de la operación de los servicios en áreas rurales con infraestructura provista por el SPAR, de jurisdicción provincial.

En cambio, en el municipio de Escobar, la situación era diferente y aunque los servicios en este municipio incluyeron momentos de prestación provincial, local y de vuelta provincial, quién tenía, finalmente, la responsabilidad sobre el área servida (Ciudad de Belén) era ABSA. Para 2010 sólo el 23,43% y el 15,72% de los hogares accedían al servicio de agua y cloacas respectivamente en dicho municipio.

Desde que AySA anunció la construcción de una obra de infraestructura básica como la Planta Juan Manuel de Rosas que se abastecería, en parte, de agua del Río Paraná; distintos funcionarios y medios de comunicación locales cuestionaron públicamente que dicha planta abasteciera a otros municipios y no aquellos (como Escobar en dónde radicaba una de las tomas de agua). Durante 2011 tuvieron lugar diferentes reuniones que dieron paso a la firma de un convenio entre la municipalidad y la empresa para la realización de estudios de factibilidad de extensión de la red primaria de servicios. En 2012, el MPFIPYSN avaló la decisión que todo el municipio de Escobar quedara bajo el área regulada de AySA.²⁰⁵ Al cierre del trabajo, AySA llevaba adelante actividades tendientes a ampliar las infraestructuras de redes, mientras ABSA continuaba prestando los servicios (en un clima de conflicto con el sindicato provincial, accionista de la empresa que no estaba de acuerdo en ceder la prestación en el municipio).

En el caso del municipio de Pilar, la responsabilidad sobre la provisión de los servicios estaba a cargo de una empresa privada que tenía la concesión en una parte del territorio. Más allá del desarrollo de obras importantes por parte de la empresa, sobre todo de construcción de plantas de pre-tratamiento de efluentes y reacondicionamiento de otras infraestructuras, la cobertura de hogares con acceso al agua y cloacas alcanzaba sólo el 27,18% y 17,4%. El municipio se

²⁰⁵ Mediante la Resolución N° 1669/12

caracterizaba por contar en su territorio con un conjunto de urbanizaciones cerradas que, en algunos casos no contaban con los servicios. Al decir de uno de los entrevistados “en Pilar tenes la particularidad de barrios cerrados, countries en distintas partes del municipio, que hace atractivo ingresar al negocio allí, por eso AySA y ABSA están tratando de quedarse con el municipio” (entrevista a funcionario de la DIPAC).

Finalmente AySA logró firmar un convenio con el municipio para realizar estudios de factibilidad en 2013 y recién en septiembre de 2015 el MPFIPYSN firmó un convenio para incorporar a Pilar dentro del área de AySA. En igual momento el municipio de San Antonio de Areco que, hasta entonces, contaba con prestación municipal también fue adherido al área AySA.

Tanto en Escobar como en Pilar las empresas preexistentes no alcanzaban abastecer a una parte sustantiva de la población y en ellos, a partir de la planta construida por AySA con financiamiento de organismos estatales y externos, se desplegaron dos argumentos que tendieron a legitimar la integración de dichos municipios a la empresa que operaba en el subsistema nacional. Por un lado, argumentos que enfatizaron en la factibilidad técnica de conectar las redes primarias por ductos por debajo de las rutas que transitan el territorio y de aprovechar las infraestructuras existentes y el incremento en la producción de agua de AySA; y por otra, argumentos que enfatizaban en la justicia equitativa en el acceso de los sectores desabastecidos.

Ciertamente, más allá de estos argumentos, también primaron criterios políticos-partidarios en un marco de alianza del gobierno nacional con los gobiernos locales. Es de destacar que, en ambos municipios, los convenios estuvieron paralizados desde 2013 hasta 2015 por distanciamientos políticos y los convenios se institucionalizaron a partir de la recomposición de las alianzas políticas en un año electoral.

Por su parte el subsistema local también experimentó cambios a partir de la oleada de re-estatizaciones en el sector. La prestación en el municipio de La Costa enfrentó dificultades derivadas de los incumplimientos de las obligaciones contractuales asumidas por la concesionaria

Aguas de La Costa S.A. referidas, fundamentalmente, a los niveles de morosidad y las imposibilidades de recuperar las inversiones realizadas para el tendido de las redes. En 2007 el gobierno provincial y el gobierno local firmaron un convenio que autorizó a ABSA a asumir la provisión. Posteriormente, el municipio rescindió el contrato a Aguas de La Costa S.A. y le adjudicó la prestación a ABSA²⁰⁶, que incorporó al personal y los bienes de la empresa.²⁰⁷

Asimismo, en julio de 2008, el municipio de Campana rescindió el contrato a la empresa Aguas de Campana S.A. aludiendo también diversos incumplimientos en materia de inversión y otorgó la prestación a ABSA²⁰⁸. Al igual que en el caso anterior, el gobierno provincial como accionista central de ABSA autorizó la incorporación del municipio, que significó aceptar la transferencia de la jurisdicción y competencia a su órbita.

Otro de los cambios que se evidencian en el subsistema local en esta etapa es la creación, en 2006, en jurisdicción del municipio de Zárate (incluyendo la ciudad de Lima) por ordenanza municipal de la empresa: Aguas de Zárate Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria. El capital accionario de la misma correspondía en un 51% del Estado municipal (que por la forma jurídica adoptada no pueden delegarse), un 39% del Estado municipal (que pueden delegarse a otros actores) y un 10% de los trabajadores del sector (igual que en ABSA y AySA). Esta empresa pasó a interactuar con AySA que adquirió parte del paquete accionario, como señalamos en la sección anterior.

Por último, en el municipio de Marcos Paz donde los servicios de agua y cloacas estaban a cargo de una dependencia municipal, en noviembre de 2011, la municipalidad y ABSA firmaron un acuerdo por el que, esta última, asumió la prestación de los servicios y los bienes, inicialmente, en carácter de tenencia precaria. Posteriormente se firmó el traspaso definitivo²⁰⁹ entre el

²⁰⁶ Ordenanza N° 3181/ 2007, promulgada por el Decreto Municipal N° 739/07

²⁰⁷ Decreto del PEP N° 3466/07

²⁰⁸ Decreto del PEP N° 1890/2009

²⁰⁹ Decreto del PEP N° 141/12

Ministerio de Infraestructura y la municipalidad, por la que esta cedió la jurisdicción y competencia.²¹⁰

De forma similar sucedió, en 2012, en el municipio de General Las Heras, donde el servicio de agua potable estaba a cargo de una cooperativa y el de cloacas del municipio que contaba con permiso otorgado por el SPAR. Tras la firma de un convenio, el municipio²¹¹ cedió la jurisdicción y competencia respecto al servicio de cloacas. Posteriormente, el servicio fue incorporado al área de ABSA.²¹² Estos dos casos se dieron en el marco de la causa: “*Mendoza Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros s/ Ejecución de Sentencia*” en la que el Juez Federal de Quilmes resolvió que se transfirieran la jurisdicción para que todos los municipios de la Cuenca Alta del Río Matanza Riachuelo tuvieran un único prestador.

6.1 La cobertura en los subsistemas para 2010

Para 2010, los tres subsistemas que cohabitaban en la provincia (figura 11) tenían la siguiente dimensión: el provincial que abarcaba a 51 municipios (31,4% de los hogares), el nacional que atendía a 17 municipios del Conurbano (48,1%) y el local a 66 municipios bajo prestaciones con distintas formas jurídicas (20,5%).

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 11 y 12. Situación similar se observaba si se consideraba 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 hogares (INDEC, 2010). 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.

²¹⁰ Aprobado por Ordenanza Municipal N° 29/11, promulgada por Decreto Municipal N° 2.427/11

²¹¹ Aprobado por Ordenanza Municipal N° 30/2011 promulgada por Decreto municipal 599/11

²¹² Decreto del PEP N° 143/12

Gráfico 11: PBA: viviendas según modalidad de provisión del agua (2010)

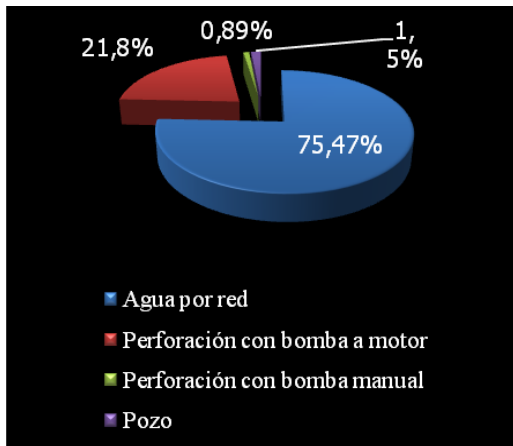
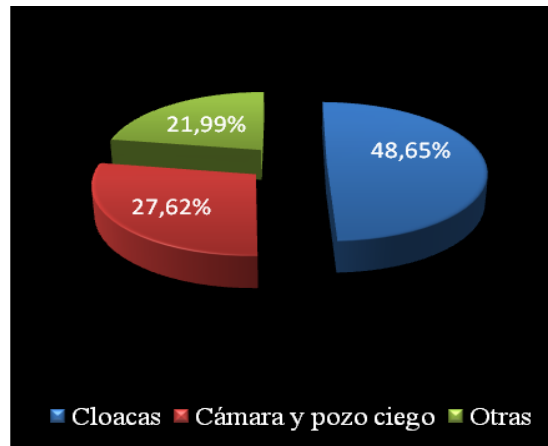


Gráfico 12: PBA: viviendas según forma de resolución del saneamiento (2010)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2010)

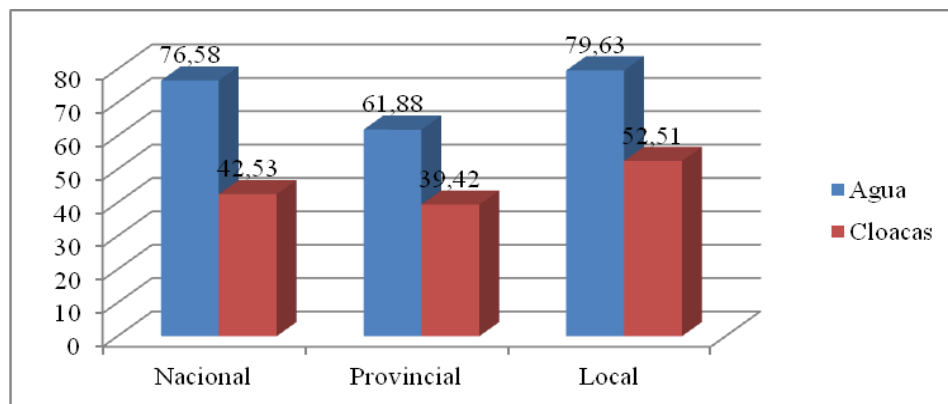
Como sucedió en todo el periodo de análisis, la cobertura era heterogénea de acuerdo al subsistema, así en el nacional abastecido por AySA, el 76,58% accedía al agua por red, pero se reducía su cobertura en las cloacas al 42,53%. El análisis intra municipios permitía observar aún la coexistencia en este 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, Vicente López, San Isidro y Tres de Febrero con una cobertura alta. Así tenemos 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 13).

En el provincial, abastecido por ABSA, el 61,88% de los hogares accedía al servicio de agua y el 39,42% a las cloacas. 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 79,63%, superando el promedio provincial, y al 52,61% en las cloacas. Los municipios con mayor cantidad de hogares, como Berazategui, Junín, Mercedes, Chascomús y Baradero tenían una cobertura media o alta a excepción de Tandil dónde 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, así en las concesiones municipales sólo el 38,27% accedía al agua y el 25,33% a las cloacas; en los municipios con sistemas de prestación mixtos el 80,72% accedía al servicio de agua y al 51,41% a las cloacas; y en las cooperativas el 81,89 % y 53,16% respectivamente.²¹³ Las cooperativas operaban en municipios con menor población relativa como Tres Lomas o Florentino Ameghino y prestaban otros servicios públicos como electricidad.

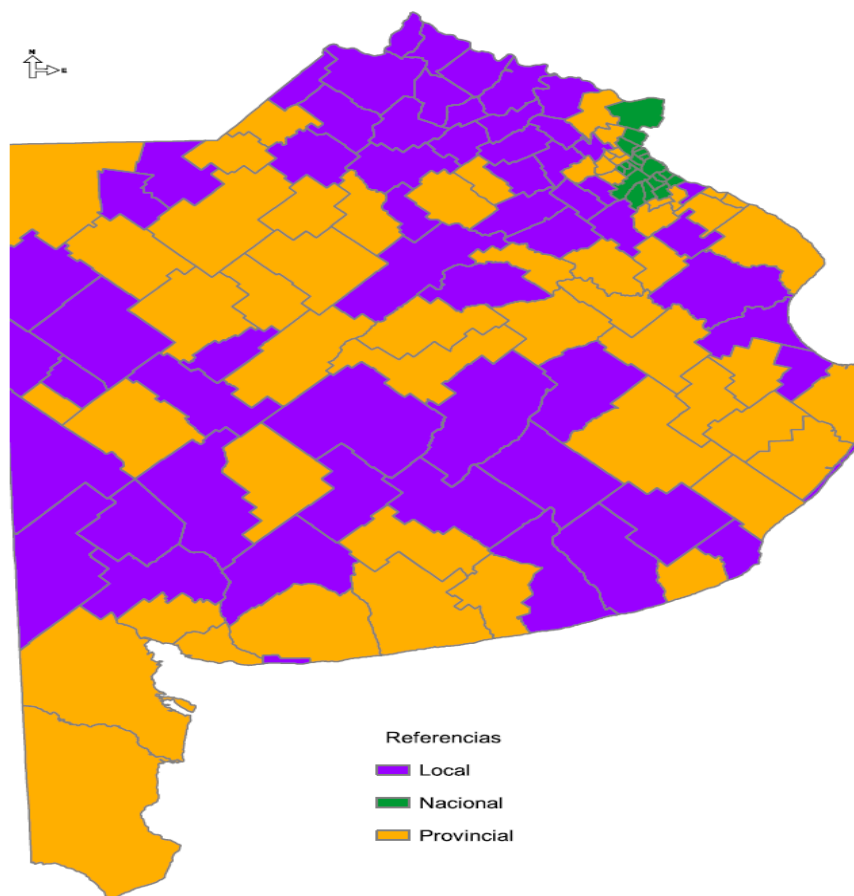
Gráfico 13: Cobertura por subsistema de provisión de agua en la PBA, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a información del Censo de Población y Viviendas de 199

²¹³ Véase tablas 15 al 17 del anexo III.

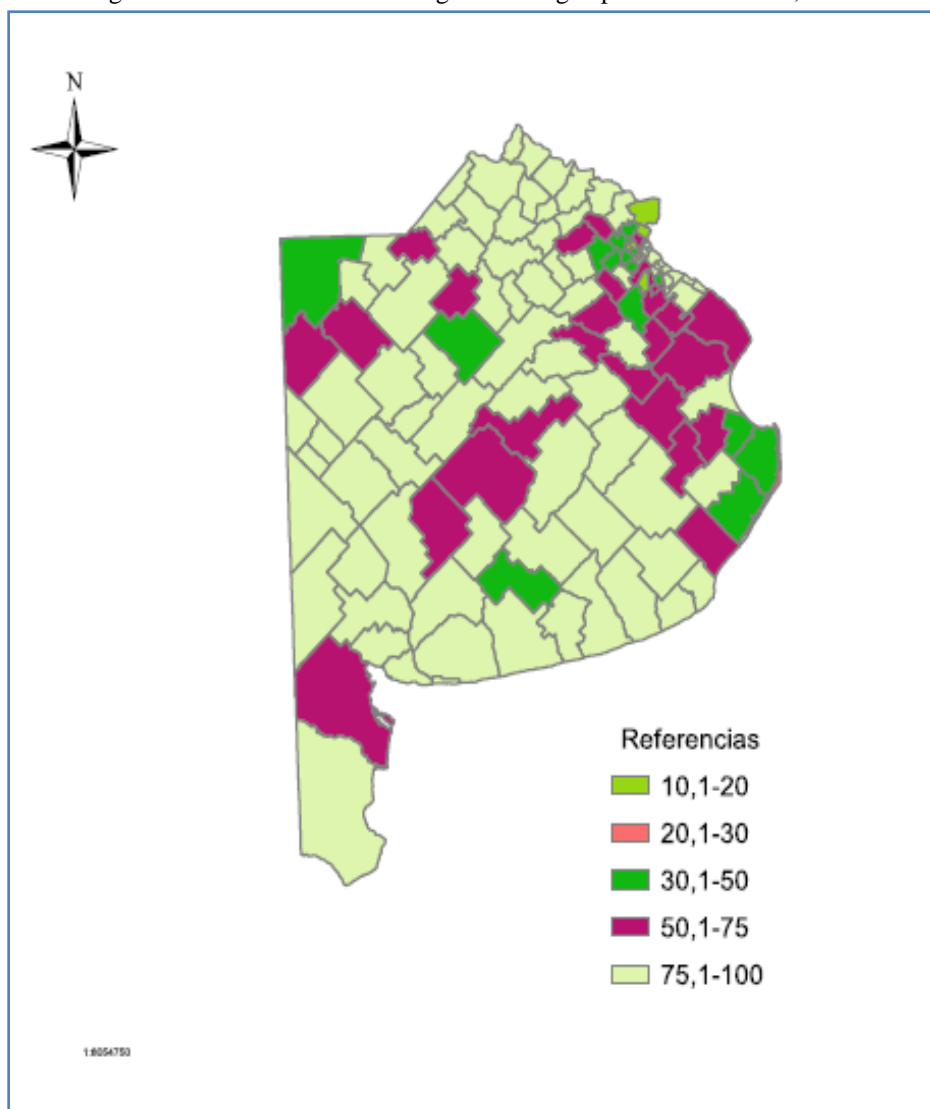
Figura 11: Subsistemas de provisión de agua en la PBA (2010)



Fuente: Elaboración propia

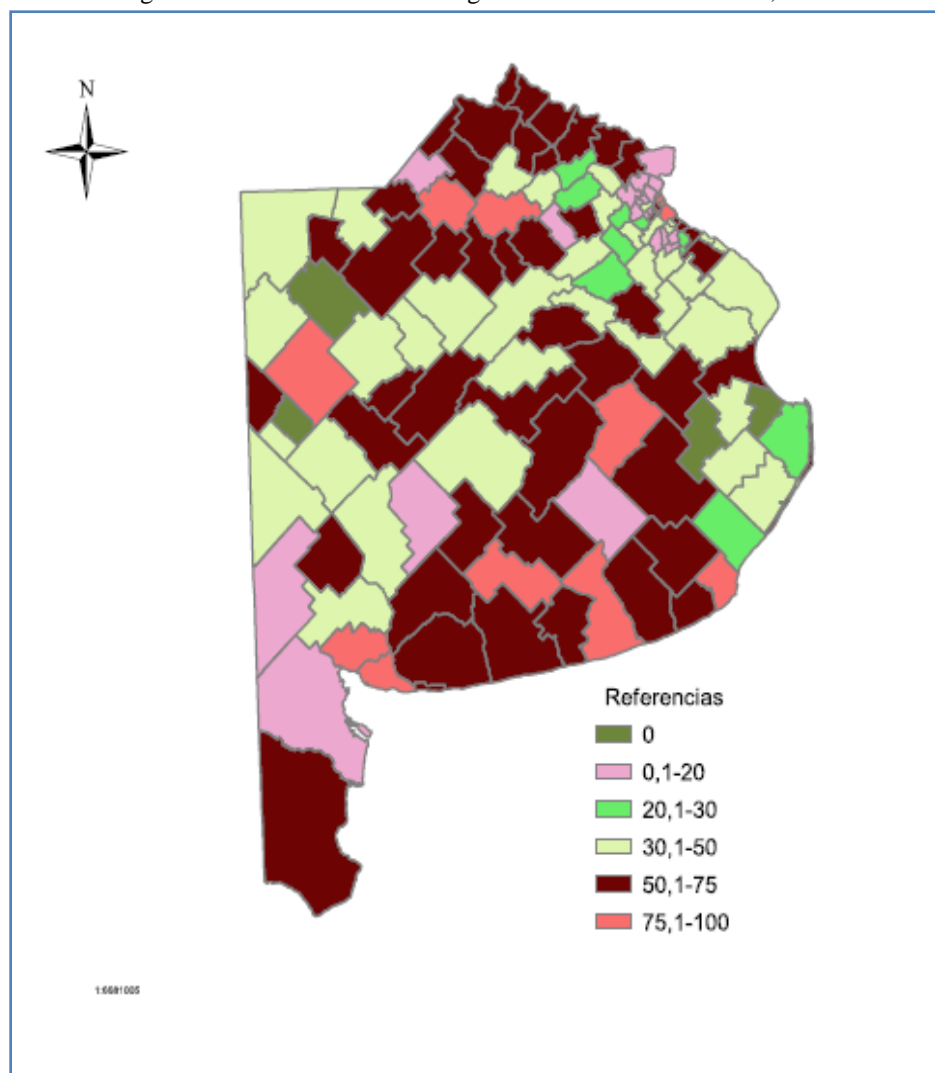
Por otro lado, las figuras 12 y 13 presentan la cobertura de hogares con acceso al agua y cloacas en todos los municipios de acuerdo a la clasificación: inexistente (no hay cobertura), muy baja (0,01% y 20% de hogares), baja (20,01% y 30%), media Baja (20,01% y 50%), media (50,01% y 75%) y alta (75,01 y 100%). La cobertura difería también en caso de tratarse de los 24 municipios del GBA y los municipios del interior. En el primero accedían al agua por red el 72% de los hogares y el 41,26% a las cloacas y en los segundos el 79,83% y 57,54% respectivamente.

Figura 12: Cobertura en % de hogares con agua por red en la PBA, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC.

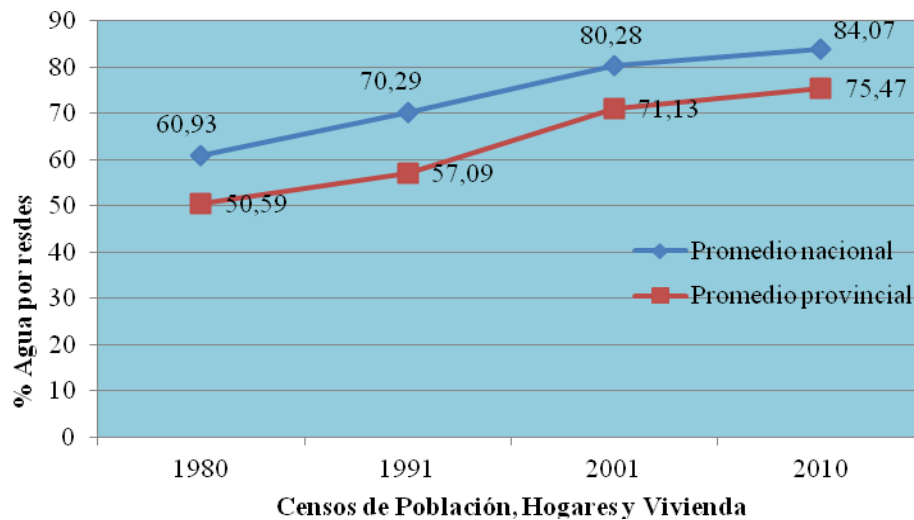
Figura 13: Cobertura en % de hogares con cloacas en la PBA, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC.

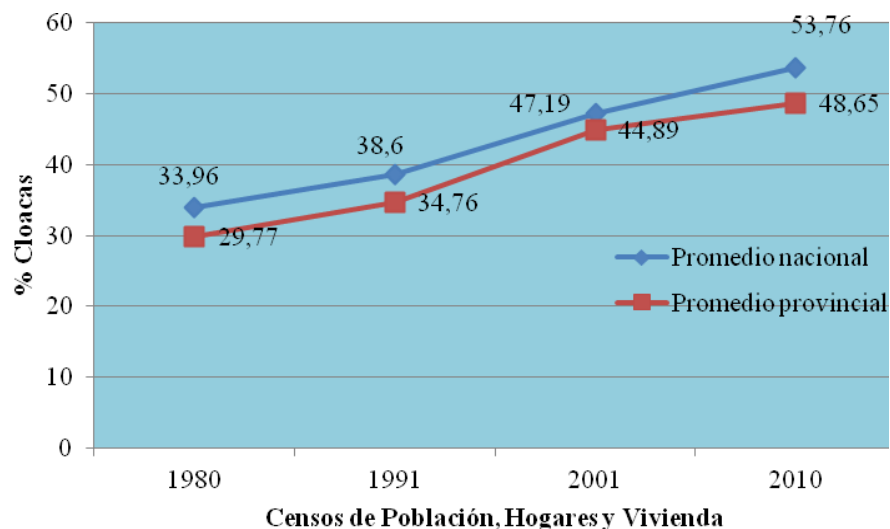
Por lo que en 2010 la cobertura de agua y saneamiento en toda la PBA continuaba ubicándose por debajo del promedio nacional como se observa desde 1980, como muestran los gráficos 14 y 15.

Gráfico 14: Evolución de la cobertura de agua en la PBA en relación con la cobertura nacional (1980-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC.

Gráfico 15: Evolución de la cobertura de cloacas en la PBA en relación con la cobertura nacional (1980-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC.

El análisis de los datos de cobertura presentado nos permite sostener que la multiplicidad de actores que cohabitaban en la prestación en los distintos subsistemas en la PBA no ha logrado asegurar que todos los hogares tengan acceso a los servicios de agua y cloacas. La mayor cantidad de hogares sin acceso se ubicaba al cierre del periodo de análisis en los municipios que integraban el Conurbano Bonaerense dónde los Estados nacional, provincial y, en menor medida,

los municipios compartían responsabilidades en la prestación. Dicho territorio ha sido objeto de distintos planes para la extensión de los servicios y mejora de los recursos tecnológicos de las plantas de agua y tratamiento de efluentes que se discontinuaron en el tiempo, como veremos en las siguientes secciones.

En síntesis desde la década del setenta del siglo pasado se fueron desplegando en la PBA un conjunto de eventos que consolidaron un esquema de provisión con altos niveles de atomización en el que coexistieron dinámicas (nacional, provincial y local), con grados de autonomía relativos, que evidencian finalmente posibilidades de acceso a los servicios divergentes. Entendemos que estos eventos consolidaron un esquema que desde sus orígenes surgió fragmentado y en la que los intentos de generar escenarios de coordinación impulsados tanto desde la órbita provincial como de la nacional, que a continuación presentamos, no lograron sostenerse en el tiempo. La tabla 5 presenta los actores estatales que actúan en cada subsistema y las normativas vigentes al cierre del trabajo.

Tabla 5: Subsistemas de provisión de agua y saneamiento en la PBA, 2015

| TIPO | OPERADOR | MARCO REGULATIVO | CONTROL | PLANIFICACIÓN |
|------------------------------|--|-------------------------|----------------|----------------------|
| SUBSISTEMA NACIONAL | AySA | Ley nacional N° 26.100 | ERAS | MPFIPYSN |
| SUBSISTEMA PROVINCIAL | ABSA | | | |
| SUBSISTEMA LOCAL | SAPEN, Sociedades del Estado, direcciones municipales, cooperativas, emprendimientos barriales y concesiones privadas. | Decreto del PEP 878/03 | OCABA | DIPAC |

Fuente: Elaboración propia

7.A modo de síntesis

El capítulo que finaliza permitió observar el proceso de institucionalización y trayectoria de los servicios de agua y saneamiento en la PBA desde 1973 hasta la actualidad cuyo derrotero ha llevado a la consolidación de los tres subsistemas de provisión que cohabitan: uno nacional, otro provincial y otro fuertemente atomizado a nivel local. Estos subsistemas se conformaron a partir de las modalidades que asumió la intervención del Estado mediante un conjunto de instrumentos cuyas huellas se intercalaron en una especie de *palimpsesto* (Corboz, 2001).

Ciertamente a partir de la descentralización impulsada por el gobierno provincial, en pleno gobierno militar, las prestaciones locales adquirieron diversas modalidades de gestión de los servicios que incluyeron empresas y dependencias municipales, concesiones privadas, cooperativas y otras organizaciones comunitarias en pequeña escala a cargo de sociedades de fomento, etc. Este híbrido de modalidades se vio afectado, en distinta medida, por los posteriores cambios en el subsistema provincial.

Para 2010 la cobertura de hogares con acceso al agua y saneamiento ubicaba a la PBA dentro de las jurisdicciones del país con menor nivel de cobertura de los servicios. Asimismo la cobertura permitía observar que aunque las experiencias locales de gestión de los servicios contaban con recursos financieros más acotados y situaciones en las que se perdían las economías de escala, se encontraban con mejores niveles de cobertura respecto al subsistema nacional y provincial. Esta situación se presentó en las etapas previas.

La cobertura como indicador parcial de eficiencia permite observar que aquellos territorios con prestaciones a cargo de organismos municipales o cooperativas en articulación con el SPAR han logrado expandir las infraestructuras de redes a un ritmo más expeditivo que el resto. Cabe destacar que se trata de experiencias que están presentes en áreas que abarcaban a menores niveles de población, con algunas excepciones como General Pueyrredón y Berazategui, cuyas

infraestructuras de redes no están conectadas a otros municipios, y recurren a infraestructuras de extracción de agua menos complejos en términos de la magnitud del agua a potabilizar, etc. Se abastecían de agua subterránea extraída, potabilizada y almacenada para su distribución en algunos tanques, un esquema menos complejo del que utiliza AySA por ejemplo.

El indicador de cobertura aunque refleja el grado de eficiencia en la prestación, lo hace de forma parcial ya que tendría que ser considerado a la luz de otros indicadores como el porcentaje de pérdida de agua en las redes, el tipo y nivel tratamiento de los efluentes, etc. Lo cual no hemos podido hacer por la imposibilidad de acceso a información básica del sector, rasgo central que lo caracteriza principalmente en el subsistema provincial y local.

En los tres subsistemas se observa que las infraestructura de redes se han extendido más lentamente que el tejido urbano, especialmente en el Conurbano (Catenazzi y Representação, 2012). La necesidad de extensión de los servicios cobra relevancia en la medida que las formas sustitutas de acceso enfrentan problemas, por ejemplo ligados a la contaminación antrópica del agua subterránea o por la presencia de elementos como el arsénico de forma natural, lo que genera problemas para su utilización doméstica.

La trayectoria de los servicios y la consolidación de los 3 subsistemas permitieron reconocer que a diferencia de lo acontecido en la mayor parte de las jurisdicciones provinciales del país, el Estado provincial ha tenido un papel central en la promoción y prestación de los servicios desde fines del siglo XIX (al menos en una parte de su territorio). Esto dio lugar a la creación temprana de un conjunto de organismos estatales y la formación de una burocracia altamente especializada en la gestión del agua y 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 que complejizaron la trama de organismos de gestión en los distintos subsistemas.

Es de señalar que aunque distintos cuadros técnicos con incidencia en la gestión hídrica y de los servicios plantearon la necesidad de sancionar una ley general de los servicios que incluyera a los distintos subsistemas de provisión, y se conformará una agencia rectora de la política sectorial para todo el territorio bonaerense, ninguna de las dos logró plasmarse.

CAPITULO 6: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y COORDINACIÓN EN LA PROVISIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA PBA

1. *Introducción*

El sector de agua y saneamiento en la PBA se caracterizó durante gran parte del siglo XX por ser una arena centralizada en organismos públicos de la esfera provincial o nacional, responsables directos no sólo de la prestación de los servicios sino también de las funciones de planificación, regulación, control y fiscalización. Mediante la intervención social y económica estatal las infraestructuras de redes necesarias para el soporte de los servicios se fueron conformando en el territorio. Por los elevados niveles de inversión y costos hundidos que caracteriza a estos servicios, los prestadores actuaron de forma monopólica en los territorios asignados.

La recolección de distintas evidencias a lo largo del trabajo realizado nos ha permitido narrar, en los capítulos 4 y 5, el proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento en la PBA desde fines del siglo XIX hasta la actualidad y los resultados alcanzados en materia de cobertura.

Cabe señalar que la volatilidad en las decisiones del sector asociadas al proceso político y económico general se expresó en cambios de rumbo cristalizados en los giros de la trayectoria de los servicios que incluyeron procesos de centralización, descentralización, re-centralización, privatización y re-estatización que afectaron a la provisión.

El presente capítulo se propone analizar el caso estudiado a la luz del marco teórico construido en los capítulos 2 y 3. Para lo cual primero se centra la mirada en la forma en que los instrumentos de política pública (el Dispositivo Normativo, de Gestión y de Recursos) fueron configurados durante el proceso estudiado y luego presentan los escenarios e instrumentos de coordinación de la provisión de los servicios en la PBA (impulsados por el Estado provincial y nacional).

2. Un análisis de los instrumentos de la política de agua y saneamiento en la PBA

La provisión de agua y saneamiento en la PBA se ha caracterizado por la presencia de los subsistemas nacional, provincial y local que se conformaron durante el siglo XX y que lograron avanzar de forma muy parcial en la conformación de escenarios e instrumentos de coordinación de la política sectorial. Por lo que en el proceso de institucionalización se han perdido múltiples oportunidades de cooperación, de articulación en las intervenciones estatales en la conformación de voluntades, intereses y uso de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, etc. En las secciones siguientes se enfatizará en las particularidades que asumió la configuración de los instrumentos de la política sectorial.

Dispositivo normativo

El proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento en la PBA permite observar que más allá que los recursos hídricos no reconocen los límites políticos que diferencia a las jurisdicciones y aunque la política de agua y saneamiento se vincula de forma estrecha con la política hídrica, el Dispositivo Normativo del sector transitó un camino que no contribuyó avanzar en un abordaje integral. Ciertamente entendemos que la integralidad puede promover mayores niveles de coherencia y de coordinación de las intervenciones públicas en tanto aporta a la fijación de objetivos estratégicos sostenibles en el tiempo y de esta forma favorece el establecimiento de prioridades en la asignación de recursos, por ejemplo.

Por el contrario se estructuró un marco legal en la que por un lado, la política hacia los servicios estuvo desvinculada de los grandes lineamientos de la política hídrica y por otro no contribuyó al tratamiento del agua y saneamiento en conjunto y a su expansión en forma complementaria.

Es de destacar que en esto radica una de las principales características de la gestión de los recursos naturales en el país en general y la PBA en particular, la ausencia de una visión integral del ambiente, que no escapa a la gestión de los recursos hídricos. En este sentido, coincidiendo con Alvino (2012:77) y otros autores la gestión de los recursos hídricos se ha caracterizado por la

“fragmentación sectorial e institucional”. En la PBA, el tratamiento parcializado de la política de agua y saneamiento no se modificó, incluso, con la sanción del Código de Agua y la creación de la ADA (Isuani, 2010).

Asimismo la falta de complementariedad de la expansión de los servicios de agua y saneamiento se mantuvo en las distintas etapas del proceso de institucionalización estudiada en este trabajo y ha dado lugar a reclamos judiciales por el vuelco de efluentes cloacales sin tratamiento y la consiguiente contaminación de distintas cuencas.

El soporte legal de los servicios habilitó la presencia de distintos subsistemas de provisión con débiles instancias de coordinación y cooperación. Esto incidió claramente en las posibilidades de avanzar en una mirada estratégica y sostenible del sector en el marco de la política hídrica integral.

Así en términos generales mientras el Dispositivo Normativo tiene el potencial de orientar la dirección de las acciones en el sector, contribuir al logro de objetivos estratégicos de largo plazo, evitar las contradicciones, la superposición de regulaciones o el establecimiento de regulaciones que sean técnicamente inviables; en el caso bajo análisis devino en el establecimiento de regulaciones diferentes incluso para aspectos críticos (como ser dónde extender los servicios, qué fuentes de agua utilizar, cuáles son las condiciones de las instalaciones sanitarias internas, cómo se financian, la cantidad de población necesaria en un lugar para la construcción de las infraestructuras sanitarias, la calidad de los servicios, etc.) que limitó el potencial del instrumento.

Inicialmente la conformación de los servicios contó con participación de la legislatura provincial, responsable de aprobar los requisitos para extender los servicios en las ciudades y pueblos, las características de los contratos de obras, concesiones, convenios, etc. Pero ya en las últimas dos décadas del siglo XX la legislatura, como espacio de debate de la política sectorial, fue perdiendo claro protagonismo y las decisiones quedaron a cargo del PEP y de la empresa.

En el capítulo 4 en la que se presentó la primera etapa del proceso de institucionalización se observa cómo el Estado provincial fue estableciendo un conjunto de normas (leyes, decretos del PEP, reglamentos y resoluciones) que apuntaron a establecer los criterios para la construcción de los servicios y las formas de financiamiento de las obras y prestación de los servicios.

A partir de los primeros años del siglo XX, las normativas sancionadas por la legislatura provincial siguieron de cerca aquellas acordadas por la legislatura nacional que comenzaba a impulsar la construcción y organización de los servicios en las principales ciudades del país inclusive algunas de la PBA, como Mar del Plata. En varios momentos este comportamiento derivó en la sanción de normas que adecuaron y modificaron los criterios generales de la prestación de los servicios así como las funciones, roles, dependencia y/o estructura de los prestadores. Esta es una particularidad que se va a sostener durante gran parte del siglo pasado.

Así mientras el Estado nacional aprobó la construcción de los servicios en áreas con más de 3.000 habitantes para el servicio de agua y 8.000 para las cloacas (Ley nacional N° 10.998), en la provincia, las normas sancionadas posteriormente (Leyes provinciales N° 3833, 4026 y 5137) flexibilizaron ese criterio y establecieron la extensión de los servicios de agua y cloacas en áreas con más de 6.000 habitantes y/o situaciones de riesgo sanitario. Asimismo se aprobaron el financiamiento de las obras mediante diferentes créditos, partidas presupuestarias y contribuciones de los usuarios en Necochea, Mercedes, Carlos Casares, entre otros municipios.

Como rasgo común se observa en las normativas provinciales y nacionales la preocupación por la salubridad pública. Esta asumió un lugar de relevancia, en tanto el énfasis en la mirada en las condiciones sanitarias propia del higienismo, sustentó las intervenciones estatales y, como argumenta Catenazzi (2012), influyó en las primeras décadas del siglo pasado de forma medular en las regulaciones urbanas. Esto cobró importancia en la decisión de prohibir el abasto de agua mediante otras fuentes y la obligatoriedad de conexión a los servicios por redes una vez habilitados para su uso.

Por lo que tempranamente fueron coexistiendo en suelo bonaerense regulaciones provinciales en paralelo con regulaciones nacionales que delinearon intervenciones para un sector que incluía la gestión de recursos hídricos comunes. Principalmente las normas provinciales y nacionales compartieron como principios la no exclusión por la capacidad de pago de la población, la imposibilidad de corte total a los usuarios residenciales del servicio de agua, y contribuciones a pagar por los usuarios de acuerdo a la presencia del servicio medido y no medido. También se diferenciaron por el tipo de alícuotas para las tarifas establecidas, la posibilidad de subsidios cruzados entre usuarios de los servicios y entre regiones, y los aumentos periódicos de las tarifas (que se vieron influenciados por las decisiones y posibilidades de transferencias de recursos del Estado nacional y provincial).

Desde la decisión de descentralizar los servicios hacia la escala local, a fines de los años setenta y hasta mediados de los años noventa con la sanción de la Ley provincial N° 11.820 que estableció el marco regulatorio de los servicios para toda la PBA (a excepción del subsistema nacional), los municipios que recibieron los servicios acordaron mediante ordenanzas municipales las condiciones de prestación, la calidad de los servicios y las tarifas. Por lo que en el nivel local se observaba una notoria heterogeneidad de criterios.

Es a partir del ingreso al sector de empresas privadas que los marcos regulatorios pasaron a conformar la normativa básica que sistematizó las obligaciones y derechos de los usuarios y de las empresas. Esto sucedió en las principales jurisdicciones del país no sólo en la PBA.

La Ley provincial N° 11.820 tuvo vigencia para los subsistemas provincial y local, previa adhesión de los municipios, mientras el Decreto del PEN N° 999/92 conformó el andamiaje jurídico institucional que estableció las condiciones de prestación de los servicios en el subsistema nacional (a cargo por entonces de Aguas Argentinas S.A.).

Los marcos regulatorios incidieron sobre la morfología del sector en tanto habilitaron modelos de gestión públicos y/o privados y acordaron los patrones de calidad de la prestación y aspectos de la regulación tarifaria. Por lo que puede decirse que la extensión de criterios mercantiles en la

prestación, ciertamente, cambió la orientación de las intervenciones estatales en los tres subsistemas e introdujo y amplió, por ejemplo, la posibilidad del corte total de los servicios por mora en las contribuciones, la posibilidad de retiro de los medidores de agua con costos elevados de reposición, entre otras prácticas.

Ya el reemplazo de la Ley provincial 11.820 por el Decreto del PEP N° 878, en 2003, se efectuó en un contexto de crisis económica que afectó notoriamente a los servicios. Por lo que la base del marco legal que fuera diseñado inicialmente para regular el desempeño de empresas privadas al calor de las privatizaciones, tras las re-estatizaciones conformó el sustento de regulación a otro tipo de prestadores, como las sociedades anónimas de mayoría accionaria estatal que se constituyeron en el subsistema provincial y nacional (Rozas Balbontín, 2014) y que contaron con fuerte participación de los sindicatos en la operación técnica.

Desde las re-estatizaciones, los marcos regulatorios estuvieron influenciados también por un debate importante en torno al derecho humano al acceso al agua y saneamiento y de hecho esto ha sido utilizado como argumento para la rescisión unilateral de los contratos con las empresas. Desde entonces se mantiene la coexistencia de dos marcos regulatorios, en este caso, por un lado, el Decreto del PEP N° 878 (para el subsistema provincial y local) y por otro, la Ley provincial N° 26.221 (para el subsistema nacional) previo convenio con las autoridades de la PBA, la CABA y Nación a través del MPFIPYSN.

Es de señalar que ambos marcos regulatorios coinciden en el reconocimiento de la relevancia de los servicios en la vida de la población y han acordado la imposibilidad que las empresas lleven adelante el corte total de los servicios por morosidad de los usuarios residenciales e impulsaron una tarifa social para los usuarios residenciales con escasos recursos económicos y que se encuentran en contextos de alta vulnerabilidad social (la que operaba como un subsidio a la demanda). Ciertamente ya existían antecedentes de la tarifa social desde los últimos años de la gestión privada de los servicios.

Sin embargo una de las inconsistencias centrales que habilitaba la presencia de normas diferentes

era la introducción de patrones de calidad de los servicios, principalmente del agua, de acuerdo se tratase del subsistema nacional, por un lado y provincial y local, por otro. Así, por ejemplo, mientras los usuarios en el subsistema nacional recibían agua potable en toda el área (que cumplía todas las disposiciones de la OMS y el Código Alimentario Nacional); en el subsistema provincial y local algunos usuarios recibían agua potable y otro recibían agua corriente (es decir agua no potable). Esto fue posibilitado por el marco regulatorio que establecía que el agua potable era aquella que cumplía “con todos y cada uno de los límites impuestos por la Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos y Subproductos”; y el agua corriente era aquella que si bien no cumplía con algunos de los límites “su ingesta” podía “ser autorizada por períodos limitados”, los cuales no se especifican (artículo 8, Decreto del PEP N° 878). Esta Comisión actuaría en la órbita de la Subsecretaría de Servicios Públicos dependiente del MIVSP de la PBA y estaría integrada por representantes del MIVSP, del Ministerio de Salud y de la ex Secretaría de Política Ambiental (actualmente el Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible). Asimismo y por invitación del Estado provincial podrían participar expertos de universidades nacionales y organismos nacionales con competencia en la materia.²¹⁴

Se esperaba que las normas de calidad determinadas por la Comisión serían emitidas mediante decreto del PEP e integrarían el anexo del marco regulatorio, pero más allá de algunos intentos preliminares la Comisión no se conformó. Esta situación dejó por varios años una llamativa laguna normativa en materia de calidad del agua en el subsistema provincial y local. Por su parte, la empresa ABSA intentó cubrir dicho vacío unilateralmente al utilizar como referencia en lo que concierne a parámetros de calidad del agua un antiguo Decreto del PEP N° 6553 de 1974, el cual establecía parámetros que no coincidían con el Código Alimentario Nacional.²¹⁵

²¹⁴ El Decreto N° 3289/04 que reglamento el marco regulatorio estableció que “Será función de la Comisión Permanente determinar las características que deben poseer (i) el agua potable; (ii) el agua corriente para consumo humano e higiene, en los términos del ARTICULO 8, inciso b), del Marco Regulatorio; (iii) los desagües domiciliarios y de establecimientos industriales que se viertan a la red cloacal; (iv) las descargas de camiones atmosféricos al sistema cloacal; (v) los efluentes que se viertan del sistema cloacal a los cursos o cuerpos de agua; y (vi) los barros y otros subproductos del tratamiento del agua potable y los desagües cloacales”.

²¹⁵ Cabe destacar que la PBA fue una de las últimas del país que adhirió, en 2007, al Código Alimentario Nacional mediante la Ley provincial N° 13230 incorporándola como derecho local, estableciendo en su artículo 1 que: "La Provincia de Buenos Aires adhiere por la presente, a la Ley nacional N° 18284, Código Alimentario Argentino".

Al decir de distintos entrevistados acordar parámetros de calidad de los servicios por localidades e incluso por regiones es una decisión altamente cuestionable por las implicancias sociales que envuelve en tanto se entiende que la calidad del agua para no afectar la salud y condiciones de vida de la población requiere contener parámetros similares no importa el prestador. En los últimos años se llevaron adelante en la provincia procesos de judiciabilidad de conflictos por la calidad del agua en distintas áreas de la provincia (9 de Julio, Junín, Lincoln, entre otros).

Así por ejemplo en Lincoln²¹⁶ la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Nicolás, en 2008, en el marco de la apelación que ABSA hiciera a un amparo que la obligaba adecuar la calidad del agua al Código Alimentario Nacional, y abastecer mientras tanto de agua embotellada a la población de riesgo (adultos mayores, niños, entre otros) ; estableció que “la determinación de los parámetros de calidad del agua potable no se encuentran dentro de la esfera de potestades exclusivas de las Provincias” sino que “se trata del ejercicio de una facultad concurrente” o de “gestión concurrente” y en este sentido tampoco “se pone en juego la titularidad del recurso sino las condiciones en que se suministra un producto derivado del mismo (agua potable) a la población, poniendo en juego cuestiones de salubridad, calidad de prestación o medioambientales” (“Conde, Alberto José Luis y otro contra Aguas Bonaerenses S.A. sobre amparo”). Finalmente esta situación terminó dirimiéndose en la Corte Suprema de Justicia de la Nación que exigió a ABSA suministrar a los usuarios agua potable con niveles de arsénico inferiores a 0,01 m/L (como surge del Código Alimentario Nacional). Más allá de los fallos adversos y pedidos de informes de legisladores respecto a la conformación de la Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos y Subproductos y los patrones de calidad del agua, el Decreto del PEP N° 878 se mantenía vigente al cierre del trabajo.

²¹⁶ Es de destacar que el municipio de Lincoln contaba con 14.528 hogares en 2010 (de los cuales el 81.3% accedía al agua por red y el 51.1% a las cloacas) y los servicios estaban a cargo de ABSA. Durante 2010 un grupo de ciudadanos del municipio interpuso una demanda contra ABSA por recibir agua con altos niveles de arsénico. Esta decisión contó previamente con la presentación, en 2005, de 2.500 reclamos individuales en las oficinas de ABSA mediante las cuales solicitaban los análisis del agua de red; entrevistas con funcionarios del OCABA y ABSA y el envío de cartas documentos al OCABA solicitando efectúe análisis de calidad del agua; presentación de petitorios al MIVSP solicitando inversiones en el municipio; realización de audiencia pública convocada por el Concejo Deliberante local en 2006, entre otras acciones (Proyecto de Solicitud de Informes Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Diputada por la Colación Cívica Moro, Maricel D-384/08-09-0).

Es de destacar que el marco legal cuestionado facultaba a las empresas (a ABSA y las empresas locales) a proporcionar a los usuarios, de forma legal y sin mayores advertencias, agua que en términos de calidad no reuniera todos los requisitos para ser considerada potable (vulnerando dos principios básicos que establecen la igualdad y la no discriminación entre los usuarios como destacamos en el capítulo 3).

Es decir las regulaciones dispuestas en la PBA no otorgaban estándares de calidad comunes para todo el territorio (como sucedía en el grueso de las provincias del país), y habilitaban no solo tarifas heterogéneas, sino que a una parte de los usuarios se les proveyera agua potable, segura y apta para el consumo directo y otra agua con niveles de contaminación.

Dispositivo de gestión

La conformación de un Dispositivo Normativo que estableció regulaciones para segmentos de la PBA estuvo sostenida por un complejo Dispositivo de Gestión de los servicios de agua y saneamiento acompañó los cambios normativos y sufrió profundas transformaciones en su trayectoria a lo largo del proceso de institucionalización estudiado. Así la gestión de los servicios en la PBA se conformó como una arena con decisiones cambiantes que claramente dificultaron la consolidación de acciones en el sector y dieron lugar a un esquema con múltiples agentes con responsabilidades compartidas y en algunos momentos superpuestas (Ferro y Lentini, 2010).

Desde los albores de las infraestructuras sanitarias en la provincia, a fines del siglo XIX, con la creación de la Comisión de Obras de Salubridad que acompañó la fundación de la capital provincial, hasta la conformación de OSBA en los años setenta, se observa un largo periodo de tiempo caracterizado por la presencia de un modelo de prestación centralizada en organismos públicos. En la PBA estos organismos quedaron en la órbita del emblemático MOP, que contaba con cuadros técnicos formados en los distintos campos de la obra pública (hidráulica, puentes y caminos, vialidad, etc.) sobre todo en la Universidad de la Plata. La presencia de este modelo constituyó una de las características centrales y, al menos en las primeras décadas del siglo

pasado respecto a OSN, la garantía del acceso representaba, como argumenta Catenazzi (2004), sobre todo “el valor de un programa político más allá de su efectiva prestación”.

La necesidad de organizar, construir, y extender los servicios formó parte de las preocupaciones del Estado provincial en la medida que emergieron problemas de contaminación que impedían el abastecimiento de los hogares por otras fuentes. El organismo responsable de los servicios fue ampliando su estructura, creando áreas específicas de proyección de nuevas obras, mantenimiento y seccionales en el interior de la provincia. En ese recorrido también siguió de cerca lo acaecido con OSN que se constituía como una de las principales empresas del sector en la región.

Frente a la necesidad de financiar la expansión de los servicios en áreas que requerían construir infraestructuras independientes a la existente en La Plata y superada la capacidad técnica del organismo provincial, el Estado provincial mediante la firma de convenios posibilitó que la empresa nacional y otros actores locales se hicieran presentes en el sector en suelo bonaerense. Sin duda esas decisiones abrieron el camino a la provisión mediante distintos subsistemas que pasaron a responder a jurisdicciones diferentes que se fueron complejizando durante el siglo XX.

La Dirección de Obras Sanitarias, su sucesora OSBA, y OSN hasta a su disolución fueron actores centrales de la política sectorial en la PBA que llevaron adelante las mismas tareas que incluían 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. Actuaban en la esfera del MOP provincial y su par nacional. Aunque ocuparon un lugar protagónico en el sector estuvieron acompañadas en la PBA por la Dirección de Hidráulica dedicada a la construcción de obras hidráulicas por el territorio y por el SPAR que articulaba, desde fines de los años setenta, acciones con las cooperativas rurales y de hecho actuaba como un promotor de las cooperativas (brindándoles apoyo técnico). Por lo que existían distintos organismos que cumplían con funciones ligadas a la gestión hídrica en general.

Por su parte, las empresas locales que tuvieron alguna presencia en el sector en las primeras dos décadas del siglo XX fueron relegadas y reemplazadas a partir de la década del treinta, como se

presentó en el capítulo 4, y recién a fines de los años setenta y fundamentalmente en los ochenta cobraron relevancia en la prestación tras el proceso de descentralización y transferencia. Esto tuvo lugar en un contexto marcado por restricciones presupuestarias, por un discurso sobre el rol subsidiario del Estado, y por exigencias impuestas por los organismos internacionales de crédito. Luego de la descentralización se conformó un juego de esfuerzos cruzados en el que los prestadores locales fueron los nuevos actores que tenían que garantizar los servicios en más de cuarenta municipios.

Aunque la descentralización de una arena de política se torna un proceso complejo que puede demandar tiempos extensos, en el plano normativo su institucionalización en el sector se impuso vertiginosamente durante el último gobierno de facto, sin mayores negociaciones y sin un trabajo previo tendiente a generar las condiciones adecuadas para que los gobiernos locales pudiesen asumir nuevas responsabilidades.

Dicha decisión incidió en la organización, morfología, y funcionamiento del sector en tanto al converger los tres niveles de gobierno que reconoce el sistema federal argentino, con distintos organismos, aumentó la necesidad de una gestión estatal “más sofisticada en términos de las funciones de coordinación y compensación” (Alonso, 2007:12). Ciertamente avanzar en esta coordinación requería la participación de todos los actores de “los distintos niveles del Estado y jurisdicciones del mismo nivel, en tanto que la magnitud de las responsabilidades traspasadas y el consecuente diseño institucional influyen en la intensidad del vínculo entre el centro y las unidades subnacionales/locales y de estas últimas entre sí, exigiendo y generando distintos tipos de relaciones intergubernamentales” (Cingolani, 2005:149).

La descentralización operativa de los servicios, iniciada en 1979, significó un giro importante e impulso la atomización de la prestación y la creación de un conjunto de prestatarias locales que quedaron sumamente desarticuladas y descoordinadas entre sí en el amplio territorio bonaerense. Así mientras en el subsistema provincial, OSBA continuó como responsable de las distintas funciones de los servicios (planificación, regulación, y prestación efectiva de los servicios) en municipios como Bahía Blanca, La Plata, entre muchos otros; en el grueso de los municipios del

Conurbano con iguales funciones actuaba OSN; y a nivel local se observaban situaciones muy heterogéneas. En tanto surgieron desde la presencia de sociedades del Estado en General Pueyrredón; organismos municipales en calidad de Direcciones destinadas a la gestión de los servicios (Baradero, Colón y Luján, etc.); cooperativas conformadas a partir de la actividad del SPAR (en Bolívar, Brandsen, Salto, etc.); otras cooperativas (Azul, Pinamar, Olavarría, etc.); concesiones a empresas privadas (Balarse, Laprida, etc.); y casos donde la empresa nacional prestaba el servicio de agua y las cloacas estaban a cargo del municipio (Morón e Ituzaingó), o en que la empresa provincial prestaba el servicio de agua y el municipio, el de cloacas (Castelli) lo que se conoce como esquemas mixtos.

Es de destacar que más allá de las distintas situaciones el subsistema local incluyó, fundamentalmente, a áreas con menor densidad de población, donde su población intercensalmente no presentaba incrementos importantes, contaban en su territorio con amplias extensiones rurales y sus infraestructuras no se encontraban conectadas a otros municipios y en el caso del servicio de agua se abastecían de aguas subterráneas. Cabe destacar que no sólo se atomizó la prestación de los servicios sino que también la planificación, regulación y control quedaron a cargo del nivel local. Es decir el Estado provincial se desentendió de todas las funciones de la política sectorial en las áreas en las que se descentralizaron los servicios.

Aunque la descentralización fue impulsada mediante argumentos vinculados a la importancia de acercar la gestión de los servicios a la población, las razones que la promovieron apuntaron, como en otros campos de política, específicamente a descomprimir el gasto público (Bisang y Centrangolo, 1997).

Los gobiernos locales se convirtieron en protagonistas del sector en una parte de la provincia, pero las funciones a cumplir excedieron en muchos casos sus capacidades operativas. La no consideración de las capacidades de los gobiernos locales es uno de los riesgos frecuentes que trae consigo la descentralización (Montecinos, 2009).

En un contexto en que los gobiernos locales pasaron a ser responsables de todas las funciones de la provisión, y en la que no avanzaron en establecer acuerdos horizontales que dieran lugar a instancias de coordinación horizontal de los servicios, como consorcios u organismos similares tendientes a promover sinergias en la planificación y la regulación; la fragmentación operativa en el nivel local acompañó la fragmentación institucional que ya caracterizaba al resto de la prestación en la provincia.

Es decir aunque la descentralización tuvo como contrapartida la atomización de prestadores no se promovieron la “construcción de espacios integrales de coordinación” de las distintas funciones de la política y los niveles de gobierno provincial-local actuaron, mayoritariamente, con notable niveles de indiferencia (Cingolani, 2005: 7). En este sentido se redujeron las posibilidades de “una búsqueda de coherencia, consistencia, generalidad abarcativas, y resultados armoniosos o compatibles” (Passalacqua, 2000:6).

Tras el giro en la política que dio lugar a modelos de gestión privadas, ya en la década del noventa, se incrementó y complejizó la fragmentación en tanto se incorporaron efectivamente los organismos de regulación como actores responsables de establecer/supervisar la regulación económica activa (inversiones de las empresas, los componentes de las tarifas, y el control de la calidad del agua). Esto implicó previamente la separación de las funciones de prestación y regulación a cargo hasta entonces de las mismas empresas (regulación de tipo endógena).

En las experiencias estudiadas los organismos contaron con serias dificultades para incidir en el comportamiento de las empresas privadas. Asimismo y aunque se estableció que las prestatarias locales tenían que adecuarse al marco regulatorio provincial y el ORAB sería quién asumiría la responsabilidad de regulación de las distintas prestatarias, en la práctica esto se expresó en la continuidad de las relaciones de indiferencia, ya que las prestatarias locales permanecieron con escasa regulación y control, toda vez que en su desempeño el ORAB centró la atención en el seguimiento de las dos concesionaras privadas principales (Azurix S.A. y AGBA S.A.). Por su parte, el SPAR continuó con su estrategia de acompañamiento técnico de algunas cooperativas con las que firmó distintos convenios de asistencia técnica.

Ya tras la salida de operadores privados conformó una clara posibilidad de reorganización de las funciones de los organismos con incumbencias en la provisión (incluyendo los de regulación) y brindó la posibilidad de avanzar en parámetros homogéneos en la prestación en suelo bonaerense. Sin embargo conformó una posibilidad pérdida en tanto se mantuvo la duplicación de organismos de control (con la creación del OCABA y ERAS), cuyas funciones se modificaron quedando abocados al control de los contratos y las condiciones de prestación. Asimismo la fragmentación se incrementó al crearse instancias paralelas de planificación, por un lado en los subsistemas provincial y local y por otro, en el nacional (DIPAC y APLAS respectivamente). Además de este organismo la ADA que recibió una parte sustantiva de los trabajadores de OSBA cumplió funciones de planificación hídrica, de control de los efluentes industriales, etc. Es de destacar que desde las re-estatizaciones la regulación (sobre las inversiones de las empresas y la estructura tarifaria) en los subsistemas provincial y nacional quedaron centralizadas en la órbita de la Subsecretaría de Servicios públicos dependiente del MIVSP y del MPFIPYSN. Cabe aclarar que en los municipios con prestaciones locales estas mismas decisiones las autorizan, principalmente, los Consejos de Deliberantes, pero eran supervisados por el OCABA.

Por lo que al cierre del trabajo se observaba un conjunto de organismos que cumplían distintas funciones de la política sectorial: de planificación de las nuevas obras en el sector; de control del desempeño de las prestatarias y las propias empresas de los servicios.

No sólo entre los subsistemas se conformaron tenues lazos de coordinación sino incluso al interior de sus subsistemas estos actores avanzaron parcialmente en tejer puentes de acción comunes ya que aquellos organismos que entre sus funciones contaban con tareas de coordinación enfrentaron dos elementos claves, por un lado, la falta de poder en términos de recursos y por otro, una débil trayectoria en el sector para avanzar hacia gradientes más complejos de coordinación (Pressman y Wildavsky, 1998).

El dispositivo de gestión de los servicios permite observar que, en una misma arena y en un territorio contiguo, la presencia de distintos escenarios de planificación de las principales decisiones sobre el sector bloqueó la posibilidad de avanzar en la formulación e implementación

de planes estratégicos de los servicios con metas compatibles y compartidas en una mirada de largo plazo del sector. La duplicación de organismos ciertamente ha redundado en un claro desaprovechamiento de los recursos.

Los cambios en el Dispositivo de gestión estuvieron vinculados al contexto político y económico general y sus movimientos pendulares en los distintos subsistemas dieron lugar a áreas de interdependencia en las funciones de planificación y control de los servicios y áreas de indiferencia en las decisiones sobre la regulación y operación de los servicios como se observa en la tabla 6. En esta última se observa descoordinación o sólo se ha avanzado en la colaboración de acciones específicas entre prestatarias para programas puntuales, y otras acciones que implican “un grado menor de interacción dado que sólo se intercambia información” entre los actores (Ilari, 2015), véase la tabla 6.²¹⁷

Tabla 6: Instancias de coordinación entre subsistemas, 2015

| Funciones | RIGS vertical | | |
|-----------------------|-------------------|------------------|---------------------------------|
| | Nación/ Provincia | Nación/Municipio | Provincia/municipios |
| Planificación | APLA | APLA | DIPAC/ Dependencias municipales |
| Regulación | - | - | - |
| Control/fiscalización | ERAS | ERAS | OCABA |
| Prestación | - | - | - |

Fuente: Elaboración propia

Recursos

El acceso y sostenibilidad en el tiempo de un conjunto de recursos críticos (humanos, financieros y tecnológicos) limitaron la prestación de los servicios de agua y saneamiento en la PBA, sobre

²¹⁷ También se observa que en los organismos provinciales, a diferencia de sus pares en el subsistema nacional, no hay representación de los municipios.

todo las posibilidades de mejorar la cobertura. La presencia de distintos subsistemas de provisión ha tenido su correlato en la asignación diferenciada de recursos y esto ha contribuido a sostener inercias institucionales.

A nivel general se observa que el acceso continuo y en cantidades adecuadas a los recursos financieros se encontró relacionado en forma estrecha con el contexto económico. Así esto ha incidido de forma notoria en las posibilidades de expansión de infraestructuras básicas que se caracterizan por los elevados costos hundidos y la imposibilidad de reasignar los recursos una vez realizada las inversiones.

Ciertamente los momentos de restricción económica que experimentó en reiteradas ocasiones el país y afectó sin excepción a la PBA incidieron en las inversiones destinadas al sector y en la trayectoria de los servicios. Desde los años setenta la escasez relativa de estos recursos, en un contexto político que ponderaba el principio subsidiario del Estado, ha actuado como un claro límite que cobró relevancia en dos momentos claves de la trayectoria de los servicios (la descentralización y privatización). Ambas decisiones contaron con aval del gobierno nacional y de organismos internacionales de crédito como el BIRF.

En los subsistemas la recaudación tarifaria (es decir los recursos propios de las empresas) también se vio afectada con la coyuntura económica general y fundamentalmente sólo contribuyó a cubrir los gastos corrientes de las empresas y en menor medida las grandes obras de infraestructura que fueron financiadas con aportes estatales y/o créditos externos. Sólo en la etapa de privatizaciones se incrementaron los coeficientes por derecho de conexión y extensión de los servicios abonados por los usuarios en un contexto que se habilitó la posibilidad de corte. Asimismo se consolidó un régimen medido de consumo residencial de carácter minoritario y uno de “canilla libre” -o vinculado a la superficie catastral de la propiedad- de carácter mayoritario. Ambos esquemas están conformados por dos componentes: uno ligado a cubrir los costos de operación y mantenimiento y una ganancia considerada razonable para el operador y el otro a financiar la expansión de las redes. A partir de lo cual se determinan niveles tarifarios cuyas revisiones requieren la aprobación del PEP, del PEN y de los gobiernos locales.

En relación a los subsistemas provincial y local, el gráfico 16 permite observar la evolución del gasto público provincial destinado al sector de agua y saneamiento en una serie que inicia en 1993 y finaliza en 2009.²¹⁸ La misma incluyó recursos asignados de acuerdo a la etapa al SPAR, OSBA, ORAB y OCABA y transferencias dirigidas a ABSA desde su re-estatización.

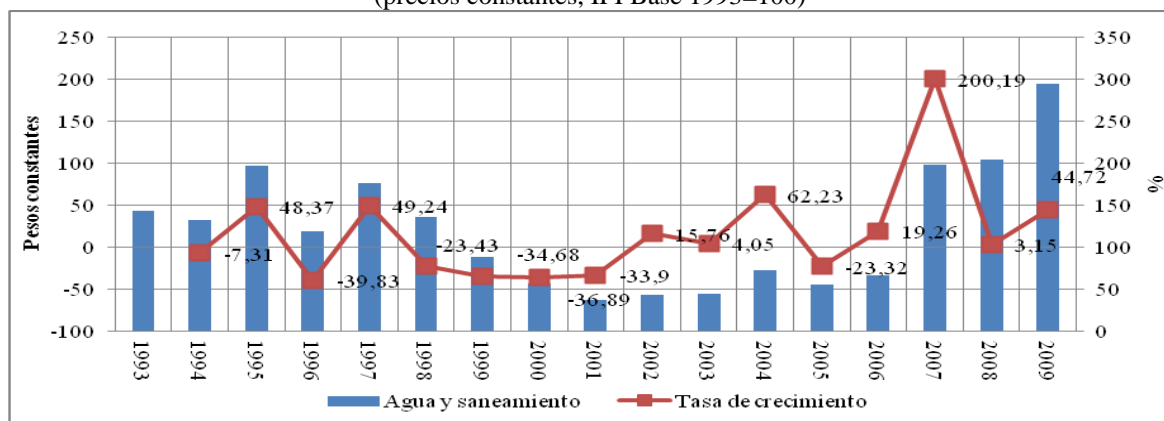
En los primeros años de la década del noventa, el gasto incluyó también asignaciones provenientes del Fondo de Reparación Histórica para el Conurbano Bonaerense que el gobierno de Duhalde destinó al financiamiento de obras desarrolladas por OSBA, lo cual permitió tornar más atractivo el negocio de la privatización. Durante la etapa de privatizaciones (que coincidió con una fuerte recesión económica) cayó de forma notoria el gasto público (que dejó de destinar transferencias a OSBA porque quedó en manos de capitales privados).

Aunque en una parte de la provincia los servicios se re-estatizaron en 2002, el gasto público hacia el sector recién tendió a recuperarse en 2005, a partir de un cambio en el contexto y recepción de la provincia de dos importantes créditos del BIRF para obras de infraestructura. Las posibilidades de acceso a créditos externos han posibilitado el desarrollo de obras primarias que apuntaron a mejorar la capacidad de las infraestructuras y posibilitar la conexión de nuevos usuarios. Asimismo también en los subsistemas provincial y nacional han requerido cambios en la organización del sector que se cristalizaron en la creación de organismos de control y de planificación.²¹⁹

²¹⁸ Aunque contamos con datos parciales para las etapas previas, la información recolectada no nos permite construir una serie con mayor escala temporal.

²¹⁹ Por cuestiones metodológicas no es posible construir una serie similar con los recursos financieros destinados por el Estado nacional en subsistema bajo su jurisdicción, ni las inversiones realizadas por la empresa responsable de los servicios sea (OSN, Aguas Argentinas S.A. y AySA) en el Conurbano Bonaerense (en tanto los datos relevados, mayormente, incluyen CABA y Conurbano juntos). El Estado provincial financia organismos que tienen responsabilidad en el control y planificación a nivel local, pero no es posible construir una serie de gasto destinado por los municipios en el nivel local al sector de agua y saneamiento.

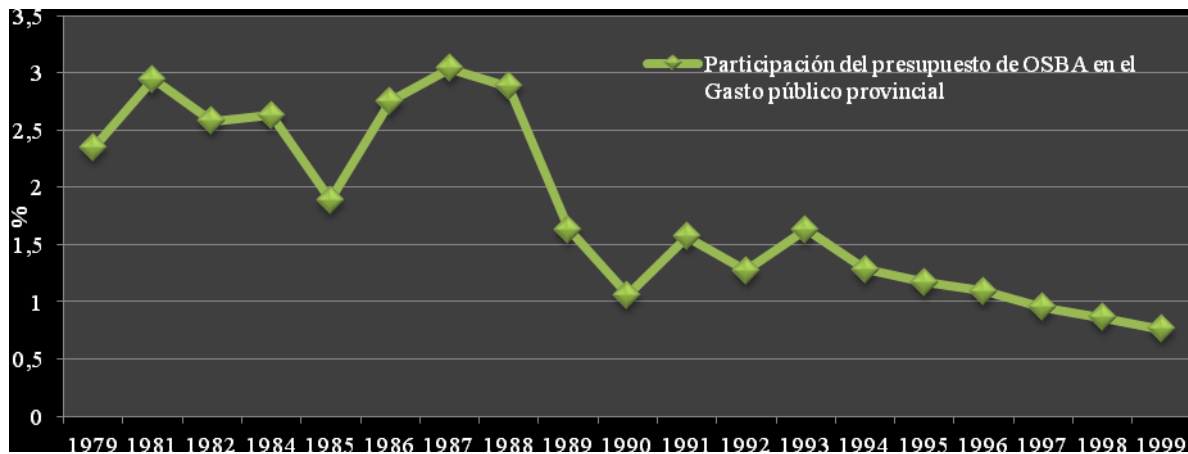
Gráfico 16: Evolución del gasto público en agua y saneamiento de la provincia de Buenos Aires (1993-2009) (precios constantes, IPI Base 1993=100)



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

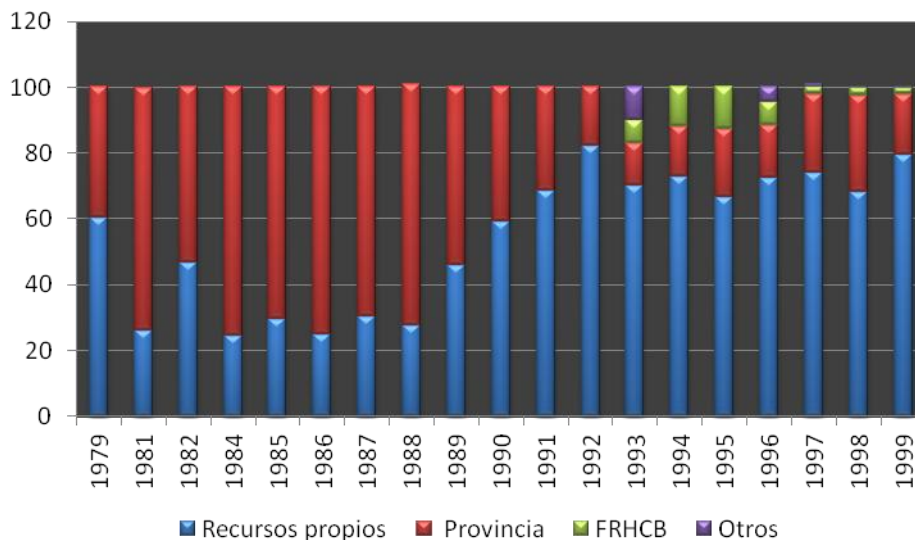
Es de destacar que respecto al funcionamiento de OSBA, la empresa responsable de los servicios en el subsistema provincial, desde inicios de los años ochenta fue perdiendo participación en el gasto público provincial, como se observa en el gráfico 17. En el capítulo 5 señalamos que antes de su privatización la empresa experimentó cambios importantes durante el gobierno de Cafiero y los primeros años del gobierno de Duhalde (vinculados a la re-estructuración de los usuarios, cobro de deudas, etc.) que tendieron a mejorar la evolución de los recursos propios con los que contaba, es decir de aquellos vinculados con la recaudación tarifaria y los controles de efluentes. Esta situación fue aprovechada posteriormente por el gobierno de Duhalde para impulsar su privatización. Puntualmente el gráfico 18 permite observar que mientras, en 1991, el 31,4% de los recursos con los que contaba OSBA pertenecían a erogaciones del Estado provincial, en 1992 ese indicador se redujo al 17,96% y en 1993, cuando comenzó a distribuirse el Fondo de Reparación Histórico, alcanzó al 12,88%. En los siguientes años la recaudación tarifaria experimentó los vaivenes, pero la participación de los recursos provinciales en el total de los recursos de OSBA no superó la de inicios de la década. Asimismo, y como parte de las restricciones que en los años noventa enfrentó OSBA para avanzar en nuevas obras, la mayor parte del gasto continuó teniendo como destino central cubrir gastos.

Gráfico 17: Evolución de la participación del presupuesto de OSBA respecto al gasto público de la PBA (1979-1999)



Fuente: Elaboración propia en base a la información del Ministerio de Economía de la PBA

Gráfico 18: Estructura de los recursos de OSBA (1979-1999)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información presupuestaria, Ministerio de economía provincial

Con la privatización de OSBA las inversiones en el sector estuvieron comprometidas en un Programa de Optimización y Expansión del Servicio (POES) dividido en seis Planes Quinquenales correlativos, con tarifas reguladas. Es de destacar que el POES comprendía metas para avanzar en la expansión del servicio, planes de acción y las obras necesarias para alcanzar las metas y los compromisos cuantitativos, cualitativos y de eficiencia del servicio y la obligación

de cobertura geográfica. Aunque no contaban con compromisos de inversión en pesos, en tanto se trataba de un contrato de objetivos con metas cuantitativas (número de conexiones a realizar, parámetros de calidad, presión de agua, kilómetros de cañerías, etc.) la valorización del POES aprobado por el organismo regulador equivalía en el caso de Azurix a una inversión de \$ 295.038.000 para el primer quinquenio. Coincidiendo con Urbiztondo (2001) destaca que Azurix pagó un canon excesivamente alto de difícil recupero para la estructura tarifaria vigente y con bajos niveles de medición.²²⁰

El organismo regulador constató que para los dos primeros años de la concesión de Azurix, el nivel de inversión esperado era del orden de \$ 114.101.000, pero sólo se comprobaron erogaciones imputables al plan por \$ 7.988.000. Por lo que no se ejecutaron compromisos por \$ 106.113.000, lo que significó un incumplimiento que medido en términos de inversión alcanzaba al 93%. En dicho contexto y tras la quiebra de la compañía Enron a nivel internacional, el Estado provincial rescindió el contrato de forma unilateral por culpa del concesionario (Cáceres y Carbayo, 2014).

En el caso del otro concesionario (AGBA S.A.) estaba obligado a realizar grandes inversiones a fin de alcanzar los objetivos del POES referidos a la cobertura de los servicios que equivalían a invertir 230 millones de dólares durante el primer quinquenio.²²¹ Aunque su concesión se extendió hasta mediados de 2006 sólo cumplió los objetivos fijados para el primer año de gestión y concentró las obras de expansión en las zonas de relativo mayor poder adquisitivo (los municipios de Escobar y General Rodríguez), mientras que en el resto de los partidos la expansión de las redes fue muy baja o nula. El incumplimiento alcanzaba al momento de la rescisión del contrato al 84% para las redes de agua y prácticamente el 100% en cuanto al tendido de redes cloacales.

²²⁰ Es presumible pensar que hubo un cálculo especulativo y rentístico por parte de Azurix al momento de pagar la desproporcionada suma por el canon. La oferta muy alta realizada es un indicio de su intención para tratar de mejorar el valor de las acciones de la empresa Enron (que lucraba con su burbuja financiera), especulando con la debilidad ex post del regulador para ejercer oportunismo empresario y trasladar el valor del canon a las tarifas (Cáceres y Carbayo, 2014).

²²¹ Y así alcanzar para el año 2004, el 74% de la población estuviese conectada a la red de agua y el 55% estuviese conectado a la red de cloacas.

Tras la re-estatización y salida de Azurix S.A. comenzó operar en un contexto económico de crisis y emergencia sanitaria. Así para garantizar la continuidad de la prestación, 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) y en 2007 y 2008 (14.500.000 y 55.500.000).

En relación a los recursos tecnológicos cabe destacar que la prestación de los servicios en la PBA se valió de un importante conjunto de tecnologías e infraestructuras que permitieron, por ejemplo, que la capital bonaerense fuera la primera del país en utilizar agua subterránea para su servicio. Lo cual se extendió luego a la mayoría de los municipios del interior donde mediante la construcción de batería de pozos (usinas) y emplazamientos individuales se accedió al recurso que, posteriormente, se potabilizó y distribuyó en las redes. Es recién cuando las perforaciones comenzaron a enfrentar dificultades operativas en las grandes ciudades como La Plata ya en los años cuarenta, que los técnicos de la dirección provincial recomendaron la incorporación de agua superficial. Actualmente en el subsistema provincial la prestación del servicio a cargo de ABSA utilizaba agua superficial, por ejemplo en la Planta potabilizadora de Punta Lara que captaba agua del Río de la Plata y agua subterránea del Acuífero Puelche en otras instalaciones de municipios como San Miguel y Moreno. La gestión de los servicios incluía 16 plantas potabilizadoras de agua, 73 plantas depuradoras de efluentes y 950 perforaciones de agua, lo cual la convierte a la empresa en la segunda más importante del sector en el país.

Mientras los municipios con prestaciones locales continuaron abasteciéndose de agua subterránea mediante baterías de pozos, ya sean que estén a cargo de empresas municipales como Obras Sanitarias Mar del Plata-Batán o cooperativas como en Saavedra. Las infraestructuras recorrían parte de los municipios y en general no se encontraban conectadas a otros servicios aledaños. La expansión de nuevas obras ha requerido en los últimos años que los municipios firmaran convenios con la DIPAC o con el MPFIPYSN.

Por su parte, la extensión de los servicios en el subsistema nacional se efectuó históricamente a partir de la explotación del Río de la Plata y más recientemente incluyó al Paraná de las Palmas,

aunque también cuenta con una importante batería de pozos que alimenta en menor medida el sistema (en 2013 alcanzaba las 354). Al cierre del trabajo se observaban tres plantas potabilizadoras en el área del Conurbano (General Belgrano en Quilmes, Dique Luján en Tigre y Juan Manuel de Rosas en Escobar) y la pionera en CABA (General San Martín). Las siete plantas depuradoras de efluentes se encontraban ubicadas en el Conurbano (La Matanza, dos en Esteban Echeverría, San Fernando, Hurlingham, Lanús y en Lomas de Zamora).

Ciertamente el estado de los recursos hídricos y de las tecnologías condicionó las posibilidades de incorporar a nuevos usuarios en la provincia donde la persistencia de problemas de cobertura y cuestionamientos a la calidad de los servicios son problemas recurrentes.

En los subsistemas provincial y nacional en un contexto económico más favorable, tras la salida de la crisis se observa la puesta en marcha de grandes obras de infraestructura, lo cual apuntó a revertir parcialmente el deterioro en las condiciones generales de prestación. Las inversiones se financiaron con crédito de organismos estatales e internacionales en el marco de programas que apuntaron a reducir los niveles de vulnerabilidad sanitaria.

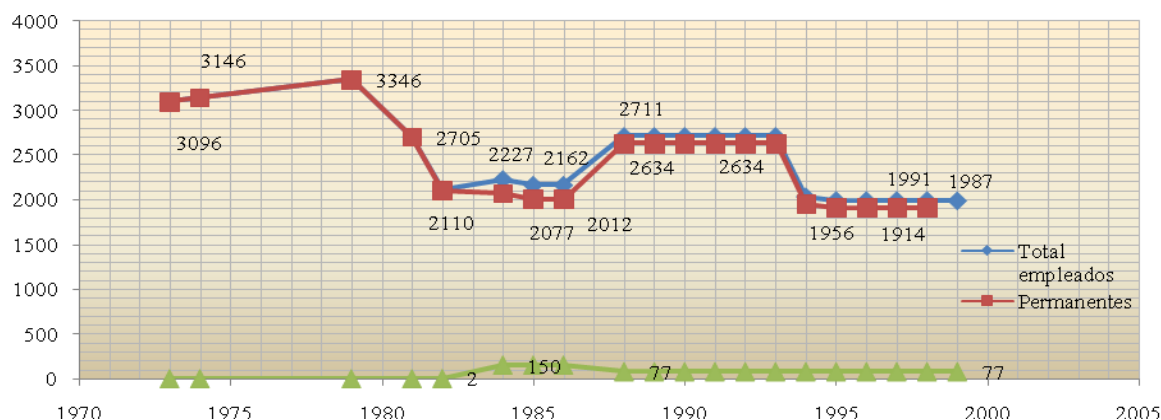
Es de destacar también que los momentos de cambios relevantes en la trayectoria del sector impactaron en los recursos humanos de las empresas generando pérdidas de recursos importantes por el traspaso a otros organismos de personal que cumplía con funciones distintas, por los programas de retiro voluntario, los despidos etc. En los años ochenta y noventa en el subsistema provincial, el personal destinado de OSBA ya expresaba el devenir burocrático y los cambios políticos que atravesó el organismo. Así de acuerdo a las entrevistas realizadas, dentro de la planta de OSBA se encontraban trabajadores que fueron municipalizados y luego re-provincializados y otros provenientes de OSN que fueron provincializados. Una particularidad de estos procesos fue el desmembramiento de los cuadros técnicos especializados que en algunos casos optaron por incorporarse a otras actividades del sector privado.

Es de señalar que durante los primeros años de la década del noventa se mantuvo el congelamiento de las vacantes de ingreso a OSBA y con la implementación de la Reconversión

Administrativa, mediante la Ley provincial N° 11.184, se redujo la dotación de su personal.²²² Entre 1994 y 1997 los cargos de OSBA se redujeron un 27% hasta alcanzar los 1914 empleados, pero a diferencia de lo que sucedió en otros sectores de la provincia, el análisis de la dotación de trabajadores de planta permanente y temporaria muestra que estos últimos no se incrementaron (cómo se observa en el gráfico 19). Lamentablemente la información recabada no nos permite discernir qué porcentaje pasó a algunos municipios que volvieron a prestar los servicios, cuál se jubiló en un proceso ordinario y cuál se adhirió a otro tipo de retiros.²²³

Tras la reestatización de 2002 y 2006 ABSA contaba con una planta que superaba a los 1600 trabajadores para atender a su área de acción.

Gráfico 19: Evolución del personal de OSBA (1973-1999)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información presupuestaria, Ministerio de economía provincial

Cabe destacar que con la descentralización los municipios asumieron la responsabilidad sobre la provisión con escaso personal en las tareas de planificación, ya que se les transfirió personal en el área operativa, sumado a que no se le transfirió nuevos recursos para financiar la prestación, situación que terminó condicionando las posibilidades reales de mejorar la prestación. Esto

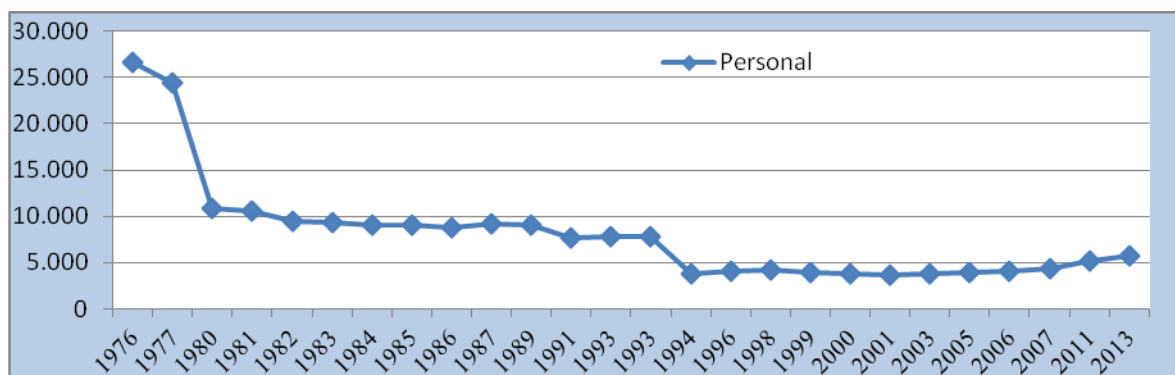
²²² La reforma provincial siguió de cerca la nacional y acordó la jubilación anticipada, los retiros voluntarios, y la prescindibilidad de los agentes (previa indemnización). Para un análisis cualitativo de la evolución del empleo público en la PBA, véase Gil (2013).

²²³ La actividad laboral de los trabajadores de OSBA se rigió por la Ley provincial N° 10.430, como estatuto general supletorio de los aspectos no considerados por el régimen estatuario específico, Ley provincial N° 10.384 sancionado durante el gobierno de Armendáriz.

significó un problema central especialmente para los municipios a los que se les transfirió los servicios que no contaban con experiencia en la planificación.

En relación al subsistema nacional, el personal de OSN (actual AYSA) experimentó cambios importantes con los giros de la trayectoria de los servicios los cuales pueden observarse en el gráfico 20. Es de recordar que luego de la descentralización OSN mantuvo la prestación de los servicios sólo en la ciudad de Buenos Aires y en trece municipios del Conurbano Bonaerense. Por lo que, el personal de la empresa se redujo de forma abrupta (un 56,64% sólo entre 1977 y 1981), pasando su dotación, en términos absolutos, de los 24.360 a 10.561 empleados de los cuales 51,5% se desempeñaban en la ciudad de Buenos Aires y 48,5% en el Conurbano. Poco más del 50% de los empleados de OSN eran obreros que cumplían tareas en un conjunto variado de oficios, el 30% eran trabajadores de las tareas administrativas y el resto profesionales del área de inspección, etc. Nuevamente el personal sufrió una reducción importante con la privatización y el ingreso de Aguas Argentinas S.A. De los 7800 empleados que existían en 1993 se redujo a 3770 poco después y, más allá de algunos ingresos, para 2005 la cantidad de empleados era un 50% menor y recién con la re-estatización comenzó una mejora en la cantidad de personal que superó los 5.000 trabajadores.

Grafico 20: Evolución del personal de la ex OSN/Aguas Argentinas S.A./AySA



Fuente: Elaboración propia en base a Memorias de OSN, Balances de Aguas Argentinas S.A. e Informes de gestión de AySA

Puntualmente en los distintos subsistemas la separación de las funciones de prestación de las de regulación y control, tras las privatizaciones, evidenció la criticidad del personal en estas áreas. Más allá que las recomendaciones internacionales señalaban la necesidad que los entes

regulatorios contaran con equipos de trabajo reducidos y altamente especializados, en la práctica fueron conformadas, mayormente, con personal proveniente de las empresas privatizadas que no tenían experiencia en las tareas regulatorias.²²⁴

Es de destacar que el ORAB arrancó su actividad con menos de una decena de trabajadores para la regulación de un esquema atomizado de operadoras y recién logró incrementar su planta y su presupuesto post re-estatización cuando pasó a tener una planta muy superior, por ejemplo al organismo provincial para el control del servicio de electricidad e incluso de su par nacional que, en 2001, contaba con 135 agentes (López, 2001).

Tras la salida de la mayor crisis económica, política y social que afectó al país, luego de un proceso de desmantelamiento de los centros de capacitación técnica (que por varias décadas mantuvieron las empresas del sector), una de las principales dificultades que afectaba al sector era la falta de recursos calificados en los variados oficios. Por otro lado, el reclutamiento y permanencia en las áreas estratégicas del sector (sobre todo en la planificación de los servicios) pareciera vincularse, como en otros sectores, a la ausencia de un sistema adecuado de retribuciones tanto en materia cualitativa como cuantitativa, en relación a los que se perciben en el sector privado (Cuñaro, 2009). En los últimos años, los dos principales sindicatos del sector (SGBATOS y SOSBA) firmaron convenios con el Ministerio de Trabajo a nivel nacional para capacitar a los trabajadores en los oficios y técnicas del sector.

Por último cabe destacar que los reiterados cambios que incidieron en la trayectoria se vieron afectados no sólo por la coyuntura económica sino también por las dificultades para generar acuerdos y compromisos entre distintos gobiernos, incluso del mismo partido político, especialmente en el subsistema provincial y nacional. Cuando estos acuerdos se observaron en el sector, al menos respecto a la importancia de dar continuidad a las obras de gran envergadura iniciadas en una gestión, las obras lograron finalizarse y dotaron a las empresas de la capacidad de conectar a nuevos usuarios. Tal es el caso de la construcción en la PBA de la Planta Provisoria de tratamiento de agua en Ensenada, la Plata Potabilizadora Donato Gerardi en Punta Lara, y el

²²⁴ Al respecto, véase Oszlak, Felder y Forcinito (2000).

acueducto Paso Piedras en Bahía Blanca, obras emblemáticas que requirieron grandes esfuerzos de asignación de recursos durante distintos gobiernos y que más allá de distintos inconvenientes lograron finalizarse.

Por el contrario las evidencias recolectadas permiten señalar que, mayoritariamente, las intervenciones estatales en el sector se encontraron atravesadas por la incapacidad de establecer acuerdos básicos entre distintos gobiernos, situación que ha posibilitado numerosas instancias de inicio y paralización de obras en el sector, dificultaron el mantenimiento de las obras, la reducción de la calidad de los materiales, etc. Esto se manifestó claramente en los procesos de recentralización, privatización y re-estatización.

El análisis de los instrumentos de política pública ayuda a comprender el derrotero de un proceso de institucionalización que consolidó en el periodo analizado un servicio de agua y saneamiento altamente fragmentado. En ello, incidió además, una precaria coordinación entre subsistemas. Por ello nos detenemos a considerar este aspecto con mayor detalle a continuación.

3. La coordinación intergubernamental en la provisión de agua y saneamiento en la PBA

El proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento en la PBA ha dado lugar a la coexistencia de tres subsistemas de provisión (de jurisdicción nacional, provincial y local) que han contado con distintos esfuerzos por generar instancias de coordinación entre subsistemas y al interior de los mismos con resultados disímiles. Estos fueron impulsados por el Estado provincial y nacional.

Más allá que en gran parte del siglo XX no se lograron conformar un escenario de coordinación que incluyeran a todos los actores relevantes sobre la política sectorial, el trabajo realizado permite observar que durante la etapa inicial del proceso de institucionalización de los servicios (hasta 1973) la relación intergubernamental primaria nación-provincia quedó cristalizada en distintos acuerdos formalizados en un conjunto de convenios que habilitaron, por un lado, la

construcción y gestión de los servicios en distintas áreas de la PBA y por otro, avanzaron en el financiamiento de las nuevas obras y en el control de la contaminación hídrica.

Así mediante distintos convenios el Estado nacional comenzó a desplegar acciones en el sector de agua y saneamiento en áreas donde el Estado provincial no lograba organizar la construcción de las infraestructuras necesarias para la prestación de los servicios. Aunque los convenios incluyeron a algunas ciudades del interior se concentraron sobre todo en el Conurbano Bonaerense donde los servicios se fueron extendiendo en continuidad con la ciudad de Buenos Aires, lo que dio lugar a un sistema interconectado de infraestructuras en gran parte del territorio. Se trata de convenios que permitieron cierta complementariedad en el sector entre ambos niveles de gobierno y que devino en la delimitación de áreas de acción.

En esta materia de financiamiento, desde 1962, por decisión del Estado nacional se implementó el Fondo de Saneamiento del Aglomerado Bonaerense que estableció que el Estado provincial, que ya tenía importantes problemas de cobertura y calidad en el subsistema a su cargo, coparticipara del financiamiento de las inversiones en el área de OSN (Ley provincial N° 6.729). El convenio continuó en la década del setenta (Ley provincial N° 9.139) y fue renegociado en 1978 y en 1985.

El Estado provincial avaló participar en el financiamiento dado los problemas de salubridad pública y de contaminación ambiental que afectaban a zonas pobladas y con importantes niveles de industrialización, como eran los municipios del primer cordón del Conurbano, interconectadas a las infraestructuras con la ciudad (Ley provincial N° 10.298).

Por otro lado, respecto al control de las fuentes de contaminación por el vuelco de efluentes se acordó entre el nivel nacional-provincial la distribución de áreas a fiscalizar respecto al control de las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua. Así OSN quedó a cargo del control de los efluentes y la emisión de permisos de vuelco en el sector norte del Conurbano y en el sur y el resto del territorio, su par provincial.

Es de destacar que no se intentó conformar un consorcio horizontal de prestatarias, tampoco un fondo de saneamiento ni un organismo de control de las distintas fuentes de contaminación con alcance para todo el territorio y en cambio se mantuvieron distintas formas de financiamiento que incluyeron endeudamiento y otras contribuciones de los usuarios, y dos instancias complementarias de control de la contaminación. A partir de la descentralización esta situación sufrirá cambios.

3.1 Escenarios de coordinación entre el subsistema nacional y provincial

Desde la descentralización de los servicios en 1980, el Estado nacional promovió un conjunto de escenarios de coordinación con las autoridades de la PBA, y también de la ciudad de Buenos Aires. El primero de ellos tuvo lugar, en 1981, cuando se impulsó la creación de un Ente Metropolitano²²⁵ bipartito para hacerse cargo de la provisión en el área que aún no había descentralizado que incluía a la ciudad de Buenos Aires y 13 municipios del Conurbano.²²⁶

Inicialmente la creación del Ente no fue acompañada por el Estado provincial quien intentó avanzar en un proyecto propio, por el cual pretendía concesionar a capitales privados el desarrollo de las obras y la posterior prestación en el Conurbano.²²⁷ Luego que esto no prosperó recién comenzó a participar de las reuniones para la conformación del Ente Metropolitana.²²⁸

Así en la memoria institucional de OSN (1982) se señala que: “durante los primeros meses del año las nuevas autoridades provinciales mantuvieron una frecuente comunicación con la empresa interiorizándose de todos los aspectos de funcionamiento de los servicios que tenían relación con el área provincial”. En esta ocasión ya la propuesta se inclinó hacia la creación de un Ente tripartito (que incluyera la participación del Estado nacional).

²²⁵ Bajo el mando de Roberto Viola (marzo-diciembre de 1981)

²²⁶ En una modalidad similar a la presente en la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado.

²²⁷ A cargo del General Oscar Gallino (1981-1982)

²²⁸ Ley provincial N° 9816

A fines de diciembre de 1982, el Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación Conrado Bauer²²⁹ creó una comisión con participación del Subsecretario de Recursos Hídricos, del Ministro de Obras públicas y Servicios Públicos de la provincia y de la ciudad de Buenos Aires para la elaboración de la propuesta de creación del Ente metropolitano. Esta comisión funcionó durante el primer trimestre de 1983 y, finalmente, “aconsejó no alterar momentáneamente la estructura de OSN ni de su ley orgánica manifestando además que cabía reforzar la coordinación de la empresa con OSBA a través de un acuerdo formal que respetara los respectivos ámbitos legales y competencia de cada organismo” (OSN, 1983: 3).

Es de destacar que el SGBATOS, sindicato del sector, fue uno de los actores que se opuso a la modificación de la estructura de OSN y a su traslado a la órbita de la PBA y la ciudad. Cabe preguntarse, por ejemplo, ¿qué sentido tendría para el SGBATOS que el Estado nacional avanzará en la creación de un ente bipartito o tripartito de coordinación integral, toda vez que la conformación de estos espacios no incluía la representación del sindicato sino de representantes de las jurisdicciones? Desde la perspectiva del gremio su conformación era el primer paso para que se modificara la estructura de OSN y para que se transfirieran los servicios a las dos jurisdicciones involucradas (la ciudad de Buenos Aires y la PBA). Esta posibilidad claramente fue rechazada por el SGBATOS que ya con la descentralización del servicio hacia las provincias había perdido una parte importante de los trabajadores a quienes representaba, como señalamos en el capítulo 5.

Aunque el Ente no logró conformarse y los servicios se mantuvieron a cargo de OSN, representantes de la empresa nacional y de su par provincial firmaron convenios por el que, al interior de OSN se creó una comisión encargada de la coordinación de las acciones con OSBA y con la municipalidad de Buenos Aires. Este nuevo intento de coordinación contó con la participación de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación que emprendió “conversaciones con representantes de la Provincia Buenos Aires orientadas a definir una

²²⁹ Mediante la Resolución N° 684/82

limitación de jurisdicciones y áreas de competencia” (OSN, 1982), pero sólo avanzó en la coordinación de acciones vinculadas al control de efluentes industriales.

Es decir desde la descentralización que impulsó el Estado nacional en el área e OSN las interacciones formales entre nación-provincia se mantuvieron acotadas a un área puntual, como en el control de la contaminación hídrica, en este caso mediante una comisión que funcionó de forma permanente al interior de OSN. Posteriormente tras la firma de acuerdos entre ambas jurisdicciones, la empresa provincial OSBA comenzó a construir obras de forma subsidiaria en áreas en las que OSN no tuviera proyectado hacerlo. Esto implicó la posibilidad de cooperación entre ambas empresas, pero también generó problemas de disputas y cuestionamientos por la presencia de criterios disímiles en el desarrollo de las obras.

Asimismo ya a mediados de los años ochenta se incorporó a los acuerdos la implementación de una política focalizado denominado PROAGUA que contó con financiamiento externo apuntó a extender el servicio de agua en algunas áreas de la provincia menos favorecidas en materia de cobertura. Más allá de estas acciones las interacciones formales entre el nivel nacional-provincial continuaron siendo relativamente bajas, centrada en las actividades de las empresas y discontinuadas en los recambios de gobierno.

Ya en los años noventa en el marco de la privatización de OSN, que contó con un claro apoyo del sindicato, el Estado nacional conformó una agencia denominada ETOSS que recuperó parte del proyecto de creación del Ente metropolitano al incluir en su directorio a representantes de las tres jurisdicciones para el área concesionada a Aguas Argentinas S.A. (aunque ya no para la prestación de los servicios sino para la regulación y control de las condiciones de provisión).

Hasta entonces las distintas funciones de la política sectorial en el subsistema nacional eran desempeñadas por la burocracia de OSN. Desde su creación, el ETOSS conformó la única instancia formal de participación de la PBA y la ciudad y recibió presiones de la empresa y del gobierno nacional en tanto cuando se presentaba un problema el gobierno acudía “primero a la

empresa” y “no al regulador”, por lo que el ETOSS sufrió “un proceso en el que grupos de élite en el gobierno y la empresa privada (y en alguna medida en el sindicato) toman sus decisiones entre ellos” y así el rol de regulador independiente de la agencia estuvo “virtualmente desprovisto de sentido” (Loftus y McDonald, 2001). Asimismo la participación de autoridades de la PBA no garantizó la extensión de los servicios, de acuerdo a las inversiones comprometidas, en el Conurbano Bonaerense ni su articulación con el resto de los organismos provinciales dedicados al tema hídrico.

Las reformas que experimentó el sector con las privatizaciones cristalizaron un área de interdependencia entre nación-provincia que abarcó la regulación y control de los servicios. Más allá que la literatura y otras experiencias internacionales avalaban la conformación de un organismo de regulación, separado de las empresas prestadoras de los servicios, en el caso bajo análisis su funcionamiento se vio limitado por presiones políticas del gobierno nacional y de la propia concesionaria, en lo que Vispo (1999) denominó “cooptación bifronte”.

En 2006, luego de la re-estatización, se reemplazó al ETOSS por el ERAS y además se creó otra agencia denominada APLA. El ERAS pasó así a tener por objeto el ejercicio del control de la prestación del servicio de AySA en relación a los patrones de calidad, la contabilidad regulatoria y el benchmarking como sucedió con su par provincial el ente dejó de regular tarifas, inversiones, etc. Aunque asumió funciones de coordinación de las actividades con otros organismos de competencia hídrica, poco avanzó en desarrollar acciones en conjunto con su par provincial (OCABA) u otros organismos, como la ADA, lo cual quedó explícito en el análisis de las resoluciones de su directorio durante 2007-2015.

En la APLA participan representantes, al igual que en el ERAS, del Estado nacional, provincial, de la CABA y de los municipios involucrados en el área de acción de AySA. Esta agencia cumplió funciones de evaluación, estudio, planificación, proyecto, ejecución y control de las inversiones destinadas a la prestación de los servicios a cargo de la empresa nacional (artículo 4, Ley Nacional N° 26.221). Fundamentalmente desde su creación tiene la función de coordinar la

planificación de las infraestructuras mediante la interacción con los municipios y la empresa en una comisión asesora. Por lo que en una parte sustancial de la PBA en la que los servicios nunca se descentralizaron y en la que aún el Estado nacional es responsable de la provisión, a las tareas de control de los servicios se adicionó la planificación de las nuevas obras como áreas de interdependencia con la provincia. Se observa también la participación en estos organismos de los municipios, lo que significó un cambio importante respecto a las etapas previas. Ciertamente a la histórica presencia en el sector del Estado nacional es una insignia que diferencia a la PBA del resto de las jurisdicciones, salvo la CABA.

3.2 Escenarios de coordinación entre el subsistema provincial y el local

Aunque los servicios de agua y saneamiento en la PBA se han conformado con la participación de distintos prestadores, el Estado provincial no logró establecer un escenario de coordinación entre los subsistemas respecto a las decisiones básicas del sector durante gran parte del siglo pasado. En los años setenta aunque OSBA asumió funciones de coordinación de la provisión no logró articular líneas de acción conjunta con OSN, con las prestatarias locales, tampoco con la Dirección de Hidráulica y el SPAR.

Aún entendiendo a la coordinación como un proceso que tiene gradientes, durante varios años se sostuvieron instancias de descoordinación en la provincia en la provisión de los servicios y la gestión hidráulica, o de poca interacción entre los actores como el mero reconocimiento de la existencia del otro o de comunicación básica (Ilari, 2015). Por lo que la modalidad que asumió la descentralización y transferencia hacia los municipios el proceso y la debilidad de los mecanismos de coordinación que se dieron estuvieron lejos de contribuir a la unidad, la congruencia y compatibilización de las acciones en el sector (Pontifes Martínez, 2002). Al contrario la tornó más compleja y lejos de contribuir a la conformación de un “sistema” descentralizado propició un escenario de fragmentación (Cingolani, 2005:1).

Las relaciones de indiferencia se explicitaron y agudizaron entre el subsistema provincial y local en tanto este último pasó a decidir de forma autónoma no sólo las modalidades que adoptaría la prestación sino las tareas de planificación, la regulación tarifaria y de calidad, la forma de financiar las inversiones de los servicios, etc.. Sólo en algunos municipios donde se fueron conformando cooperativas puede observarse niveles de colaboración financiera y técnica, a partir de la actividad del SPAR, un organismo provincial que asumió un rol creciente de articulación

Recién en el marco de la privatización y desmembramiento de OSBA, con la creación del ORBAS (que luego se denominó ORAB), se creó otro organismo que tuvo entre sus distintas tareas, funciones de coordinación sobre aspectos regulatorios. Este asumió, 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, uso racional de los recursos, y protección de la salud pública y el ambiente.²³⁰

Desde la descentralización de los servicios los municipios ya ejercían el control de las operadoras locales y coexistían parámetros heterogéneos de calidad de los servicios y de sus tarifas. El Estado provincial, luego de la privatización, promovió formalmente la aplicación de un mismo marco regulatorio, tanto en el subsistema provincial como en el local (excluyendo al subsistema nacional donde actuaba el ETOSS). El organismo regulatorio asumió así 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 facultado para solicitar información, realizar investigaciones, etc. (Majone y La Spina, 1993).

Más allá de lo cual en los primeros años y en pleno proceso de aprendizaje de sus funciones, la actividad del organismo sólo se limitó, como ya señalamos, al control de las dos concesiones

²³⁰ En el marco de la tesis se utilizan de modo indistinto los conceptos de “agencias reguladoras”, “entes reguladores o de regulación” y “organismos reguladores”.

privadas de la provincia (Azurix S.A. y AGBA S.A.) y poco intervino con el resto de las prestatarias²³¹ que permanecieron con escasa regulación y control.

El ORAB enfrentó al menos tres problemas principales (similares a los que atravesó su par nacional). Por un lado, la asimetría de la información existente entre las prestatarias y las agencias, en tanto estas últimas dependían de la información que las primeras producían y no siempre les enviaban. Por otro, los recursos críticos con los que contaba condicionaron sus cursos de acción, en tanto, por un lado, el personal que integró el organismo, previamente, cumplía otras tareas en OSBA y no contaba con la formación y experiencia acordes a las nuevas tareas a desarrollar; y por otro, recibía una baja dotación de recursos financieros necesarios para el desarrollo de los programas de control, adquisición de nuevas infraestructuras, etc. Por último, las decisiones se vieron atravesadas por la influencia del poder político que otorgaron tenues márgenes de autonomía relativa para la toma de decisiones, importantes como la autorización del uso de nuevas valuaciones para el cobro de las tasas, etc.

Desde 2003, el ORAB fue reemplazado por el OCABA que quedó acotado a las tareas de control y fiscalización de los servicios y la regulación quedó a cargo del MIVSP.²³² Desde entonces, el OCABA centró su tarea 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 logró tener un rol activo en lo que concierne al control de las prestaciones en el subsistema local en tanto pasó a auditar los niveles de calidad y los cuadros tarifarios de la empresa, lo cual requiere adhesión de los municipios con prestatarias locales²³³ Asimismo, desde 2007, el OCABA cuenta en su estructura organizativa con un

²³¹ La tabla 20 del anexo V presenta la estructura, financiamiento y funciones de las agencias reguladoras que cohabitaban en la provincia (ORAB y ETOSS).

²³² Decreto del PEP N° 878/2003

²³³ Por Resolución del Ministerio de Infraestructura N° 214/05, el gobierno provincial aprobó un modelo general de contrato con las cooperativas. Así empezaron adherir la Cooperativa de Provisión de Electricidad y Servicios Públicos y Sociales de Navarro Limitada (Villa Moll) (Decreto del PEP N° 2279/2009), Cooperativa de Agua Potable y otros Servicios Públicos de Lisandro Olmos Limitada (Decreto del PEP N° 2.001/2010), Cooperativa de Agua Potable y Otros Servicios Públicos de Mones Cazón Limitada (Decreto del PEP N° 2278/2009), Cooperativa

representante de los usuarios, propuesto por las asociaciones de usuarios al igual que lo que sucedía en el ERAS.²³⁴

Esta situación cambio con las re-estatizaciones, tras una modificación en las funciones del organismo de control (con la creación del OCABA) que comenzó a delinear acciones que apuntaron a brindar mayor articulación con las prestatarias del subsistema local y no sólo de las cooperativas del SPAR. Esto demandó la firma de convenios por el cual las empresas locales que prestaban los servicios comenzaron a adaptarse a las disposiciones del marco regulatorio provincial; y en el caso de las cooperativas, el SPAR dejó de controlar la calidad de los servicios y la racionalidad de las tarifas y las traspasó al OCABA.

Es de destacar que a partir de la solicitud por parte de la PBA de un crédito externo, en 2005, se observa la creación de otro organismo con responsabilidad de coordinación sobre los aspectos vinculados a la planificación de las obras sanitarias: la DIPAC. La DIPAC 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. Al cierre del trabajo se encontraba promoviendo, por un lado, el empadronamiento obligatorio de los prestadores de los servicios que actuaban en la provincia, situación que permitiría la producción de un inventario físico del estado de los servicios, información básica para la planificación. Por otro, la conformación de Mesas Regionales del Agua en cada región hídrica con el propósito de avanzar en la articulación de las distintas instancias y actores relevantes en la toma de decisiones de las política públicas y planificación en el ámbito de los recursos hídricos, así como del estudio de la coordinación del sector (Escudero y Bielsa, 2012).

de Agua Potable y Otros Servicios Públicos de Norberto de la Riestra Limitada (Decreto del PEP N° 2280/2009), Cooperativa de Agua Potable y otros Servicios Públicos de Suipacha Limitada (Decreto del PEP N° 2480/2009), Cooperativa de Provisión de Servicios Públicos de La Garma Limitada (Decreto del PEP N° 1.041/2010), entre otras.

²³⁴ El OCABA se encuentra integrado por cinco Directores vocales y las Gerencias de Administración y Finanzas, de Regulación Técnica y de Calidad, de Normas y Regulación Económica y de Atención al Usuario (Decreto del PEP N° 2.188).

Con la creación del OCABA y la DIPAC, el Estado provincial avanzó en acordar aspectos comunes relativos a la calidad de los servicios y en la planificación de nuevas obras con las prestadoras locales. Así el control y la planificación pasaron a ser áreas de interdependencia entre el nivel provincial y local.

Por lo que luego de más de dos décadas de la descentralización de los servicios en la provincia, el control de las responsabilidades sobre las condiciones generales y específicas a cumplir por las operadoras (patrones de calidad, por ejemplo) y la planificación de nuevas obras pasaron a conformar áreas de “acción simultánea” entre el nivel provincial-local (Cingolani, 2005: 6). Pero estas áreas conformaron un repertorio limitado de respuestas en las que el Estado provincial impuso sus criterios y condición es que se materializaron en los convenios uniformes que firmó con los municipios.

3.2.1 Otros instrumentos de coordinación promovidos por el Estado provincial

El Estado provincial impulsó también la formulación de un instrumento importante para la coordinación de la provisión que refiere a los planes directores de los servicios de agua y saneamiento.

El primero de ellos se formuló, en 1989, durante el gobierno de Cafiero y se valió de un grupo de trabajo²³⁵ convocado para la formulación del plan que incluyó a distintos cuadros técnicos de OSBA (ingenieros sanitarios, geólogos y economistas) así como de responsables asignados por los municipios y dirigentes del SOSBA. Estos actores durante 1988 y 1989 recopilaban 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 de planificación integral de los servicios para dotar en el corto y mediano plazo (1989-1991 y 1989-2010, respectivamente),

²³⁵ De acuerdo a Ilari (2015) un grupo de trabajo es un dispositivo de enlace en la coordinación, se trata de comités convocados para una tarea y se disuelve una vez terminada. De igual forma Galbraith (1977:51) sostiene que “el grupo soluciona conjuntamente el problema y, cuando se llega a una solución aceptable cada miembro regresa a sus actividades habituales”.

de los servicios a un conjunto de municipios (Merlo, Moreno, General Sarmiento y Florencio Varela). Sin embargo este plan no logró avanzar en 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 de los servicios y la creciente contaminación. Por entonces OSN contaba con su propio plan de acción para su área de acción.

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 algunos municipios), 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, en este caso a la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata.

La propuesta elaborada 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. Respecto al plan anterior amplió el territorio objeto de la planificación al incorporar a dos municipios a cargo de Aguas Argentinas S.A. y la prestataria local de Berazategui. Más allá de las recomendaciones que emanaron, el plan director fue dejado de lado cuando el gobierno de Duhalde decidió avanzar en la privatización de OSBA.

Por último, en 2011, se presentó un tercer plan estratégico de los servicios que se propuso alcanzar la universalización del servicio de agua y un 90% de la cobertura de las cloacas considerando la sustentabilidad tarifaria y las áreas con mayor vulnerabilidad sanitaria.²³⁶ A diferencia de los anteriores fue elaborado con fuerte participación de un actor importante, como

²³⁶ La PBA pasó a utilizar el Índice Ponderado de Parámetros de Riesgo Social de la PBA, como un indicador que se vincula con la vulnerabilidad sanitaria. Fue elaborado en la Evaluación ambiental Estratégica para el sector de Saneamiento por la Universidad de la Plata en 2004. El índice clasifica a los 135 municipios en 4 intervalos correspondiendo a cada uno un riesgo vinculado a la transmisión de enfermedades por contaminación de origen hídrico. El riesgo se cuantifica a partir de la combinación de la falta de agua y cloacas, la densidad de población, la presencia de necesidades básicas insatisfechas y la degradación del ambiente.

el SOSBA (impulsor principal mediante su propia fundación de estudios creada en los años noventa del siglo pasado) y la Universidad Nacional de La Plata.

De esta forma, por primera vez, el plan procuró avanzar en la coordinación integral con un horizonte de mediano y largo plazo 2011-2041 de las acciones implementadas en cada subsistema tendientes atender la problemática hídrica en la provincia (y no sólo del abastecimiento de agua), con un diagnóstico de la calidad de los recursos hídricos en cada una de las regiones hidrográficas, del estado de los servicios (inclusive en el área abastecida por AySA), de proyección de grandes obras para atender la demanda insatisfecha (que incluyeron el desarrollo de acueductos), de mejora de la calidad del agua distribuida por las redes, de protección de los reservorios de agua, de inversiones y búsqueda de financiamiento. Más allá que distintos actores, principalmente funcionarios de la DIPAC y miembros del SOSBA han insistido en la necesidad que se materialice en una ley que posibilite su continuidad, al cierre del trabajo, no se ha concretado.

Por otro lado, en relación a un problema específico, en el marco de la causa por la Cuenca Matanza-Riachuelo por orden judicial las jurisdicciones involucradas (nación, provincia y la CABA) avanzaron en la formulación e implementación de acciones que contemplaban un ordenamiento ambiental de la cuenca, el control sobre las actividades antrópicas, el estudio sobre el impacto ambiental de las empresas demandadas, un programa de educación ambiental, etc.²³⁷ A partir de 2012, y nuevamente por reclamo judicial se avanzó también en la coordinación de los planes desarrollados por las prestatarias de los servicios y en este caso se exigió a la PBA que el territorio de Cañuelas, Las Heras y Marcos Paz fueran incorporados al área de ABSA (como ya señalamos).

4. Los principales problemas de la no coordinación en los subsistemas de provisión de agua y saneamiento en la PBA

²³⁷ Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo.

La provisión de agua y saneamiento en la PBA ha dado lugar a subsistemas que presentaban una serie de problemas en materia de eficiencia social, económica y ambiental en lo que concierne al uso de los recursos y de equidad en torno al acceso a los servicios.

La fragmentación institucional implicó claramente una duplicación de esfuerzos en el sector y aunque se encontraba presente desde los inicios de las obras sanitarias en la provincia se complejizó a partir de la descentralización y transferencia de los servicios. Cuando dicha política incrementó la necesidad de coordinación intergubernamental al distribuir funciones e incorporar a ciertos municipios como responsables de la provisión.

La coordinación tiene múltiples expresiones, de acuerdo a lo señalado en el capítulo 2, y aunque en el caso bajo análisis se ha avanzado en las instancias de planificación, control y fiscalización; en lo que concierne a la prestación de los servicios no ha logrado salir de los gradientes “menos complejos” en el que, por ejemplo, las empresas sólo intercambiaban información básica y no lograban conformar lineamientos comunes para todo el territorio. Así no se ha logrado aprovechar las sinergias cognitivas, de actividades, recursos, etc.

Uno de los problemas adicionales que presenta la fragmentación y la superposición de competencias en el sector es la dificultad para “discriminar quién debe hacer qué cosas” situación que “obstaculiza y desincentiva el ejercicio de derechos de los habitantes a exigir información, detectar incumplimientos, efectuar denuncias y exigir remedios” (Ministerio de Economía de la PBA, 2012).

Los fallos judiciales que de forma reciente se han producido en distintas instancias, incluyendo la Corte Suprema de la Nación, reconocen las dificultades que tienen los usuarios para acceder a información básica y elemental del estado de los servicios. Aunque claramente la superposición de normativas y funciones no es una excusa para no considerar los problemas y reclamos planteados por los usuarios (COHRE, 2009).

En base a las experiencias internacionales, la literatura promueve la distribución de las funciones de la política sectorial que, hasta los años noventa en la PBA y en el resto del país, se encontraban a cargo de las propias empresas prestadoras. Se promueve así la presencia de un ente rector que defina la política; un ente con autonomía del poder político y empresarial que regule y controle la prestación; y empresas que, concretamente, presten los servicios. En parte estas situaciones están presentes en la PBA a excepción que la ADA, organismo que aglutina las funciones centrales de la política hídrica cuenta con escasas posibilidades de incidir en las acciones del resto de los actores (Isuani, 2010).

Asimismo se destaca que la política sectorial requiere tener relación con la política hídrica y considerar a las cuencas “no sólo como unidad territorial de gestión sino también como ámbito primordial para la toma de decisiones” (Gutiérrez, 2010:166). Cabe destacar que en la PBA los comités de cuencas fueron creados mediante el Código de agua, Ley provincial N° 12.257, y si bien están reconocidos como instrumentos necesarios para la planificación han sido escasamente puestos en práctica (Pochat, 2005).

La presencia de distintos prestadores de los servicios aunque evidencia un desaprovechamiento de las escalas en la producción de agua y tratamiento de los efluentes, puede ser comprensible en un área como la PBA que incluía dentro de su territorio características diferenciadas en términos de densidad de población, de presencia y calidad de las fuentes de recursos hídricos, etc. (sobre todo en el interior provincial). Lo cual podría incluso de haber existido voluntad política promover comparaciones entre prestadores que intentaran mejorar la productividad del sector (productividad por trabajador, por producción del agua o por cantidad de conexiones).

Por lo que más allá de la pérdida de escalas en la producción, el problema también se presentaba en la coexistencia de un Dispositivo Normativo que habilitaba la presencia de marcos regulatorios diferentes y de la mano de esto la discriminación en las condiciones de acceso a los servicios básicos e indispensables para la vida, la salud de la población y el desarrollo.

Coincidiendo con Brunstein (1995:122) esta desarticulación se torna “inadmisibles” en tanto “el sistema hídrico superficial y subterráneo de donde se extrae lo que se consume y se arroja lo que ya no sirve, constituye una unidad indisoluble”. El autor cuestionaba, ya a mediados de los años 90, que no fuera posible la existencia al menos de mismo ente regulador, en sus palabras, “es posible admitir la existencia de distintos operadores, pero la regulación debería ser única, como forma de recuperar la unidad que exige la naturaleza propia del agua” (Brunstein, 1995:126).

Asimismo como quedó expuesto en el capítulo 5 la presencia de subsistemas no ha garantizado la universalización de los servicios y ha concentrado a la población sin servicio en los municipios más empobrecidos de la provincia sobre todo del Conurbano Bonaerense. Lo cual generaba la existencia de importantes sectores de la población que resolvían el acceso mediante modalidades sustitutas que afectaban la salud y el estado de los acuíferos. El último Plan estratégico de agua y saneamiento de la PBA (2011) y distintos trabajos efectuados en los últimos años daban cuenta del deterioro de la calidad y cantidad que presentaban los acuíferos de los cuales se abastecía la población (y muchas de las empresas que prestaban los servicios por redes y otras que lo utilizaban como insumo de producción).²³⁸

En materia de cobertura es en el subsistema local donde claramente existen menos posibilidades de aprovechar las escalas de producción, de recurrir a fuentes externas de financiamiento externas a las propias empresas, la posibilidad de recibir subsidios cruzados entre usuarios de los servicios, donde se observan mejores niveles de cobertura de acceso. Ciertamente a excepción de General Pueyrredón, Berazategui y Pilar los municipios con prestaciones locales engloban a áreas donde no se observa un crecimiento importante de su población.

²³⁸ Entre los trabajos se destacan los diagnósticos ambientales efectuados en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento que encontraron en las muestras niveles elevados de nitratos y E. Coli en: San Miguel Herrero y Ramírez (2001) y Alsina y Miño (2007); en Pilar Alsina, Borello y Miño (2002), en Ituzaingó Alsina y Borello (2003), Malvinas Argentinas (Alsina, Borello y Miño (2004), en José C. Paz (Alsina y Miño, 2005), en Morón (Alsina y Miño (2007); Moreno (Alsina y Catenazzi, 2004), de San Antonio de Areco (Flores y otros, 2012). Asimismo estos resultados se reiteran en el Partido de Escobar Busso y Santa Cruz (2005) y en varias muestras en municipios de la Cuenca Matanza Riachuelo (Monteverde, Cipponeri, Angelaccio, y Gianuzzi, 2013).

Monteverde, Cipponeri y Angelaccio (2010:67) señalan que la falta de acceso a los servicios incrementan “significativamente el riesgo de padecimiento de diarreas, y que si bien dichos efectos son importantes entre la población de distintos grupos socio-económicos, los mismos se acentúan entre la población menos favorecida desde el punto de vista educativo. Este mayor efecto sugiere la existencia de un fuerte efecto sinérgico entre falta de servicios y la vulnerabilidad social. El efecto de interacción (o sinergia) cobra especial importancia si se tienen en cuenta las grandes desigualdades de cobertura entre los municipios del Conurbano, donde los partidos y los hogares más pobres son los que cuentan con menores índices de cobertura y peores condiciones para afrontar los problemas de salud”.

La fragmentación institucional no ha contribuido a la implementación de políticas integrales que consideren la complementariedad del agua y saneamiento y del resto de los usos del recurso hídrico. Los niveles de cobertura en los tres subsistemas mostraban una merma más pronunciada en las cloacas. La falta de integralidad en la extensión de los servicios ha contribuido a producir consecuencias negativas en materia de contaminación de los acuíferos por la presencia de pozos ciegos en tanto, directamente, en algunas áreas de la provincia se ha extendido sólo el servicio de agua; y esto ha repercutido también en las inundaciones de sótanos, cocheras y el colapso de pozos ciegos. Esta situación se vinculaba también con el reemplazo del uso de agua subterránea por agua del Río de la Plata (sin la extensión en paralelo del servicio de cloacas) y fue desplegada, por ejemplo, por Aguas Argentinas S.A. durante los primeros años de la gestión de los servicios que permitió que el agua subterránea, que a inicios de los años noventa se encontraba a unos 15 o 20 metros de profundidad, ascendiera rápidamente para aflorar al nivel del suelo en la mayor parte de su área de acción (Ministerio de Economía, 2012).

La falta de articulación entre subsistemas ha dejado otras huellas en el sector que ilustran lo que termina siendo un juego de suma negativa, a partir de la instalación en Berazategui de un emisario submarino que vertía parte de los efluentes cloacales que OSN recolectaba a pocos kilómetros de la toma de agua de la planta potabilizadora de Punta Lara en Ensenada, perteneciente por entonces a OSBA. A esta situación se agregaba que Berazategui era uno de los municipios que tenía un sistema local de provisión de agua, que se abastecía de agua mediante

perforaciones y que mantuvo a lo largo del periodo estudiado bajos niveles de cobertura de las cloacas (aunque su ribera recibía miles de litros de efluentes cloacales producida por los usuarios de otros subsistemas).

Las posibilidades de mejorar la calidad y universalización del acceso a los servicios quedaron signadas no sólo por la disponibilidad de recursos financieros en cada nivel de gobierno, sino por la disponibilidad de recursos hídricos, la posibilidad de continuar acciones más allá de los cambios de gobierno, etc. como retomaremos en el siguiente capítulo.

5. A modo de síntesis

El proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento en la PBA se ha visto afectado por un derrotero de decisiones volátiles, contradictorias, poco coherentes y descoordinadas ha llevado a la consolidación de tres subsistemas de provisión que cohabitan en suelo bonaerense: uno provincial, otro nacional y otro local.

- El subsistema provincial, al cierre del trabajo, tenía a ABSA como responsable de la provisión en un conjunto importante de municipios, situación que la ubicaba como la empresa más importante en extensión geográfica. En este sector se observaba además un conjunto de organismos encargados de la planificación, regulación, control y fiscalización del servicio. La empresa recuperó y amplió el área de acción de la ex OSBA, desarticulada y privatizada en 1999, por la rescisión de los contratos y por decisión judicial en algunos municipios.
- El subsistema nacional tenía como principal responsable de la provisión a AySA (ex Aguas Argentinas S.A.) en diecisiete municipios del Conurbano que recientemente se extendieron a veinte, y en términos institucionales, su esquema regulatorio presentaba distintas agencias en campos de acción específicos como la formulación y supervisión de la política sectorial, el control del contrato, etc.

- Por último el subsistema local asumía diversas formas jurídicas ya que algunos municipios prestaban el servicio en forma directa o delegaron la responsabilidad para ello a otros actores. Así encontrábamos empresas municipales, cooperativas con convenio con el SPAR, concesiones a capitales privados, 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 por el municipio.

La presencia de tres subsistemas de provisión de los servicios de agua y saneamiento en la PBA, más allá de las funciones de control y planificación, han tenido escasa interacción. Así en las evidencias recabadas no hemos encontrado que se hayan logrado consolidar instancias estatales de coordinación que aglutinaran a los actores que intervenían en los tres subsistemas y abordaran las problemáticas comunes que incluyeran el financiamiento de las inversiones, los cuadros tarifarios, los patrones de calidad del agua para toda la provincia, la capacitación de los recursos humanos, entre otros.

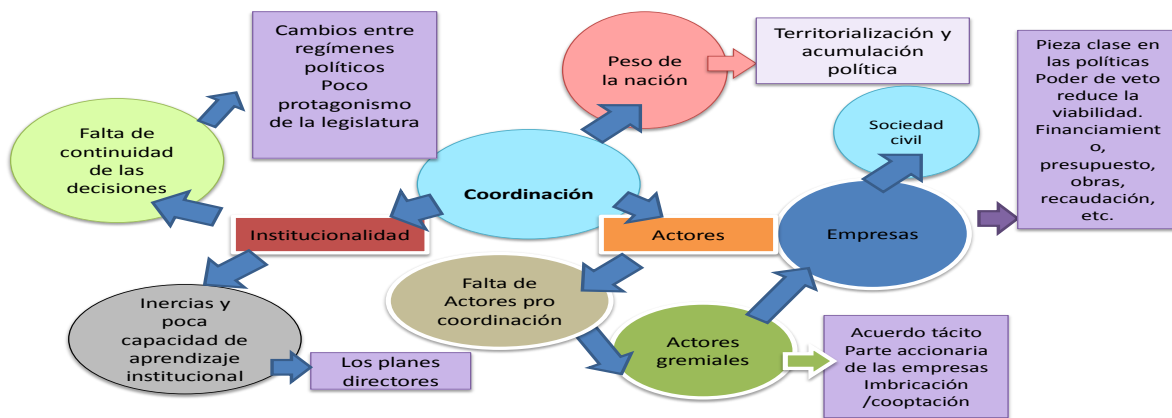
Por lo que no contribuyeron a la planificación conjunta de los servicios para todo el territorio bonaerense, toda vez que reprodujeron planes directores de los servicios por subsistema y las acciones desplegadas se han visto afectada por los niveles de volatilidad, por lo cual no se logró avanzar en una visión conjunta, estratégica y sostenible sobre la política sectorial, lo que incidió en su eficacia y coherencia.

En esto radica uno de límites del sector en tanto no se han sostenido canales y mecanismos de coordinación y por el contrario se han duplicado organismos, superpuesto funciones, acordado regulaciones heterogéneas en las condiciones de acceso, etc.

De esta forma la PBA que institucionalizó de forma muy temprana los servicios, cuya economía es la de mayor peso relativo del país, que en simultáneo cuenta con importante dotación de recursos hídricos, con cuadros técnicos altamente profesionalizados y agencias que cumplen funciones específicas de la política sectorial desde fines del siglo XIX. Al cierre del trabajo, se

encontraba signada por las asimetrías que atravesaban a los diferentes municipios dónde persistían distintas desigualdades en materia de acceso a los servicios. Los elementos que han incidido en la imposibilidad de constituir o consolidar mecanismos u escenarios de coordinación de los subsistemas de provisión se resumen en la figura 14.

Figura 14: Elementos que han incidido en las posibilidades de avanzar en la coordinación en los subsistemas de provisión de agua y saneamiento en la PBA



Fuente: Elaboración propia

La imposibilidad de articular los esfuerzos permite observar un problemático grado de racionalidad en el uso de los recursos. La presencia de distintos prestadores en los subsistemas aún no ha logrado incluir a amplios sectores de la población y por el contrario concentró el núcleo de hogares desabastecidos en el Conurbano Bonaerense. La descoordinación limitó las posibilidades de dar respuesta a los problemas insoslayables que presentaba el esquema de provisión provincial que incluyen la fragmentación, la duplicación de organismos, superposición de funciones, desarticulación de las acciones y los problemas de cobertura y calidad de los servicios.

La segmentación y desigualdad en materia de cobertura se expresaba de forma territorial afectando, fundamentalmente, a los municipios más empobrecidos de dicho territorio. Es decir las desigualdades sociales se reproducían y reflejaban también en las formas en que los hogares resolvían allí las necesidades sanitarias, en tanto el desarrollo urbano ha tendido a ir mucho más rápido que la expansión de las redes de infraestructura básicas.

En el siguiente y último capítulo nos detenemos a sistematizar a modo de cierre del trabajo los principales factores que han incidido en el proceso de institucionalización de los servicios en la PBA y las conclusiones generales.

PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES GENERALES

Al inicio del trabajo sostuvimos que la provisión de agua y saneamiento constituye un área de alta relevancia social en tanto involucra un derecho humano inalienable, y un eslabón importante en el desarrollo económico. Por lo que su extensión favorece la integración territorial y su acceso seguro impacta de forma estrecha en la calidad de vida de la población y en la protección del ambiente, en especial de los recursos hídricos. Por lo que su cobertura parcial o su ausencia contribuyen a la reproducción de la desigualdad social y territorial.

Señalamos también que la provisión de los servicios requiere un conjunto de infraestructuras críticas que tienen elevados costos hundidos y lenta recuperabilidad en el tiempo que hacen de los acuerdos inter-temporales un valor relevante para garantizar la sostenibilidad.

La planificación del horizonte de extensión de los servicios, la regulación de las condiciones de prestación, el control y fiscalización del desempeño de los operadores y la prestación efectiva son funciones que asume la política de agua y saneamiento.

Estas funciones involucran un conjunto diverso de actores estatales y no estatales e incrementa las necesidades de coordinación en la búsqueda de sinergias y complementariedad. Así esta situación desafía claramente las modalidades de acción estatal, como hemos destacado en los capítulos 2 y 3, en las que se construyó el marco teórico que delimitó el trabajo realizado.

El proceso de institucionalización de los servicios en la principal jurisdicción de Argentina, la PBA, dio como resultado un complejo esquema de prestación multinivel cuyos sedimentos refieren a distintas etapas y que la diferencia del resto de las jurisdicciones del país en tanto tiene una parte de su territorio al Estado nacional como responsable de los servicios.

A continuación detenemos la mirada en los principales resultados hallados en el trabajo. El proceso de institucionalización de los servicios se encontró condicionado por un conjunto de instrumentos de política pública que no fueron pensados para la provincia en su conjunto y por la imposibilidad de avanzar en mayores gradientes de coordinación. Sin embargo, más allá de lo propuesto en la hipótesis inicial, el trabajo permitió observar también que el tipo de RIGS y la presencia del Estado Nacional en el Conurbano Bonaerense; los cambios de regímenes políticos y las inercias institucionales y el contexto macroeconómico general han incidido en el proceso.

Factores que incidieron sobre el proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento en la PBA.

a) Los instrumentos de política pública

La literatura presentada en el marco teórico señalaba que una de las condiciones básicas para que el Estado pueda alcanzar un conjunto de objetivos relevantes en una arena de política pública era la presencia de un conjunto de instrumentos pertinentes. Esto cobra relevancia en una arena sumamente compleja como la provisión de servicios de infraestructura a nivel general y de agua y saneamiento en particular.

El trabajo realizado permitió observar que el proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento dio lugar a un esquema de prestación con tres subsistemas de provisión que cohabitan en la PBA. Estos subsistemas se han conformado mediante un conjunto de instrumentos de políticas públicas frágiles y dispersos que no contribuyeron a establecer objetivos estratégicos y de largo plazo en el sector y experimentaron por el contrario giros pendulares que dieron lugar a los cambios en la trayectoria de la política de agua y saneamiento.

Es de destacar que el Estado provincial ha tenido un lugar central en el proceso de institucionalización en tanto, por un lado, creó un organismo responsable de la prestación y, por otro, habilitó a capitales privados y al Estado nacional a organizar y gestionar los servicios en

distintas áreas de la provincia que incluían ciudades turísticas, municipios del interior y sobre todo municipios del Conurbano. La incorporación de actores privados no incluyó el traspaso de las funciones de contralor que continuaron a cargo del Estado provincial en las áreas concesionadas.

Posteriormente ya en un contexto en que a nivel nacional se propiciaba la descentralización y transferencia de funciones en distintas áreas, el Estado provincial implementó esta decisión en el sector cuando decidió unilateralmente traspasar las responsabilidades sobre los servicios a un conjunto importante de municipios del interior. Lo cual se efectuó sin previsiones sobre aspectos básicos y estratégicos como la distribución de recursos financieros que permitieran sostener y expandir los servicios.

El proceso estudiado permitió observar que la forma en que se configuró el Dispositivo Normativo lejos de propiciar la presencia de un “sistema” de prestación de agua y saneamiento con criterios comunes en lo que concierne a las condiciones de acceso y prestación de los servicios contribuyó de forma indudable a su fragmentación, mediante un conjunto disperso de normas superpuestas, sancionadas por la legislatura provincial y nacional o acordada por decretos y resoluciones específicas.

Desde sus inicios el Estado provincial y nacional sostuvieron dos ámbitos de formulación de normativas, con criterios diferenciados en lo que concierne a las condiciones necesarias para construir o extender los servicios, la calidad del agua y los servicios en general, los esquemas tarifarios, etc. Durante varios años, muchas de estas decisiones fueron acordadas por los gobiernos locales, situación que recién comenzó a modificarse tras las re-estatizaciones.

En tanto si bien en un territorio significativo como el de la PBA, con fuerte concentración de su población en una parte ínfima y dispersión en un conjunto de municipios del interior favorece la atomización de los operadores. El dispositivo legal que encuadró la política no promovió espacios estatales de coordinación entre las prestatarias que apuntaran a articular acciones en

conjunto respecto a las modalidades de explotación de los acuíferos, actividades de concientización ciudadana sobre el consumo responsable del agua, etc. así como de cooperación tendiente a promover sinergias tocante a los avances en las tecnologías del sector, en los problemas de calidad de las aguas subterráneas, mantenimiento de las instalaciones, inversiones, introducción de la medición, etc.

Esto incidió en el Dispositivo de Gestión que sostuvo la prestación y que quedó sujeto a los notables vaivenes derivados de la ausencia de una mirada estratégica en la planificación de servicios básicos, en la gestión de recursos hídricos que superan las fronteras de los subsistemas y de un conjunto de infraestructuras que condicionaron su prestación. El cortoplacismo como atributo central del sector afectó la disponibilidad y continuidad de un conjunto de recursos claves; cuya debilidad fue en detrimento de la calidad de la prestación y las posibilidades concretar de expansión de los servicios.

El proceso caracterizado estuvo signado por la creación de un conjunto de organismos estatales y la formación de una burocracia especializada en la gestión del agua y la provisión de los servicios que, con el correr del siglo XX, se han visto afectados por los sucesivos cambios de la trayectoria de los servicios.

En el caso estudiado la selección de los instrumentos ha enfrentado distintas restricciones políticas, técnicas y económicas y ha sido objeto de disputas entre los actores como señalamos en el capítulo anterior. En el devenir del sector han confluído instrumentos implementados por los tres niveles de gobierno que reconoce el federalismo argentino. Es decir los instrumentos no fueron formulados para la totalidad de la PBA y han experimentado reiteradas modificaciones en las que se han superpuesto criterios relativos a la prestación de los servicios (como ser la calidad del agua); se han creado y duplicado organismos que cumplen funciones similares con escasos niveles de coordinación y se ha efectuado un uso poco coherente de los recursos.

Así las modificaciones pendulares han oscilado y repercutido en la toma de decisiones en el sector (reduciendo o ampliando el esquema organizacional) y en esa trayectoria errática se ha menguado o perdido el potencial de los instrumentos para estructurar una política integral, gestionarla y sostenerla a lo largo del tiempo. Estas decisiones afectaron la toma de decisiones en un sector que tiende a requerir un horizonte de previsibilidad, al menos de mediano plazo.

Cómo señalamos desde los años setenta del siglo pasado la trayectoria de los servicios no estuvo exenta de contradicciones e incongruencias, toda vez que se conformó como una arena multinivel, sumamente movediza, con decisiones estructurales cambiantes que se tomaron con celeridad, con acciones que se discontinuaron en los recambios de gobierno, aún cuando estos fueran del mismo partido de gobierno. Así se trató de una trayectoria errática, volátil, con movimientos fluctuantes y esto se cristalizó en las sucesivas etapas de centralización, descentralización, privatización, y re-estatización que ciertamente expresaban objetivos contradictorios entre sí y cuyos objetivos no han logrado sostenerse en el tiempo.

En ese sentido la provisión de agua y saneamiento por subsistemas fragmentados dificultó las posibilidades de mejorar la eficiencia social, económica y ambiental del sector y denota discutibles niveles de coherencia en el sentido de favorecer la posibilidad de avanzar en convergencias y aprovechamiento de complementariedades. Asimismo los cambios en los instrumentos de políticas públicas cristalizan la ausencia de una visión estratégica y de largo plazo hacia el sector.

b) La coordinación

Además de los instrumentos de política pública, la ausencia de escenarios de coordinación entre los tres subsistemas y al interior de los mismos limitó el proceso de institucionalización. Así en una arena con concurrencia de competencias entre niveles de gobierno, la presencia de distintos subsistemas dio lugar a un entramado complejo de organismos, con funciones superpuestas.

Por lo que aún se está lejos de observar la posibilidad de “integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo” (Garnier, 2000:15). Ello ha dado lugar a acciones poco coherentes en las que se han perdido recursos y oportunidades de generación de sinergias y de acordar y convenir acuerdos inter-temporales.

La planificación y regulación de tipo fragmentada, ciertamente, ha reproducido la duplicación de roles y funciones que caracterizaba al sector desde sus inicios y no ha avanzado en negociaciones que apuntaran a dirimir diferencias y construir acuerdos respecto de los usos de los recursos hídricos, de los derechos y obligaciones de las proveedoras de los servicios y de los usuarios, de parámetros de calidad homogéneos, esquemas tarifarios, financiamiento de obras, entre otros.

En este esquema que mantuvo áreas de interdependencia en algunos momentos, el Estado provincial, quien tiene el dominio de los recursos naturales no ha logrado constituir y consolidar de forma sostenible en el tiempo un escenario y mecanismos de coordinación en torno a las distintas funciones de la política sectorial de forma integral y que, en general, en los que concierne a la prestación se ha permanecido en los gradientes “menos complejos” de intercambio de información básica entre las empresas.

Entendemos que la coordinación demanda de un conjunto de actores que la promuevan, se planifica y no se la deja librada a la suerte o a las voluntades de los actores individuales. Por el contrario en el caso analizado la coordinación intergubernamental quedó acotada a la planificación y control entre el nivel provincial y nacional y entre el provincial y local, pero no logró constituir criterios homogéneos, al menos de calidad de los servicios para todo el territorio. Así lo que se observa es la pérdida de múltiples posibilidades de generar, construir y consolidar instancias de coordinación que promovieran la posibilidad de sinergias cognitivas, de socialización de información, conocimiento, técnicas, etc., la negociación de acuerdos sobre áreas estratégicas, el establecimiento de prioridades, y el desarrollo de objetivos comunes compatibles con otras áreas, etc. Así la fragmentación que resultó de los subsistemas se manifestó en cada

función de la política, y entre el nivel provincial y nacional ha dado lugar a la consiguiente duplicación de organismos con similares funciones.

La literatura analizada en los capítulos 2 y 3 daba cuenta de la importancia que adquirió la presencia de actores pro-coordinación en establecer prioridades, responsabilidades, etc. en una arena compleja como la estudiada en este trabajo. Tal como señala Alonso (2007:20) la intervención del Estado en una arena de política se facilita “si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes”. Por el contrario se observa la ausencia de estos actores en las políticas hacia el sector, en tanto cada subsistema de provisión involucra a un conjunto de actores estatales y no estatales que representan intereses diferentes. Es de destacar que en ese marco las empresas responsables de la provisión, al menos en los subsistemas nacional y provincial, han contado con pocos incentivos para colaborar y negociar en el marco de tensiones y desconfianzas.

En la mayor parte del proceso recorrido las agencias públicas responsables de la prestación tejieron tenues lazos de colaboración respecto a actividades y recursos, las acciones fueron discontinuadas y no han logrado salir de los gradientes “menos complejos” en el sentido que solo han avanzado en la articulación tendiente a compartir información sobre las áreas de concesión y no ha avanzado en una planificación conjunta, por ejemplo (Repetto, 2012:51). Claro que la comunicación sólo “implica un grado menor” de interacción dado que “solo se intercambia información entre los sujetos participantes” y no en las decisiones centrales como ser la política de inversiones, etc. (Ilari, 2015: 96).

La imposibilidad de conformar una instancia central de coordinación se reitera también en la gestión hídrica en general que se mantiene fuertemente atomizada, aún con la creación de la ADA que pretendió ser el organismo rector de la gestión del agua (Isuani, 2010).

Para ABSA, como lo fue para OSBA en su momento, la empresa nacional se presentaba como una rival con la capacidad técnica y política para avanzar en el territorio. Ciertamente que las empresas se reconozcan no implica un avance en gradientes más complejos de coordinación, en

tanto pueden superponer sus actividades, como plantea Ilari (2015), desde un lugar de competencia y no de colaboración. De hecho la desconfianza y rivalidad se incremento en los últimos años con el ingreso de AySA a los municipios como Zárate, Escobar y Pilar, tras lograr acuerdos directos con el gobierno nacional.

La coordinación emerge como principio crítico en campos en que cohabitan distintos niveles de gobierno, lo que demanda que los actores encuentren incentivos para poder cooperar más allá de los intereses corporativos que representan.²³⁹ La conformación de espacios de coordinación, que no son neutros ni inocuos, presupone claramente que habrá ganadores y perdedores (Passalacqua, 2000). En tanto no será “un proceso de interacción donde todos los involucrados ganan, sino un proceso de búsqueda de nuevos equilibrios donde los resultados tienden a ser de “suma cero”: lo que gana quien lidera la coordinación suelen perderlo quienes deben ceder los bienes y/o servicios a ser coordinados y que previamente estaban bajo sus responsabilidades sectoriales” (Repetto, 2005:8). Ciertamente avanzar en lograr instancias de coordinación en arenas en las que intervienen distintos niveles de gobierno requiere la inclusión de todos los actores que controlan recursos claves del sector (Isuani, 2005).

Además de las empresas prestatarias, los sindicatos del sector que desde las privatizaciones no sólo representan a los trabajadores del sector de forma monopólica en cada subsistema, sino que también tienen fuertes influencias en las políticas públicas del sector en tanto tienen referentes en los principales organismos y participación accionaria en las empresas, tampoco contribuyeron avanzar en gradientes más complejos de coordinación. Así como parte del legado neoliberal quedaron imbricados los sindicatos y las principales prestatarias, siendo los primeros accionistas en las segundas, por un lado, difícilmente prosperen instancias de coordinación y negociación que no los incluyan como actores centrales; ni tampoco iniciativas que puedan poner en cuestión el espacio de poder de las empresas en su territorio.

²³⁹ Bardach (1999), Garnier (2000); Echebarria (2001); Peters (2003), Martínez Nogueira (2010) y Repetto (2005, 2010 y 2012)).

Así la débil presencia de la legislatura en tanto espacio en la que tienen expresión las principales fuerzas políticas en las decisiones del sector no ha contribuido en la proposición de escenarios de coordinación entre subsistemas y al interior del subsistema provincial. Como sucede en otras arenas, la legislatura no “es un espacio importante en el debate y elaboración de las políticas públicas” (Stein et al, 2006:8).

Por su parte desde su creación en 2010, el Defensor del Pueblo aunque está adquiriendo mayor presencia en el sector al recibir numerosas denuncias de los usuarios por diversas falencias de los servicios; elaborar informes que, en los últimos años, dieron cuenta de la importancia que adquirieron los problemas ambientales en la PBA; y promover las Audiencias Públicas. Más allá de lo cual ha tenido un papel poco activo en impulsar instancias de coordinación tendientes a mejorar la equidad y la eficiencia social, económica y ambiental y la provisión de los servicios básicos.

Por último, las organizaciones sociales vinculadas al sector aunque se extendieron, especialmente desde la década del noventa, y ocuparon espacios en los entes de regulación y/ o control a partir de vocalías para usuarios, sus intervenciones estuvieron abocadas, por un lado, al reclamo por los incrementos tarifarios y por otro, a los problemas de calidad de la prestación (con presentaciones judiciales en distintos juzgados y en el Defensor del Pueblo). Fundamentalmente en el nivel provincial se observa un fuerte proceso de judicialización de distintos problemas de los servicios, ligados a la calidad del agua dado los elevados niveles de arsénico presentes en algunas áreas de la provincia y por los aumentos tarifarios que luego de distintos reclamos judiciales dieron lugar a audiencias públicas efectuados en la provincia, aunque sus resultados no son vinculantes. El dirimir conflictos por la vía judicial es una característica que acompaña a los repertorios de acción de distintos movimientos sociales de protesta en el país en los últimos años como señala Merlinsky (2008).

Además de haber encontrado claros límites en el diseño de instrumentos y en la coordinación, el proceso de institucionalización se vio afectado por otros factores que a continuación señalaremos.

c) Las RIGS y la presencia del Estado Nacional en el Conurbano Bonaerense

La literatura presentada en el marco teórico de la tesis sostenía que las RIGS incrementaban el repertorio de respuestas con las cuales los Estados atendían los problemas que lo demandaban. El trabajo realizado permitió observar que en el sector de agua y saneamiento en la PBA se ha conformado una forma de pluralismo institucional, en la clasificación de Jordana (2001), tributaria aún del proceso de descentralización, en las que las responsabilidades quedaron distribuidas en los tres niveles de gobierno de forma anárquica o descoordinada y en la que el Estado provincial compartían funciones de planificación y contralor de las modalidades y condiciones de prestación de los servicios. Esto nos lo indica la institucionalización de los tres subsistemas, poco coordinados y con instrumentos fragmentados y débiles. A ello contribuyó una trayectoria afectada significativamente por procesos políticos y económicos, como retomaremos más adelante.

Más allá de lo cual en las etapas de la trayectoria presentadas las interacciones formales entre los niveles de gobierno con responsabilidad en los subsistemas, retomando la clasificación de Fafard y Harrison (2000), han atravesado momentos en que los actores medulares de la política sectorial, las empresas y otros organismos del sector han actuado de forma indiferente; momentos de colaboración en la que lograra implementar acciones conjuntas y/o complementarias y momentos conflictos y/o competencia, como se resume la tabla 7.

Tabla 7: Relaciones entre subsistemas

| Tipo de RIGS | Nación-provincia | Provincia-Municipios |
|---------------------|--|--|
| Indiferencia | <p>Sanción de normativas en forma paralela sobre aspectos similares de los servicios por ejemplo los criterios para extender los servicios o la forma de financiamiento y esquemas tarifarios;</p> <p>Decisiones unilaterales por parte del gobierno nacional que incluyen la descentralización, privatización y re-estatización.</p> <p>El establecimiento de planes directores por</p> | <p>Decisión unilateral de descentralizar los servicios; privatizar y re-estatizar los servicios;</p> <p>Desde la descentralización y hasta la privatización no se conformaron ninguna instancia de planificación y regulación de los servicios y se establecieron criterios disímiles;</p> <p>Los municipios no tienen representación en</p> |

| | | |
|----------------------------------|--|---|
| | subsistemas La firma de marcos regulatorios que no dialogan entre sí; etc. | las vocalías del organismo de control; Los marcos regulatorios fueron sancionados sin consulta a las prestatarias locales; etc. |
| Colaboración | Acuerdos breves respecto al financiamiento en el Conurbano Bonaerense. Posibilidad de ejecución de obras sobre un territorio compartido por una u otra empresa. Implementación de programas de extensión focalizada de las obras con acuerdos previos. | El SPAR supervisa la operación, mantenimiento y gestión de los servicios en la órbita de algunas cooperativas que promueve y articula el acceso al financiamiento, capacitación, etc. |
| Conflicto y/o competencia | Control del vuelco de efluentes con criterios disímiles; Dificultades en el cumplimiento de financiamiento comprometido; Por la incorporación de nuevos municipios al área del subsistema nacional. | Por el pedido de recentralización de los servicios en algunos municipios; Situaciones de contaminación de cursos de agua que se judicializan; Problemas con la calidad de los servicios (presencia de arsénico en el agua) y aumentos tarifarios. |

Fuente: Elaboración propia.

Por lo presentado en los capítulos anteriores el proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento en la PBA ha contado con momentos de inacción en la que los niveles de gobierno se han ignorado mutuamente en la toma de decisiones sobre los servicios. Así estas relaciones de indiferencia entre el nivel nacional y provincial se han cristalizado en numerosas situaciones que incluyeron la formulación de planes directores y/ o estratégicos sobre los servicios que han proyectado obras de distinta envergadura en cada subsistema en forma paralela; la toma de decisiones sobre la regulación tarifaria; la definición de patrones de calidad de los servicios, entre otras decisiones relevantes. Situación similar se observa en el nivel provincial-local en la que se impulsó decisiones como la descentralización y privatización de los servicios; los marcos regulatorios de los servicios, etc. de forma unilateral. Esta situación ha jugado en contra de un uso más eficiente de los recursos limitados que caracteriza al sector en los tres subsistemas.

En otras etapas se han observado también, en menor medida, relaciones de colaboración en la designación de responsabilidades compartidas sobre el sector. Las mismas se han materializado entre el nivel nacional y provincial en situaciones coyunturales como acuerdos respecto al financiamiento de la expansión de nuevas obras en el Conurbano lo que demandó la asignación de presupuesto público de las arcas provinciales; en el desarrollo de obras de forma complementaria entre las empresas en áreas donde las infraestructuras de redes no estaban extendidas; etc. Estas decisiones se han visto afectada por la fragilidad de las negociaciones y la incapacidad de avanzar en acuerdos inter-temporales respecto al sector. Entre el subsistema provincial y local, especialmente en lo que concierne a la provisión de los servicios en pueblos o pequeñas localidades rurales, el SPAR articuló el acceso a fuentes de financiamiento, capacitación, control de las prestatarias (en especial cooperativas).

Así también se han observado relaciones de conflicto en la que los niveles no han logrado compatibilizar acciones y los actores (especialmente las empresas) han competido entre sí por mantener áreas de concesión; han deslindado responsabilidades por la contaminación de los recursos hídricos tras situaciones que se han judicializado, entre otros. Estas acciones

El tipo de RIGS que tuvieron lugar y en especial la presencia del Estado nacional en una parte medular del territorio como el Conurbano Bonaerense han actuado como un claro límite en el proceso de institucionalización de los servicios. Este territorio, al decir de Pereyra (2015:46), conforma en términos históricos “la huella del desgarró crítico que la Provincia experimentó en 1880” con la federalización de la ciudad de Buenos Aires y es donde se condensa y persiste la desigualdad territorial en la provisión y acceso a los servicios.

Ciertamente esta situación ha dificultado la fijación de prioridades, la posibilidad de concertar una perspectiva común entre los actores, la distribución negociada de funciones y responsabilidades, entre otras cosas que hacen a la gobernabilidad del sector de agua y saneamiento.

Distintos autores señalan que cuando OSN pasó a prestar los servicios en la mayor parte de los municipios del Conurbano se observó en paralelo el inicio de una etapa de reducción de las inversiones nacionales hacia el sector (Catenazzi (2004); Regalsky (2010), Brunstein (1988 y 1995), Pepe (1990), entre otros). En este contexto, OSN no extendió su área de acción hacia los municipios de urbanización más tardía como General Sarmiento, Moreno, Merlo que quedaron en la órbita provincial.

El subsistema nacional se amplió durante en 1995 por la incorporación del municipio de Quilmes (que contaba hasta entonces con una empresa local) y la modificación de Ezeiza y Esteban Echeverría.

A partir de la creación de AySA la política sectorial en el Conurbano Bonaerense, nuevamente, estuvo signada por las intervenciones del Estado nacional que logró financiamiento interno y externo para ampliar la capacidad operativa de la empresa; promovió programas de extensión de las redes y negoció con otros municipios su incorporación al área de la empresa nacional.

En este contexto, ciertamente, la política sectorial contribuyó a un proceso de territorialización y acumulación política en la que las obras de infraestructura asumieron un valor simbólico importante y en la que las inversiones públicas promovieron la expansión de las redes y conexión de nuevos hogares a los servicios en áreas que, históricamente, han estado postergadas.

En esta etapa aunque el Estado nacional promovió la creación de dos instancias de articulación en lo que concierne al control y la planificación de los servicios (ERAS y APLA). No se observa una clara voluntad política para promover escenarios de coordinación con los distintos subsistemas de provisión que cohabitaban en la provincia y sobre todas las funciones de la política sectorial, fundamentalmente, de la prestación. Así la presencia del Estado nacional en el suelo bonaerense tampoco contribuyó a generar homogeneidades en las condiciones de prestación (en tanto continuó adoptando sus propias regulaciones); en materia de cobertura (ya que las inversiones se centraron en el área de AySA); y en lo que concierne a las tarifas de los servicios (que recibieron subsidios del Estado nacional y no experimentaron modificaciones como sucedió

en el resto de los subsistemas). Ciertamente las obras hacia el sector conformaron un instrumento de negociación política con los municipios en que la afinidad político-partidaria pasó a ser un elemento importante en la incorporación de nuevos municipios al área de AySA. En estas negociaciones en general, se ha ignorado al gobierno provincial y se avanzó en acuerdos directos con los municipios.

Por lo señalado el tipo de RIGS que se fue entretejiendo signado por la presencia del Estado nacional de forma permanente y creciente en los servicios, en un territorio que concentraba al núcleo poblacional de la PBA ha actuado como un elemento que ha limitado el proceso de institucionalización.

d) Cambios en los regímenes políticos y las inercias institucionales

La volatilidad es un rasgo presente en distintas arenas de políticas públicas que no ha escapado al proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento en la PBA. Este proceso se vio afectado, ciertamente, por los cambios de gobierno que estuvieron acompañados por la discontinuidad de las políticas públicas implementadas y por la falta de acuerdos políticos inter-temporales.

A modo de ilustración es de destacar que la posibilidad que OSBA se consolidara como un organismo con la capacidad para coordinar la política sectorial impulsada por el gobierno de facto de Bidegain en 1973, fue dejado de lado en los siguientes gobiernos democráticos. Aunque estos no derogaron el cambio en la estructura jurídica de OSBA tampoco avanzaron en la institucionalización de las funciones de coordinación que preveía y en la ampliación de recursos y para 1979, nuevamente y ahora ya bajo un nuevo gobierno de facto, la política de descentralización promovió la atomización de la prestación y la emergencia de los municipios como prestadores de los servicios. En este caso no se previeron instancias de coordinación entre la multiplicidad de operarios de los servicios que ingresaron al sector. Esta decisión estuvo

acompañada por distintos cambios en las responsabilidades de OSBA y en las condiciones de prestación de los servicios.

Ciertamente la política sectorial no sólo experimentó cambios entre regímenes políticos autoritarios y democráticos sino entre recambios de gobiernos del mismo partido político. Así puede observarse que mientras el gobierno de Cafiero volvió a promover el fortalecimiento de OSBA como organismo rector de la política sectorial, con funciones de coordinación, bajo un modelo de gestión pública, con fuerte participación sindical, con la llegada de Duhalde la política dio un giro hacia la privatización (como ya sucedía a nivel nacional y comenzaba a impulsarse en el nivel local). La privatización de OSBA, a diferencia de lo que sucedió en el área de OSN, dividió el territorio del subsistema provincial en áreas de negocio y otorgó concesiones a dos consorcios privados.

En este proceso las legislaturas provincial y nacional no sólo no lograron promover la conformación de un espacio de coordinación general de los servicios sino la propia estabilidad de la política sectorial. Mientras que en las primeras etapas de la institucionalización de los servicios estas conformaron un lugar activo en lo que concierne a los debates del sector; ya que se requería su aval para la aprobación de contratos ad referendum, regulaciones sobre obras, etc.; a fines del siglo su participación se tornó anecdótica y en el subsistema provincial la principal discusión en la que se embarcó fue la privatización. Allí, con disidencias en los procedimientos, las fuerzas políticas (justicialistas en su mayoría y radicalismo y del Frente País Solidario por las minorías) compartieron la decisión de privatizar OSBA. En el subsistema nacional la privatización se efectuó por decreto del PEN.

Posteriormente aunque en los dos subsistemas las legislaturas avalaron los decretos de creación de ABSA y AySA, no tuvieron mayor intervención en la discusión sobre las tarifas, inversiones, etc. o la designación de los representantes en los organismos de control y planificación (post-estatización).

Por su parte en el subsistema provincial la legislatura bonaerense se limitó además a realizar distintos pedidos de informes al PEP por el desempeño de ABSA, tras los distintos fallos judiciales por la presencia de arsénico en el agua en las redes. Tardíamente algunos legisladores optaron por participar en las audiencias convocadas por el Defensor del Pueblo de la PBA para discutir la solicitud de aumentos tarifarios por parte de ABSA. En este contexto la legislatura creó una Comisión Bicameral de seguimiento de la empresa que manifestaba poca actividad al cierre del trabajo.

Un elemento que ilustra la imposibilidad del gobierno provincial de concertar medios y esfuerzos en post de una política de mediano y largo plazo que incluyera a los otros niveles de gobierno y en la que se cruzan además la presencia de inercias institucionales que mantienen una mirada sectorial y el poco aprendizaje institucional en el sector fue la formulación de un instrumento necesario para la coordinación: los planes directores.

Los planes directores son relevantes en el sector en tanto acuerdan un diagnóstico sobre el estado previo de situación, sobre las políticas a desplegar y los esquemas de inversiones, metas de cobertura, de ejecución de obras necesarias en el territorio, etc. Por lo que requieren la consideración del ordenamiento territorial, de las proyecciones de crecimiento de la población, del plan director de otros servicios como la electricidad, ya que la provisión de agua es electro-dependiente.

La complejidad de las aristas que involucra (ingeniería, arquitectura, hidrología, aspectos socioeconómicos, demográficos, financieros, de salubridad etc.) realza la importancia que los planes directores incluyan a equipos multidisciplinarios y la participación de actores estatales de los distintos niveles de gobierno involucrados y no estatales. Estos últimos vinculan también a actores que utilizan al recurso hídrico como insumo para la producción, a organizaciones que representan a usuarios de los servicios, centros de investigación, etc.

Desde fines de los años ochenta, los planes directores coexistieron y transitaron caminos paralelos en la PBA, y en forma heterogénea propusieron acciones sobre cómo resolver los problemas principales del sector. Las empresas en el subsistema nacional y provincial enfatizaron en su área de acción sin considerar los desafíos similares en materia de universalización, los problemas compartidos en las modalidades de urbanización, la titularidad del suelo en los asentamientos, las fuentes de abastecimiento y de vuelco de los efluentes, las tecnologías adecuadas que conformaban problemáticas comunes.

La problemática del sector ha entrado y salido de la agenda y esto ha impedido consolidar acciones en el sector, que se caracteriza por demandar el sostenimiento de las acciones, sobre todo los planes de inversión en el mediano y largo plazo. Esto se vio agravado por la incapacidad de generar acuerdos inter-temporales básicos entre los actores políticos con responsabilidades sobre la provisión de los servicios. En tanto, como sostiene Repetto (2007:61), se torna necesaria “la sostenibilidad en el tiempo de las intervenciones públicas, y en particular, que las mismas no se modifiquen sustancialmente en función de cambios menores y coyunturales a nivel contextual”. Es de destacar que más allá de la formulación de los planes directores, se ha carecido en el largo plazo de una “visión de futuro” y las acciones apuntaron a ser respuestas básicamente a situaciones coyunturales (Martínez Nogueira, 2011:2).

En el caso bajo análisis retomando a Lentini (2011: 40) puede decirse que “el sector ha sido frecuentemente relegado en las prioridades de la acción de gobierno, en especial en las asignaciones presupuestarias, probablemente priorizando la resolución de los problemas de coyuntura o aquellos que pueden proveer resultados en el corto plazo, y postergando el cumplimiento de las metas de la estrategia de largo plazo, muchas veces definidas de forma difusa cuando no inexistentes”.

e) El contexto macroeconómico

Por último, el proceso de institucionalización ha encontrado como límite el propio contexto macroeconómico que ha incidido en las posibilidades de recaudación tarifaria, en el financiamiento del sector mediante transferencias y el acceso a créditos externos. Es decir en los recursos endógenos y exógenos demandados para la sostenibilidad de un servicio que se caracteriza por requerir inversiones importantes para afrontar los costos hundidos relacionados a la ampliación de la capacidad productiva de las plantas de tratamiento de agua y de los efluentes, el tendido de ductos, etc.

Los esquemas de fijación de los precios de los servicios en la PBA han sido utilizados, al igual que en otros servicios de infraestructura, como instrumentos de control de otras variables de la economía. Los aumentos de las tarifas en todo el proceso estudiado han requerido la aprobación del Estado (nacional, provincial y municipal de acuerdo al subsistema) y cabe destacar que en algunas coyunturas inflacionarias y/o recesivas estos han denegado los aumentos tarifarios solicitados por las empresas, y se les ha transferido recursos para gastos corrientes y de capital. En los distintos subsistemas se ha conformado un esquema de subsidios cruzados entre tipo de usuarios residenciales y no residenciales, entre zonas, antigüedad y calidad de los inmuebles y un esquema no medido del servicio (especialmente en el subsistema nacional y provincial).

Por la importancia de la PBA en la producción de riqueza, las fluctuaciones en el ciclo económico nacional adquirieron especial relevancia y esto ha incidido en la transferencia de recursos de las arcas públicas al sector y la recaudación tarifaria. En 1998 se inició un ciclo recesivo que implicó una importante contracción del nivel de actividad que tuvo su punto más crítico en 2002, con una caída de 11,64% del PBG, dicha caída impactó en las arcas fiscales de la provincia (y de los otros niveles de gobierno), en medio de un contexto altamente inflacionario producto de la devaluación de la moneda en la que el gobierno bonaerense enfrentó la situación con un proceso de ajuste centrado en los salarios del sector público, situación que repercutió en el gasto público total (Narodowski y Panigo, 2010). Esto coincidió con la privatización de OSBA por lo que se redujo el gasto al sector y recién se incrementó con la salida de la crisis.

Resulta relevante destacar que aún cuando la PBA contribuía con el 36,8% de la masa impositiva coparticipable sólo recibía el 19,2% (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2013).²⁴⁰ Esta situación sumada a que administraba el mayor sistema educativo, de seguridad y de salud signaba una debilidad estructural de la PBA que limitaba el financiamiento del sector de agua y saneamiento y esto se cristalizaba fuertemente en los momentos de crisis.²⁴¹

Ciertamente las posibilidades de acceso a créditos externos han conformado una de las fuentes de financiamiento medulares para poder expandir los servicios en áreas con altos niveles de vulnerabilidad sanitaria y ambiental. Lo cual ha estado atado a la implementación de un conjunto de cambios, que así como en los momentos de crisis, han dejado huellas en los organismos de gestión de los servicios que han incido sobre la trayectoria.

En este sentido la creación de los organismos de gestión resultante de las privatizaciones, avaladas por organismos internacionales, aunque perdieron protagonismo se mantuvieron tras la salida de los operadores privados. Por otro lado, la creación de la DIPAC fue condición necesaria para el acceso a un crédito internacional otorgado por el BIRF denominado Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires por US\$ 514 millones para desarrollar obras de infraestructura en zonas vulnerables del Conurbano Bonaerense.

Por lo que la situación económica, a modo de contexto general, ha dado lugar a momentos de parálisis del sector, de conformación de nuevos actores y de expansión y construcción de dos plantas potabilizadoras de agua, depuradoras de efluentes, redes secundarias, etc.

²⁴⁰ Por Coparticipación Federal de Impuestos se entiende al “sistema de transferencia de recursos fiscales entre las distintas jurisdicciones del Estado”, donde existen “transferencias devolutivas”, cuyo fundamento es la devolución de impuestos, que se entienden generados originalmente en cada jurisdicción pero cuya administración fue otorgada a la Nación y “transferencias “compensatorias” que son aquellas que pretenden equipar las asimetrías de desarrollo existentes entre las jurisdicciones (Barbeito, Goldberg y Lo Vuolo, 2004).

²⁴¹ Para un análisis en detalle, véase López Acotto y otros (2013).

Futuras investigaciones

A partir del trabajo realizado queda abierto para futuras investigaciones profundizar en torno al rol que han tenido otros actores económicos, como las cámaras empresariales, en sostener los subsistemas de provisión; y de avanzar en el análisis de las relaciones inter-burocráticas en el sector, especialmente a partir del reacomodamiento de los organismos que gestionan los recursos hídricos.

Más allá de lo cual esperamos haber aportado al conocimiento en torno al papel del Estado provincial en la formulación de políticas públicas en campos sumamente complejos como el de agua y saneamiento, y en los desafíos que enfrenta la búsqueda de coherencia y coordinación.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ABAL MEDINA, J., NEJAMKIS, F. Y SUAREZ CAO, J. (2003): “Reglas similares, resultados distintos: las instituciones políticas argentinas y brasileñas en perspectiva comparada” en Álvarez, C. (comp.) *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Prometeo-CEPES-CEDEC, Buenos Aires.
- ABDALA, M y SPILLER, P. (1999): *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*. Editorial Temas, Buenos Aires.
- ABERS, R. (2010): *Água e Política Atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*, Annablume.
- ABIHAGGLE, C. y DAY J. (2004): *Agua y sociedad. Un ensayo económico sobre la política hídrica*. EDIUNC, Mendoza.
- ACADEMIAS NACIONALES DE INGENIERÍA CIENCIAS ECONÓMICAS Y CIENCIAS EXACTAS, FÍSICAS Y NATURALES (2011): *La cuestión del agua. Algunas consideraciones sobre el estado de situación de los recursos hídricos de la argentina*, Buenos Aires.
- ACUÑA, C. (2010): “Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una Introducción” en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización de Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Argentina, Buenos Aires.
- ACUÑA, C. H., y REPETTO, F. (2009): Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. Documento de trabajo N 44, Dpto. de Humanidades. Universidad de San Andrés.
- AGOFF, S. BERTRANOU, J. y FOGLIA, C (2013): “Instituciones, actores y contextos políticos en la formulación de políticas educativas en la Provincia de Buenos Aires. Notas preliminares” ponencia presentada al 7º Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza.
- AGOFF, S. BERTRANOU, J. y FOGLIA, C. (2014): “Instituciones, actores y contextos políticos en la formulación de políticas educativas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2010)” en *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 2.
- AGRANOFF, R. (1997): “Las relaciones y la gestión intergubernamentales” en Bañon y Carrillo (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Alianza, Madrid.
- AKHMOUCH, A. (2004): *La privatización de los servicios públicos argentinos: implicancias, conflictos y rivalidades territoriales. El caso de la concesión de agua potable y saneamiento OSM S.A.* Tesis de Posgrado, Universidad de Paris VIII Vincennes-Saint Denis, Francia.
- ALONSO, G. (2007): *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo, Buenos Aires
- ALONSO, J. (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Fundación Carolina – CeALCI, Madrid.
- ALSINA, G Y MIÑO, M. (2005): Diagnóstico preliminar ambiental de José C Paz. Año 1998, Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- ALSINA, G. Y BORELLO, J. (2002): *Diagnóstico preliminar ambiental del Partido Del Pilar 2002. En preparación para publicación*. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento

- ALSINA, G., ZALT, A., BORELLO, J. (2001): *Diagnóstico preliminar ambiental del Partido de San Miguel*. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento
- AMBOREBIETA, G. (2007): “Argentina: Una cooperativa de trabajadores substituye a Enron” en Balanyá, B. y otros. *Por un modelo público de agua Triunfos, luchas y sueños*. Transnational Institute & Corporate Europe Observatory.
- ANDERSON, W. (1960): *Intergovernmental relations in review*, University of Minnesota, Press, Minneapolis.
- ARIÑO ORTIZ, G. (1996): *La regulación económica*. Abaco, Universidad Austral, Buenos Aires.
- ARTANA, D., NAVAJAS, F., Y URBIZTONDO, S. (2000): *Gobernabilidad y Regulación: la historia de dos concesiones en Argentina*.
- ARTAZA, E. (1943): *Saneamiento urbano de la República Argentina: provisión de agua y desagües urbanos*. Facultad de Ciencias Físico matemáticas, La Plata.
- AUGE, M. P. (2005): *Perforaciones para agua subterránea. Secretaría de Medio Ambiente y Calidad de Vida. Municipalidad de Pilar*.
- AZPIAZU, D. y BONOFIGLIO N. (2006): *Nuevos y viejos actores los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad*. Documento de Trabajo N° 16, Área de Economía y Tecnología de FLACSO.
- AZPIAZU, D. y BONOFIGLIO, N y NAHÓN, C. (2008): *Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. Documento de Trabajo N° 18, Área de Economía y Tecnología, Buenos Aires, FLACSO.
- AZPIAZU, D. y CASTRO, J. (2012): “Aguas Públicas: Buenos Aires in muddled waters” en Pigeon, McDonald, Hoedeman y Kishimoto (Eds.), *Remunicipalisation: Putting wáter*.
- 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. (2004). *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Serie Informes de Investigación N° 19. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- AZPIAZU, D. Y FORCINITO, K. (2014): “Análisis de las dimensiones económico-financiera y político institucional” en *Cuadernos de trabajo de la red WATERLAT -GOBACIT* Serie Proyectos de Investigación SPIPRW ±Proyecto PRINWASS Vol. 1 Cuaderno No 3 Newcastle University, Reino Unido
- AZPIAZU, D. y SCHORR, M. (2006): “La privatización del agua en la región metropolitana de Buenos Aires” en *Las canillas abiertas de América Latina II La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*. Edición Casa Bertolt Brencht, Montevideo.
- BANCO MUNDIAL (1996): *Argentina. La reforma de los servicios públicos provinciales: dificultades, desafíos y mejores prácticas*. Informe confidencial, N° 15063-AR, División de Infraestructura, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington.
- BANCO MUNDIAL (2012): *Argentina- Province of Buenos Aires: Public Financial Management Assessment*, Washington.
- BANCO MUNDIAL (2012): *Centro internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones*. “Azurix Corporation c. República Argentina”. Caso No. ARB/01/12.

- BANCO MUNDIAL (2015): Información General sobre el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Disponible en
- BARDACH, E. (1998): *Getting Agencies to Work Together. The practice and theory of managerial craftsmanship.* Brookings Institutions Press, Washington D.C.
- BARSKY, A. (2011): “Buenos Aires y su organización espacial. Caracterización de las situaciones ambientales asociadas a la dinámica de las cuencas hidrográficas que atraviesan un territorio metropolitano” en Di Pace y Barsky (dres). *Agua y Territorio: fragmentación y complejidad en la gestión de los recursos hídricos en la Región Metropolitana de Buenos Aires.* Ediciones CICCUS, UNGS
- BARZELAY y CORTÁZAR (2004): *Una guía práctica para el análisis de las buenas prácticas en gerencia social.* Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- BAZAN, V. (2013): “El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas” en *Estudios constitucionales, 11.*
- BELLA, A. y HURE, M. (2007): *El agua. Conocerla para cuidarla.* UNR-Editora, Rosario.
- BELLINI, E. y DIETERT, A. (2005): “La responsabilidad del estado en la obra pública” en *XII Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas,* Buenos Aires.
- BELLINO, N. (2010): *Aguas subterráneas. Conocimiento y explotación.* Instituto de ingeniería sanitaria, Facultad de ingeniería, Universidad de Buenos Aires
- BEMELMANS–VIDEC, M.; RIST, R. Y VEDUNG, E. (EDS.) (2011): *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation (Vol. 1).* New Jersey: Transaction Books.
- BENES, E. y MOSCOVICH, L. (2012): *Buenos Aires: provincia rica, política pobre (Síntesis de las dinámicas sociales, económico-financieras y políticas de la Buenos Aires reciente).* Trabajo presentado en el marco del proyecto de investigación “La dinámica socio-política y administrativa de las políticas públicas estratégicas en la provincia de Buenos Aires. Análisis e implicancias en el nivel local de gobierno”, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- BERRIOS ESPEZÚA, M. (2013): Políticas públicas e instrumentos. Recuperado de: <http://marioberriose.blogspot.com.ar/2013/07/politicas-publicas-e-instrumentos.html>
- BERTRANOU, J., ISUANI, F. Y PEREYRA, E. (2014): “Políticas públicas en la provincia de Buenos Aires: Ejercicio comparado y algunas proposiciones” en *X Conferencia del IMPAE,* UNGS.
- BIDART CAMPOS, G. (1996): *Manual de la Constitución reformada, (T° I),* Buenos Aires, Ediar.
- BIROCCO, C. Y CACCIATORE, L. (2006): “La política ambiental en el partido de Morón en los sesenta y los setenta” en *Revista de historia moronense, N° 30,* Municipio de Morón, Morón.
- BOISIER, S. (1990:17): *La descentralización es un tema difuso y confuso.* Documento 60/90, CEPAL
- BONEO, H. (1979): “Las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas: planteamiento del problema” en Oszlak, O. (comp.) *Teoría de la burocracia estatal.* Paidós, Buenos Aires.
- BONIFACIO, J. (1995): La experiencia Argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación. *Reforma y Democracia.*

- BORELLO, J.; ALSINA, G.; y MIÑO, M. (2004): *Diagnóstico preliminar ambiental del Partido de Malvinas Argentinas S.A.*
- BOZZANO, H. (2000): *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente.* Espacio Editorial, Buenos Aires.
- BRAILOVSKY, A. (2010): *Historia ecológica de Iberoamérica I.* Ediciones Kaicron, Buenos Aires.
- BRESSER PEREIRA, L. (1998): “La reforma del Estado de los noventa: lógica y mecanismos de control” en *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 150
- BRESSERS, H. y O’TOOLE, O. (2007): "Instrument selection and implementation in a networked context" en *Designing Government*, Montreal, McGill-Queen’s University Press.
- BRUNSTEIN, F. (1988): “Saneamiento hídrico en el Gran Buenos Aires. Límite de la precariedad” en Brunstein, F. (1988) *Crisis y servicios públicos. Agua y saneamiento en la Región Metropolitana de Buenos Aires.* CEUR, Buenos Aires.
- BRUNSTEIN, F. (1989): *Agua potable en el Gran Buenos Aires: un drama popular.* Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- BRUNSTEIN, F. (1995): “Infraestructura sanitaria. Agua corriente, desagües y alcantarillado” en *El conurbano bonaerense. Relevamiento y análisis.* Ministerio del Interior, Comisión Nacional AMBA.
- BRUNSTEIN, F. (2005): *Saneamiento Hidráulico.* Primer Informe de Avance. Formulación de Lineamientos Estratégicos para el Territorio Metropolitano de Buenos Aires, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires.
- BRUZZONE, E. (2009): *Las guerras del agua: América del sur, en la mira de las grandes potencias.* Capital intelectual, Buenos Aires
- 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 Borrador.*
- CABRAL, X. (2006): “Un bien colectivo. El porvenir del agua en Córdoba: audiencias públicas y consulta popular” en *Magazine N 2312. Hoy Día Córdoba.* Año N° X.
- CABRAL, X. (2007): “De servicio a bien común: el conflicto por el agua en la ciudad de Córdoba. Breve historización” en *Boletín Onteiken N°3.*
- CÁCERES, V. (2011): *La problemática del acceso al agua potable y al saneamiento domiciliario por fuera de las redes. Regulación estatal y circuitos mercantiles de acceso en el Partido de José C. Paz, en el interior del AMBA.* Tesis de la maestría en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de General Sarmiento- Instituto del Desarrollo Económico y Social, Los Polvorines.
- CÁCERES, V. y CARBAYO, A. (2013): “The concession of water and sanitation services in the province of Buenos Aires, Argentina (1999-2006)” en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja" - Año VII, Número 11*
- CÁCERES, V. Y MINAVERRY, C. (2014): “Agua y saneamiento, derecho humano inalienable: La situación en Argentina” en *Revista Ambiente Jurídico*, Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Programa de Derecho de la Universidad de Manizales.

- CALCAGNO, A., GAVIÑO NOVILLO, M. Y MENDIBURO, N. (2000): *Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina*. Comité Asesor Técnico de América del Sur, Asociación Mundial del Agua.
- CALVO, E. y ESCOLAR, M. (2004): *La Nueva Política de Partidos en la Argentina*. Prometeo, Buenos Aires.
- CAMERON, D. (2001): “Las estructuras de las relaciones intergubernamentales” en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 167.
- CAMPIONE, D. (1996): “Crisis y Reforma del Estado en Argentina” en *Revista Venezolana de Ciencias Sociales* N° 5, Zulia.
- CAO, H. (2001): “El sistema político subnacional de las áreas de menor desarrollo relativo. Un análisis basado en el caso argentino” en *Territorios* N° 6.
- CAO, H. (2002): *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- CAO, H. (2012): “Políticas públicas para el desarrollo provincial” en *Voces en el Fénix*, Año 3, N° 17.
- CAO, H. (2013): “Las políticas públicas provinciales en tres jornadas” en *Revista SAAP* (ISSN 1666-7883) Vol. 7, N° 2.
- CAO, H. y FAVARO, O. (2005): *Los estados provinciales. Una conceptualización provisoria*, CEHEPYC, Buenos Aires.
- CAO, H. y RUBINS, R. (1999): “Características de la Reforma del Estado en el Nivel Subnacional de la República Argentina” en *Convergencia*, año 6, N° 19.
- CAO, H. y VACA, J. (2008): “Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial” en *Revista Eure*, Vol. XXXII, N° 95
- CAPEL, H. (2003): “Una mirada histórica sobre los estudios de redes de ciudades y sistemas urbanos” en *GeoTrópico*, N°1.
- CARBAYO, A. (2011) *El fracaso de la concesión del servicio público de agua potable y saneamiento por parte de Azurix Buenos Aires S. A en la Provincia de Buenos Aires. El caso de Bahía Blanca*. Tesis de la Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.
- CARRILLO, E. (1997): *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- CASTILLO, R. (2011): “La Comisión Central de Aguas Corrientes de la provincia de Buenos Aires” en *Revista H2O*, N° 27.
- CATENAZZI, A. (2004): “Universalidad y privatizaciones de los servicios de saneamiento. El caso de la concesión de Obras Sanitarias de la Nación en la Región Metropolitana de Buenos Aires, 1993-2003” en Azpiazu, Catenazzi, y Forcinito. *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Serie Informes de Investigación N° 19. UNGS, Los Polvorines.
- CATENAZZI, A. (2009): “Universalidad de las redes de agua y fragmentación en el conurbano bonaerense. Una lectura bajo el prisma de la concesión” en Catenazzi, A., Quintar, A., Cravino, M., Representação, N. y Novick, A. (eds). *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Prometeo Libros, UNGS, Buenos Aires.
- CATENAZZI, A. Y DA REPRESENTAÇÃO, N. (2012): “Análisis de las dimensiones técnico-infraestructural y ambiental” en *Cuadernos de trabajo de la red WATERLAT -GOBACIT* Serie

Proyectos de Investigación SPIPRW ±Proyecto PRINWASS Vol. 1 Cuaderno No 3 Newcastle University, Reino Unido

CATENAZZI, A. y REPRESENTAÇÃO, N. (2012): “La gestión de la universalidad de las redes en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Reflexiones a partir de la concesión a cargo de Aguas Argentinas S.A.” en Di Pace (et. al) *Agua y territorio: fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. CICCUS, UNGS, Los Polvorines.

CEPEDA PÉREZ, Á. (2013): *Coordinación interagencial, integralidad de políticas públicas e integración de servicios en el conflicto colombiano (2002-2010)*.

CHARPERTIER, S. y HIDALGO, J. (1999): *Las políticas ambientales en el Perú*. Lima, Agenda Perú.

CINGOLANI, M. (1995): “Descentralización e integración intermunicipal en el sur de la Provincia de Córdoba” en *Descentralización e integración en el sur de Córdoba. Suplemento de Cuaderno de Federalismo XI*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Instituto de Federalismo, Córdoba.

CINGOLANI, M. (2005): “Relaciones intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores” en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile.

CINGOLANI, M. (2006): “Descentralización y relaciones intergubernamentales. La descentralización en salud en la provincia de Córdoba” en Lardone y Cingolani. *Gobiernos bajo presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. El caso Córdoba*. Biblioteca Gobierno, EDUCC, Córdoba.

CITON, F. (2014): *Regulación del Servicio de Agua Potable y Saneamiento en Mendoza Estudio de caso: EPAS / O.S.M. S.A. 1998-2010*, Tesis de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Nacional de Cuyo.

CLICHEVSKY, N. (1990): *Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana. Buenos Aires*. GEL-IIED-AL.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (2003): *Agua para las Américas en el Siglo XXI*. El Colegio de México, México, DF.

CONFES (1997): *Modelos de gestión comercial en empresas de saneamiento*. Documento técnico N° 4., Buenos Aires.

CONFES (1998): *Empresas de saneamiento. Su transformación y regulación. Conflictos y soluciones*. Documento técnico N° 5., Buenos Aires.

CORBOZ, A. (2001): *Le territoire comme palimpseste et autres essais*. Besancon.

CORMICK, H. (1992): “Descentralización de la Gestión Municipal. El Caso de la MCBA”. Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Administración Pública. Mendoza, noviembre

CORRALES M. (1998): “La regulación en s de transición: el caso de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina” en Barrionuevo A. y Lahera E. (eds.) *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*. CLAD – Eudeba, Buenos Aires.

CORRALES, M. (2004): “Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina” en *Revista REGA*.

- CRENZEL, E. (2004): *De la promesa de universalizar el servicio a la universalización de la protesta: La privatización del agua y el saneamiento en Tucumán, Argentina*. Proyecto PRINWASS, financiado por la Comisión Europea.
- CRENZEL, E. (2014): “Análisis de las dimensiones demográficas y socio-económica” en *Cuadernos de trabajo de la red WATERLAT -GOBACIT Serie Proyectos de Investigación SPIPRW ±Proyecto PRINWASS Vol. 1 Cuaderno No 3* Newcastle University, Reino Unido
- CUNILL GRAU, N. (2004) “La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?” en GOMA, R. y JORDANA, J. *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Fundación CIDOB, Barcelona.
- CUNILL–GRAU, N. (2015): Resistencias a la colaboración interinstitucional. Aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (23).
- CUÑARO, A. (2009): “La reforma del Estado y los recursos humanos” en *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*.
- DANANI, C., CHIARA, M., FILC, J. (1997): *El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de de la región metropolitana de Buenos Aires: Una aproximación macroinstitucional*. Instituto del Conurbano, UNGS, los Polvorines.
- DEL GIORGIO SOLFA, F. (2004): *Análisis, Diagnóstico y Propuestas para el Organismo Regulador de Aguas Bonaerense* (mimeo).
- DI MARTINO, C. (2014): Sustentabilidad del recurso hídrico subterráneo de Monte Hermoso, provincia de Buenos Aires, República Argentina. Tesis de maestría en Ingeniería ambiental, Universidad Tecnológica Nacional.
- DIETERT, A. y BELLINI, E. (2004 A): “Los usuarios, ciudadanos invisibles. El servicio de agua potable en Bahía Blanca” en *VI Congreso argentino de derecho del consumidor*. Universidad nacional del Sur, Bahía Blanca.
- DIETERT, A. y BELLINI, E. (2004 B): “Crónica de un abandono anunciado: fin de la concesión de Azurix en la Provincia de Buenos Aires” en *IX Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas*.
- DIETERT, A. y BELLINI, E. (2004 C): “Reestatización del servicio de agua potable en la Provincia de Buenos Aires: alcances y limitaciones” en *XI Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas*, Rosario.
- DOUROJEANNI, A. y JOURAVLEV, A. (2001): *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua. (Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21)*. CEPAL, Serie de Recursos Naturales e Infraestructura N° 35, Santiago de Chile.
- DROMI, R. (1995): *Licitación Pública*. Buenos Aires.
- EBERHARD, A. (2007): *Infrastructure Regulation in Developing Countries. An Exploration of Hybrid and Transitional Models*. Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), Working Paper N° 4
- ECHAIDE, J. (2013): *El derecho humano al agua potable y los tratados de protección recíproca de inversiones*. Tesis Doctoral en Derecho, Universidad de Buenos Aires.

- ECHEBARRIA, K. (2001): “Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública” en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- EPSZTEYN, E. Y GAGGERO, J. (1999): “Privatización y Regulación en Agua y Saneamiento: Área Metropolitana: Antecedentes y situación actual”, Mimeo.
- ESCOLAR, M., CALVO, E. (2005): *La nueva política de partidos en la Argentina*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- ESCOLAR, M., MINVIELLE, S. y CASTRO, L. (2004) “Sobrerrepresentación periférica y compresión partidaria. El sistema electoral de la provincia de Buenos Aires en las categorías legislativas” en Tula, María Inés (Ed.) *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*, Buenos Aires: Prometeo Libros
- ESCUADERO, G. y BIELSA (2012): *Conformación de Mesas Regionales de Agua*. Ministerio de Infraestructura, La Plata.
- EVANS, P. (1996): “El Estado como problema y como solución” en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140.
- FACCENDINI, A. (2011): *Agua y saneamiento. Derecho humano esencial. El bien común: la privatización del agua en Santa Fe 1995-2005*. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- FAFARD, P. Y HARRISON, K. (2000): *Managing the Environmental Union. Intergovernmental Relations and Environmental Policy in Canada*, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University
- FAY, M. y MORRISON, M. (2005): “Infrastructure in Latin America & the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges”, Report N° 32640-lcr, The World Bank Finance, Private Sector and Infrastructure Unit Latin America & the Caribbean Region N° 32640-lcr, The World Bank Finance, Private Sector and Infrastructure Unit Latin America & the Caribbean Region.
- FERRARI, M. (2010): “El radicalismo bonaerense en la reconstrucción democrática: de la ilusión al desencanto de las mayorías. 1983 - 1987” en *Revista Forjando* N° 2, Banco de la Provincia de Buenos Aires.
- FERRARI, M. (2012): “Tensiones y conflictos en el peronismo: un análisis a través de la Legislatura bonaerense, 1973-1976” en *Revista Cahiers des amériques latines*.
- FERRARI, M. (2013): “Eduardo Duhalde antes del duhaldismo. Trayectoria individual y transformaciones partidarias (1983-1991)” en *Revista: Nuevo Mundo Mundos Nuevos*.
- FERRER, A. (2008): *El capitalismo argentino*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FERRER, A. (2009): *Vivir con lo nuestro*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FERRO, G. (2000): *El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación*. CEER/UADE, Buenos Aires.
- FERRO, G. (2008): “Agua y economía” en *Revista Hydria*, N° 16.
- FERRO, G. y LENTINI, E. (2011): *Economías de escala en los servicios de agua potable y alcantarillado*. Serie Documentos de Proyectos, CEPAL, Santiago de Chile.
- FERRO, G. y LENTINI, E. (2013): *Infraestructura y equidad social: experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina*. División de Recursos naturales e infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile.
- FINOT, I. (2001): *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile.

- FORCINITO, K. (2005): *Los sectores de infraestructura para la prestación de servicios públicos en la Argentina. Lineamientos generales de regulación pública*, ficha mimeo, Buenos Aires.
- FRIEDRICH, C. (1946): *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México D.F. Fondo de Cultura Económica.
- GARAVITO SERRANO, M., SANDOVAL LOPERA, G. P., y MALLET, V. (2013): *Los nuevos conceptos y modelos en torno a la gerencia de recursos humanos en la administración*.
- GARAY, A. (2001): *Dimensión territorial de lo local. Curso de Desarrollo Local de Áreas Metropolitanas*. Módulo 2. Instituto del Conurbano, UNGS, Los Polvorines.
- GARCÍA, A. (1998): “La renegociación del contrato de Aguas Argentinas S.A. (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)” en *Revista Realidad Económica*, N° 159.
- GARNIER, L. (2000): *Función de coordinación de planes y política*. ILPES, Santiago de Chile.
- GIL GARCÍA, M. (2013): “Una aproximación cualitativa al Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires: Representaciones sociales y percepciones subjetivas de los trabajadores estatales de la APP” en *Memoria Académica*.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP (2008): *Principios de gestión integrada de los recursos hídricos. Bases para el desarrollo de planes nacionales*. Documento para América Latina. Recuperado de <http://www.agua.org.mx>
- GOLDFARB, M y MEDINA, M. (2009): “El servicio público de agua potable en la red Nación – Provincias y Municipio. El caso de Corrientes y Chaco” en v Congreso argentino de administración pública, San Juan
- GORDILLO, A. (2003): *Tratado de derecho administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires.
- GRIPPO S. y VISCIARELLI S. (2002): “Inversiones Extranjeras y Servicios Públicos: Problemas y Conflictos” en *XIII Congreso internacional de Historia Económica*, Buenos Aires.
- GUADAGNI, A. (1973): *Aspectos económicos del saneamiento urbano en Argentina en Jornadas de economía. Problemas económicos argentinos, diagnósticos y políticas*. Ediciones Machi, Buenos Aires.
- GUILLÉN LÓPEZ, T. (1999): *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. IFE, México.
- GUTIÉRREZ, R. (2010): “Modelo para armar: gestión del agua en la provincia de Buenos Aires” en Isuani (ed.) *Política Hídrica y Gestión de Cuencas en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. UNGS, Los Polvorines.
- HANTKE-DOMAS, M. y JOURAVLEV, A. (2011): *Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento*. CEPAL, Santiago de Chile.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, A. (2006): “Relaciones intergubernamentales” en *Espacios Públicos*, Vol. 9, N° 18, Universidad Autónoma del Estado de México.
- HERNÁNDEZ, A. (1998): “Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión de la literatura” en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, México, CIDE.
- HERRERO, A. C., y FERNÁNDEZ, L. (2008): *De los ríos no me río: diagnóstico y reflexiones sobre las cuencas metropolitanas de Buenos Aires: Luján, Reconquista, Matanza-Riachuelo, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Zona Sur*. Temas Grupo Editorial.

- HERRERO, F. (2002): *La regulación provincial de los servicios públicos en Argentina*. Ediciones de la UNLa, Lanús.
- HONG, L. (2006): *Naturaleza jurídica de los prestadores del servicio de agua en las pequeñas localidades de la provincia de Corrientes*, Universidad Nacional del Nordeste
- HOWLETT, M. (2005): “What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles” en Eliadis (et al.) *Designing government: from instruments to governance*, McGill–Queen’s Press
- HOWLETT, M. (2011): *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Abingdon: Routledge.
- IACOVIELLO, M., Y ZUVANIC, L. (2006): Desarrollo e integración de las gestiones de recursos humanos en los Estados Latinoamericanos. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (7), 45-92.
- ILARI, R. (2015): La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana. Universidad Nacional de Quilmes.
- ISUANI, F. (2006): “Para comprender la distancia entre diseño e implementación: los condicionantes a la gestión de los programas sociales” en *I Conferencia Internacional sobre Gestiona Social*. Porto Alegre, Brasil.
- ISUANI, F. (2010): *Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Una mirada desde el proceso de configuración de los 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.
- ISUANI, F. (2013): Institucionalidad Ambiental en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011). Desafíos a la coherencia, integralidad y coordinación. *VII Congreso Argentino de Administración Pública “Liderazgo, Equidad y Sustentabilidad”*.
- JARAMILLO CARDONA, M. (2010): “La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales” en *Baja California. Región y sociedad* / vol. xxii / no. 49. 2010
- JOFRÉ, J. (2010): "Obras Sanitarias Mendoza: de Empresa Privada a Pública" en *Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo*, Mendoza
- JORDANA, J. (2001): *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Serie Documentos de Trabajo I-22UE. INDES/ BID. Washington, D.C.
- JORDANA, J. (2003): *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales*. Universitat Pompeu Fabra, mimeo.
- JOURAVLEV, A. y HANTKE DOMAS, M. (2011): *Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento*. División de Recursos naturales e infraestructura de la CEPAL, Santiago de Chile.
- KATZ, C. (2010): *OSSE: Una experiencia local de saneamiento sustenta OSSE: Una experiencia local de saneamiento sustentable. OSSE, Mar del Plata*.
- KESSIDES, I. (2005): “Infrastructure Privatization and Regulation: Promises and Perils”. World Bank Research Observer V20, N1.
- KOSAKOFF, B. (1988): *Desarrollo industrial e inestabilidad macroeconómica. La experiencia argentina reciente*.

- LASHERAS, M. (1999): *La regulación económica de los servicios públicos*, Barcelona, Ariel Economía.
- LAURELLI, L. (1987): “Sistema real de decisiones en la productividad y accesibilidad de servicios de agua y saneamiento” en Brunstein *Crisis y servicios públicos. Agua y saneamiento en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. CEUR, Buenos Aires.
- LECHNER, N. (1988): *Estado y política en América Latina*. Siglo XXI editores, México D.F.
- LENTINI, E. (2007): “Conflictos de la empresa prestadora con las prácticas regulatorias de los servicios de agua y alcantarillado y su impacto en la pobreza. El caso del contrato de concesión del área metropolitana de Buenos Aires” en: *Agua Sustentable/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo: Servicios de Agua potable, regulación y pobreza*.
- LENTINI, E. (2011): *Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes*. CEPAL, Serie Documentos de Proyectos, LC/W.392, Santiago de Chile.
- LERDA, J., ACQUATELLA, J. Y GÓMEZ, J. (2005): “Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental” en Acquatella y Bárcena (eds.) *Política fiscal y medio ambiente*, CEPAL, Santiago de Chile.
- LEVENE, R. (1940): *Historia de la Provincia de Buenos Aires y la Formación de Pueblos. Síntesis sobre la historia de la Provincia de Buenos Aires (Desde los orígenes hasta 1910)*. Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- LICHA, I. (2006): *Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción?*, Documento de Trabajo. INDES, Washington D.C.
- LO VUOLO, R. y BARBEITO, A. (1998): *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, Ciepp.
- LOFTUS, A. y MACDONAL, D. (2001): “Sueños líquidos: una ecología política de la privatización de agua en Buenos Aires” en *Revista Realidad Económica* N° 183.
- LÓPEZ ACOTTO Y OTROS (2013): *La provincia de Buenos Aires y sus municipios los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Editorial de la UNGS
- LÓPEZ, A. y FELDER, R. (2006): “La regulación estatal ¿servicio público o fallas del mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación” en *Realidad Económica* N° 163, Buenos Aires.
- LOUSTEAU, M. (2003) *Hacia un Federalismo Solidario. La coparticipación y el sistema provisional: una propuesta desde la economía y la política*, mimeo, Buenos Aires.
- MACEIRA, Verónica, *Notas para una caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Observatorio Das Metrópolis.
- MAJONE, G. Y LA SPINA, A. (1993): “El Estado regulador” en *Gestión y Política Pública*. Vol. II N° 2, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México.
- MANN, M. (2006): “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados” en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N° 5.
- MARAFUSCHI M. (2003): “Servicio público. Concepto y evolución,” en Botassi, C. (dir.), *Temas de Derecho Administrativo*, La Plata.
- MARÍN, J. Y FORTE, G. (2014): “Análisis de las dimensiones socio-política y cultural” en *Cuadernos de trabajo de la red WATERLAT -GOBACIT* Serie Proyectos de Investigación SPIPRW ±Proyecto PRINWASS Vol. 1 Cuaderno No 3 Newcastle University, Reino Unido

- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (1990). *La descentralización como estrategia de desarrollo institucional*. Buenos Aires.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2007): *Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos*. Documento preparado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2010): “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias” en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización de Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2012): *El proceso de implementación de las políticas públicas*. Buenos Aires: Material de la Maestría en Desarrollo Humano. FLACSO Argentina
- MEJÍA, F. (2002): “La descentralización”, en *La autonomía local y sus determinantes en América Latina: comparación de los procesos de México y Colombia*. Tesis de maestría en Ciencias Sociales FLACSO
- MÉNDEZ, J. (1988): “Estudio Introductorio” en Wright, D. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MENY, Y. Y THOENIG, J. (1992): *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
- MERLINSKY, M. (2008): “Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*
- MERLINSKY, M. (2013): “Los desafíos políticos e institucionales del saneamiento del Riachuelo” en *Ciencia Hoy. Asociación civil ciencia hoy*, vol. 22.
- MINAVERRY, C. (2012): “El sistema de control del servicio de agua en la Argentina. La experiencia de Buenos Aires y Santa Fe” en *OIKONOMOS Revista Científica Semestral de Ciencias Económicas*, Año 2, Vol. 2
- MINAVERRY, C., y CÁCERES, V. (2016): La problemática del arsénico en el servicio de agua en la provincia de buenos aires, argentina. Análisis de casos jurisprudenciales. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, 32(1), 69-76.
- MINO, M.; BORELLO, J. y ALSINA G. (2003): *Diagnóstico preliminar ambiental del Partido de Ituzaingó*.
- MOLINA, C. Y LICHA, I. (2005): *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. INDES/BID, Washington.
- MOLINARI, A. (2001): “Desarrollo Benchmarking” en AFERAS: “El régimen tarifario en los servicios de agua potable y saneamiento. Buenos Aires
- MONRAD AAS IH (1997): Organizational Change: Decentralization in Hospitals. *International Journal of Health Planning and Management*, 12.
- MONTECINOS, E. (2009): “Federalismo/Unitarismo, Centralismo/Descentralización: ¿hacia dónde va la agenda de investigación?“, en *Revista Imaginales*, Nº 6, pp 11-26.
- MONTECINOS, E. (2005): “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática” en *EURE*, Santiago, agosto, vol. 31.
- MONTEVERDE, M. CIPPONERI, M. y ANGELACCIO, C. (2010): “Saneamiento, educación, medio ambiente y diarreas: el caso del conurbano bonaerense” en *Revista Latinoamericana de Población* Nº 6.

- MORATA, F. (1991): *Políticas públicas y relaciones intergubernamentales*. Documentación Administrativa, n° 224-225, INAP, Madrid.
- MULLER, A. (2010): *Federalismo fiscal en argentina: instituciones, funciones y desempeño*. CESPA, Buenos Aires.
- MUTUBERRÍA LAZARINI, V. (2007): Los servicios públicos urbanos como medios colectivos para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad desde la perspectiva de la economía social: análisis de experiencias de gestión colectiva en el Gran Buenos Aires. Buenos Aires. Tesis de maestría en economía social, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines
- NOGUEIRA, R. (2012): La institucionalidad y gobernanza: ¿nuevas perspectivas para la gestión pública? en *ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES*, 54.
- NÚÑEZ, A. (2006): *Lo que el agua (no) se llevó... Política urbana, estado del poder, violencia e identidades sociales. Mar del Plata, entre siglos*. Tesis Doctoral en Ciencias Sociales (FLACSO).
- NÚÑEZ, J. (2011): *Situación tarifaria de los servicios de agua y saneamiento a nivel nacional en Argentina, COMARCO*.
- O'DONNELL, G. (1982): *El Estado Burocrático Autoritario*. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G. (2008): *Catacumbas*. Prometeo Libros, Buenos Aires,
- OLIVA, M. (2000): *Reforma del estado y políticas públicas con impacto en el desarrollo regional en la década del '90 en argentina*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- OLIVIÉ, I., & SORROZA, A. (2006): Coherencia de políticas para el desarrollo: Aspectos conceptuales. *Olivié y Sorroza (2006): Más allá de la ayuda: coherencia de políticas económicas para el desarrollo*.
- OLLIER, M. (2006): *La UCR Bonaerense: crisis de liderazgo e impacto de las facciones (1983-2006)*. Documento de trabajo N° 13, Serie “documentos de trabajo”. Escuela de política y gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- OLLIER, M. (2007): “El peronismo bonaerense: inserción nacional y liderazgo” en *Revista SAAP*, Vol. 3, N° 1.
- ORDOQUI URCELAY, M. (2007): *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*, CEPAL, Santiago de Chile.
- OSORIO, J. (2008): *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*. Fondo de Cultura Económica/UAM-Xochimilco, México.
- OSZLAK, O y O'DONNELL, G. (1976): *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Documento Cedes N° 4, Buenos Aires.
- OSZLAK, O. (1980): *Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Documento de Estudios CEDES, Vol. 3, N° 2. Buenos Aires.
- OSZLAK, O. (2012): “La capilaridad social del rol del Estado” en *Voces en el Fénix* N° 17
- OSZLAK, O., FELDER, R. Y FORCINITO, K. (2000): *Capacidad de regulación estatal en la Argentina*. Maestría en Administración Pública, Documento N° 4, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- OTERO, A. (1997): *Historia ambiental de Mar del Plata, partido de General Pueyrredón: conflictos y gestión ambiental*. Tesis de maestría en Gestión Ambiental para el desarrollo urbano, Universidad de Mar del Plata.
- OTERO, H. (2012): *Población, ambiente y territorio*, UNIPE-Edhasa, Buenos Aires.
- PALACIO, E. (2013): *De la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo (1880-1943)*. UNIPE-Edhasa, Buenos Aires.
- PALANZA, V. (2002): *Espacios de consenso alternativos: los consejos federales de la política social en argentina*, Documento 21. UDESA.
- PASSALACQUA, E. (2000). “Algunas reflexiones en torno a la coordinación” en *Revista Actuar en Red*, año 1, N°1 Buenos Aires.
- PEPE, G. (1990): “La provisión de agua y desagües cloacales en el Conurbano Bonaerense. Un sistema en Crisis” en *Latinoamérica Medio Ambiente y Desarrollo. Instituto de Estudios e Investigaciones sobre medio ambiente*. Fundación Jorge Esteban Roulet, Buenos Aires.
- PEREYRA, E. (2010): “La política de agua en la Provincia de Buenos Aires. Notas para su reconstrucción histórica” en Isuani (editor) *Política Pública y Gestión del agua: aportes para un debate necesario*. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- PEREYRA, E. (2013): “Capacidades y tradiciones en la administración tributaria provincial: la experiencia de la agencia de recaudación de la provincia de Buenos Aires” en *Séptimo Congreso de Administración Pública*, Mendoza.
- PÉREZ MONTELEONE, R. B. (2015). *Instrumentos de políticas públicas de comunicación y realizadores audiovisuales locales argentinos: una contribución a la ciudadanía comunicativa*.
- PESCE, J. (2006): *La concesión del servicio de agua en la provincia de Santa Fe*, FLACSO-Argentina, Buenos Aires.
- PETERS, G. (1982): *American Public Policy*, Franklin Wats Pubs., Nueva York.
- PETERS, G. (2003): “La capacidad para gobernar ¿retrocediendo hacia el centro?” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°27.
- PETRI, D. (2012): “La política hídrica en la República Argentina” en *Voces en el Fénix* N° 20 La fuente de la vida.
- PICOLOTTI, J. (2003): *The Right to Water in Argentina*. Informe del CEDHA para Rights and Humanity.
- PICOLOTTI, J. (2004): “El acceso al agua potable es un derecho humano” en *Boletín Clínica Jurídica Centro de Derechos Humanos y Ambiente*, N° 2 Año I.
- PÍREZ, P. (1994): *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Centro Editor de América Latina-CENTRO, Buenos Aires.
- PÍREZ, P. (1999): “Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires”, en *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXV, Diciembre, N° 7, Santiago de Chile.
- PIREZ, P. (2001): *Gestión de servicios urbanos y exclusión en América Latina*. Unión Iberoamericana de Municipalistas Granada. Serie: Síntesis N° 10, Granada.
- POCHAT, V. (2005): “Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencias de Argentina”, en CEPAL- Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 96, Santiago de Chile.
- PONTIFES MARTÍNEZ, A. (2002): “Relaciones intergubernamentales” en *Gaceta Mexicana de Administración*.

- PRESSMAN, J. Y WILDAVSKY, A. (1998): Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- RAIS, J. C., ESQUIVEL, M. E., Y SOUR, S. (2002): La concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Tucumán República Argentina. Public Private Infrastructure Advisory Facility.
- RAMÓN, J. Y FRAGA, P. (1998): Federalismo competitivo y financiación autonómica. In *V Encuentro de Economía Pública: La Realidad de la Solidaridad en la Financiación Autonómica.* .
- REGALSKY, A. (2010): “De Buenos Aires a las provincias. La formación de una gran empresa pública. Obras Sanitarias de la Nación, 1891-1930” en *Desarrollo Económico*, 2010, N° 199 Vol. 50.
- REPETTO, F. (2005): “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina” en Repetto (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, INDES, Guatemala.
- REPETTO, F. (2010): *Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*. Documento preparado para Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- REPETTO, F. (2012): *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Fundación CIPPEC, Buenos Aires.
- REPETTO, F. Y NEJAMKIS F. (2005): *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*. Documento de trabajo, Fundación PENT.
- RESTANDO, A. (1923): *Atlas Sanitario de la Provincia de Buenos Aires*. Edición del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- REY VÁZQUEZ, L. (2006): *Servicio público de agua potable y desagües cloacales en la provincia de Corrientes*, Universidad Nacional del Nordeste
- REY, O. (2000): *El saneamiento en el área metropolitana desde el Virreinato a 1993. Argentina: Aguas Argentinas S.A.*
- ROCCA, M. (2011): “Algo nuevo, algo usado, algo prestado...” *La reestatización del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Documentos de Investigación Social N° 15. IDAES-UNSAM, Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ GUSTA (2007): “Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando?”, en Alonso, G. (coord.): *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina
- ROJAS ORTUSTE, F. (2014): *Políticas e institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile
- ROJAS, F. (1997): “Estado capitalista y aparato estatal” en Lechner. *Estado y políticas públicas en América Latina*. Siglo XXI editores, México D.F.
- RONDINELLI, D. (1989): “Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy framework” en *Development and Change* Vol. 20, N°1.
- ROTMAN, S. y VARETTO, C. (2012): “Las tres vidas del sistema de partidos bonaerense” en *Revista Forjando*, Banco de la Provincia de Buenos Aires N° 6.

ROZAS BALBONTÍN, P., y BONIFAZ, J. (2014): *Notas sobre la teoría de la empresa pública de servicios de infraestructura y su regulación*. CEPAL - Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 165

RUY HORA, H. (2013): “Las política bonaerense: del orden al imperio del fraude” en Palacio (ed) *De la Federalización de buenos aires al advenimiento del peronismo (1880-1943)*. Buenos Aires: UNIPE-Edhasa.

SABSAY, D. (2009): “Consideraciones en torno del federalismo argentino” en *Revista jurídica*, UCES.

SALTIEL, G. (2003:) *La participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Salta en Argentina*. BID, Washington.

SARAVIA, J. (2010): *Conclusiones de los Seminarios de Tarifas y Sistemas Tarifarios de Aferas 2009-2010*. Serie de publicaciones sobre tarifas N°2, Eudecor, Córdoba.

SCHIAVO, E. (1997): “El servicio de agua en Quilmes: gestión local a contramano de la historia” en Oszlak, O. *Estado y sociedad: Las nuevas reglas del juego*. Volumen 1. Buenos Aires, CEA-CBC

SCHIFINI, J. (1998): *Panorama general de las transformaciones en Argentina*. Documento Técnico N° 5, Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios.

SCHIFINI, J. (2008): “Pérdidas y fugas en los servicios urbanos” en *Hydria* N° 17, Buenos Aires.

SCHVARZER, J. (1982): *Las más grandes empresas de la Argentina*. Edición especial de La Prensa Económica, Buenos Aires.

SERAFINOFF, V. (2012): “Los Consejos Federales ¿Espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la ‘explotación oportunista?’” En *Revista Voces en el Fénix*, Año 3, N° 18, septiembre de 2012. 2012: 84-91.

SILVA BUSSO, A., y SANTA CRUZ, J. (2005): “Distribución de elementos traza en las aguas subterráneas del Partido de Escobar, Buenos Aires, Argentina” en *Ecología austral*, 15(1).

SIMEON, R. (1972): *Federal-Provincial Diplomacy. The making of recent policy in Canada*, University of Toronto Press, Canada

SKINNER, Q. (2003): *El nacimiento del Estado*. Editorial Gorla

SKOCPOL, T. (1989): “El Estado regresa al primer plano” en *Revista Zona Abierta* n° 50.

SOLANES, M. (1999): *Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 2, CEPAL, Santiago de Chile.

SOLANES, M. y JOURAVLEV, A. (2005): *Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.

SOLO, T., GYTMAN, P. y DASCAL, G. (1990): *Las aguas bajan turbias. Tecnologías alternativas para el saneamiento en el Gran Buenos Aires*. CEUR, Buenos Aires.

SPILLER, P. (1998): “El por qué de la regulación de los servicios públicos” en *Cuaderno N° 2*, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.

SUBIRATS, J. (2001): “Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: Promesas y Amenazas” en *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Editorial Ariel, Barcelona.

SUBIRATS, J. y OTROS (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, Barcelona.

- TARTARINI, J. (2007): *Obras Sanitarias de la Nación 1912-1950. Origen y apogeo de la primera empresa estatal de saneamiento. Argentina: Aguas y saneamiento Argentino S.A.*
- THERBORN, G. (1979): *Como domina la clase dominante. Siglo XXI, Madrid.*
- THWAITES REY, M. (2005): “El Estado: notas sobre su(s) significado(s)” en Thwaites Rey y López. *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino.* Prometeo, Buenos Aires.
- TERNAVASIO, M. (2013): *Historia de la Provincia de Buenos Aires. De la Organización provincial a la Federalización de Buenos Aires (1821-1880). Tomo III, Buenos Aires, UNIPE, EDHASA Buenos Aires.*
- TOBÍAS, M. y PEREIRA, P. (2014): “Políticas de agua potable y saneamiento. Demandas locales en el Área Metropolitana de Buenos Aires” en MERLINSKY (2014) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Ciccus- CLACSO, Buenos Aires.
- TORRES, H. (1993): *El mapa social de Buenos Aires. 1940-1990.* Serie Difusión N° 3. Buenos Aires: Secretaría de Investigaciones en Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
- TORRES, N. (2014): *Sostenibilidad de la Gestión del Servicio de Agua Potable en Saavedra.* Tesis de maestría en Ingeniería ambiental, Universidad Tecnológica Nacional.
- VELASCO, M. (2007): “Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramientas para el análisis” ponencia presentada en el *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Pública.* Políticas para un mundo en cambio.
- VICKERS, J. y YARROW, J. (1991): *Un análisis económico de la privatización.* Fondo de Cultura Económica, Gran Bretaña
- VILAS, C. (2006): *Pensar el Estado.* Ediciones de la UnLa, Lanús.
- VILAS, C. (2011): *Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América latina.* Ediciones de la UnLa, Lanús.
- VISCUSI, K., VERNON, J. y HARRINGTON, J. (1992): *Economics of Regulation and Antitrust,* D.C. Heath
- VISPO, A. (1999): *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina,* Editorial Norma, Buenos Aires.
- WARD, P. y RODRIGUEZ, V. (1999): *New federalism and state government in México.* US – Mexican policy studies program – Policy Report N° 9 – The University of Texas at Austin – Texas.
- Watts, R. (1999): *The spending power in federal systems,* Institute of intergovernmental relations, Queen’s University, McGill-Queen’s University Press, Montreal
- WILLIAMS, R. (2000): *Marxismo y literatura.* Península, España.
- WRIGHT, D. (1997): *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales.* Fondo de Cultura Económica, México.
- ZUVANIC, L., y IACOVIELLO, M. (2010): *La burocracia en América Latina. Revista Centroamericana de Administración Pública.*

Fuentes documentales consultadas:

Fuentes internacionales y pactos:

BID. Agua potable, saneamiento y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe, Iniciativa de Agua y Saneamiento.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
Convención sobre los Derechos del Niño.

Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra
Preámbulo de la Declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua.

Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra.

Desarrollos de niveles guía de calidad de agua ambiente correspondientes a nitratos y nitritos.
República Argentina Subsecretaria de Recursos Hídricos de la Nación.

Informe sobre el Desarrollo Humano, (2005), PNUD, Barcelona.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 15, El derecho al agua (Arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 29th sección, Geneva, 11-29 November 2002.

Fallos Centro internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones:

BM. Centro internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. “Azurix Corporation c. República Argentina”. Caso No. ARB/01/12.

BM. Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. “Impregilo S.p.A. c. República Argentina”. Caso CIADI No. ARB/07/17). Laudo, 2011.

BM. Centro internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. Urbaser s.a. y consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, Bilbao Biskaia ur Partzuergoa y la República Argentina. Caso N° ARB/07/26.

Tratado entre la república argentina y los estados unidos de América sobre promoción y protección recíproca de inversiones, 1991.

Documentos de la PBA:

Boletín del Ministerio de Obras Públicas, 1966-1967. La Plata.

Boletín oficial de la PBA de 1978 y 1979.

Defensor del Pueblo de la PBA. Resoluciones de 2010-2015. Disponibles en:

<http://www.defensorba.org.ar/resoluciones.php> (última consulta 15/05/2016).

Diario de secciones de la Cámara de Diputados de la PBA, 1975

Diario de secciones de la Cámara de Diputados de la PBA, 12 sección ordinaria, 1996.

Diario de secciones de la Cámara de Senadores de la PBA, decimo tercera sección ordinaria, 1973.

Diario de secciones de la Cámara de Senadores de la PBA, decimo tercera sección ordinaria, tercera y cuarta sección ordinaria, 1974.

Diario de secciones de la Cámara de Diputados de la PBA, primera sección ordinaria 1974.

Diario de secciones de la Cámara de Senadores de la PBA, 12 sección ordinaria 1996.

Informe de Desarrollo Humano en la PBA de 1996-2010. Fundación Banco Provincia de Buenos Aires.

Lineamientos estratégicos de la PBA. Subsecretaría de Urbanismo. Dirección de ordenamiento urbano y territorial. 2007

Mensajes de los Gobernadores en el inicio de la Asamblea Legislativa: José Cantilo 1922-1926, Archivo Histórico de la PBA “Dr. Ricardo Levene”, La Plata.

Mensajes de los Gobernadores en el inicio de la Asamblea Legislativa: Valentín Vergara 1926-1930, Archivo Histórico de la PBA “Dr. Ricardo Levene”, La Plata.

Mensajes de los Gobernadores en el inicio de la Asamblea Legislativa: Domingo Mercante 1946-1952, Archivo Histórico de la PBA “Dr. Ricardo Levene”, La Plata.

Mensajes de los Gobernadores en el inicio de la Asamblea Legislativa: Oscar Alende 1958-1961, Archivo Histórico de la PBA “Dr. Ricardo Levene”, La Plata.

Mensaje del Gobernador en el inicio de la Asamblea Legislativa 1974-1975 y 1984-2010. Libro de la Cámara de Diputados de la PBA.

Ministerio de Obras Públicas, Actividades 1967. La Plata.

OSBA. Instalaciones domiciliarias y redes colectivas.

Plan Director de agua potable y saneamiento (1995). Unidad ejecutora del Ente del Conurbano Bonaerense, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de la Plata.

Plan Estratégico de agua y saneamiento de la Provincia de Buenos Aires (2011). Ministerio de Infraestructura.

PBA. Ministerio de Obras Públicas: Memorias 1914-1915, 1923, 1946, 1948, 1951, 1955, 1958, 1966.

PBA. Ministerio de economía de la provincia de Buenos Aires. Presupuestos públicos de 1915-1918, 1922-1926, 1932, 1935, 1939, 1947, 1948, 1953, 1955, 1960, 1963-1969 y 1973 a 2010.

PBA. Ministerio de economía de la provincia de Buenos Aires Estado de las finanzas públicas de la provincia de Buenos Aires, 1984.

PBA. Plan de gobierno 1984-1987, anexo estadístico. 1985

Ministerio de obras y servicios públicos de la PBA. Contrato de concesión celebrado entre Poder Ejecutivo provincia de Buenos Aires y Azurix Buenos Aires Sociedad Anónima. La Plata, 1999.

Nación:

Boletín de Obras Pública de la República Argentina (1934). Marzo y abril- Junio-

Boletín de Obras Pública de la República Argentina (1935).N° 17.

Boletín de Obras Pública de la República Argentina (1944).

Boletín de Obras Sanitarias de la Nación (1938). Año II, N° 10.

Boletín de Obras Sanitarias de la Nación (1938). Año II, N° 18.

Boletín de Obras Sanitarias de la Nación (1938). Año II, N° 9.

Discurso del presidente en el inicio de la Asamblea Legislativa de 1985, 1989 y 2007.

INDEC (1981). Censo Nacional de Población y Viviendas de 2001. Argentina: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

INDEC (1991). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001. Argentina: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

INDEC (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2001.

INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010.

INDEC (2011). Evolución histórica cobertura de viviendas con agua por red. Argentina: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Ministerio de Obras Públicas. Obras Sanitarias de la Nación. Distrito Sanitario del Aglomerado Bonaerense. Proyecto General de Obras de provisión de agua potable.

OSN (1966). Panorama del saneamiento urbano de la República Argentina. Argentina: OSN.

OSN (1935). Memorias (1912-1931). Argentina: OSN.

OSN. Leyes, decretos y resoluciones. Buenos Aires, 1919.

OSN. Leyes, decretos y resoluciones. Buenos Aires, 1932.

OSN. Memorias institucionales 1972-1992.

Diarios:

Clarín. Acceder al agua, una odisea para 5 millones de argentinos. 5/09/2011

Clarín. La estatización bonaerense arrancó bien. Buenos Aires. 13/05/2002.

Clarín. Lanzan la privatización de Obras Sanitarias bonaerense. 29/12/1997

Clarín. Ordenan que se garantice la calidad del agua potable. 30/07/10

El Día 26 de mayo de 1973.

El Día 29 de mayo de 1973.

El Día 3 de mayo de 1973.

El Día 30 de mayo de 1973.

El Día. Azurix: concurso de acreedores y el viernes deja el servicio. La Plata: 26/02/2002.

El Día. Bahía Blanca: fallo a favor de Azurix e incertidumbre sobre las sanciones. 8/05/2000.

El Día. Como no cumplir y salir beneficiado. La Plata: 8/03/2001.

Hoy. El viernes será entregada la empresa provincial de aguas. 15/06/1999

Hoy. Azurix parece más cercana. 26/04/2000

Hoy. Azurix: identikit de una empresa en retirada. 1/03/2002

Hoy. Conurbano: enfermedades y contaminación 60% de la gente no tiene cloacas. 4/12/2006

Hoy. Conurbano: es inminente la rescisión de la concesión de Aguas del Gran Buenos Aires. 19/06/2006

Hoy. El sábado que viene se va Azurix S.A. y llega Aguas Bonaerenses a la provincia. 25/02/2002

Hoy. Fue re-estatizado el servicio de agua en siete distritos del conurbano bonaerense. 13/06/2006

Hoy. La Justicia citaría a declarar a Duhalde y a un ex ministro. 23/05/2000

Hoy. La Provincia decidió rescindir el contrato con la concesionaria Azurix Buenos Aires. 14/01/2001

Hoy. Pedirán explicaciones a Duhalde por Azurix. 20/01/2001

Hoy. Presentaron informes técnicos. Hay siete grupos interesados en OSBA. 20/03/1999

Hoy. Traspaso a la nueva Autoridad del Agua. Solución para los ex trabajadores de OSBA. 12/02/2001
Hoy. SOSBA advierte que no se sabe cómo garantizará el Estado el servicio de agua. 1/03/2002
La Nación. Concurso Proveído. Buenos Aires: 21/03/2002
La Nación. Niegan un alza en la tarifa del agua bonaerense. Buenos Aires: 07/09/1999
La Nación. Ruckauf retrocedió en el conflicto por el agua potable. Buenos Aires.
La Nueva Provincia La comunidad se moviliza contra Azurix. Bahía Blanca, 25/04/2000
La Nueva Provincia. Denuncia penal contra los directivos de ORAB. Bahía Blanca. 24/04/ 2000
La Nueva provincia. La epopeya que salvó a la ciudad ahora sufre el peor de los olvidos, 2008.
Página 12. Cinco demandas menos en los juzgados del CIADI. 12/10/2003
Página 12. El CIADI empieza a ser historia antigua. 19/10/2013
Página 12. Otra concesionaria con compromisos que se le escurren entre los dedos. 13/07/2006

Revistas:

Caños. Medio de comunicación para el personal sanitario. Año 3, N° 19, septiembre de 1991.
Caños. Medio de comunicación para el personal sanitario. Año I, N° 2, junio de 1989.
Caños. Medio de comunicación para el personal sanitario. Año I, N° 3, julio de 1989. Caños.
Medio de comunicación para el personal sanitario. Año I, N° 5, septiembre de 1989.
Caños. Medio de comunicación para el personal sanitario. Año I, N° 6, noviembre de 1989.
Caños. Medio de comunicación para el personal sanitario. Año I, N° 7, diciembre de 1989.
Desarrollo y modernización. Revista del sistema provincial de planeamiento y desarrollo. Año 3,
N° 17. Secretaria de planeamiento y desarrollo de la gobernación de la Provincia de Buenos
Aires.
Día 32. ¿Agua para todos? La planta potabilizadora de AYSA, que se construye a metros de
Maschwitz, no abastecería al distrito, a pesar de captar el agua en el puerto de Escobar. Promesas
y silencio oficial. Enero 2011.
Revista del Obras Sanitarias de la Nación (1973). 4 Congreso Argentino de Saneamiento. Año
XXXVII
Revista H2O, SOSBA. Diciembre de 2004, año 1 N° 1.
Revista H2O, SOSBA. Diciembre de 2012, año 6, N° 31
Revista H2O, SOSBA. Julio de 2007, año 1, N° 17.
Revista H2O, SOSBA. Julio de 2007, año 6, N° 27.
Revista H2O, SOSBA. Julio de 2012, año 6, N° 30
Revista H2O, SOSBA. Septiembre de 2011, año 6, N° 27.

Normativa citada:

Ámbito Nacional:

Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.
PEN. Decretos: 941/62, 258/80, 252/89, 258/89, 999/92, 1173/04/303/04, 304/06, 807/93, 187/93
y 304/2006.
Leyes: 18.586, 25.688, 19550, 340, 2637, 1919, 20.324, 24224, 11179, 8889, 11388, 243583,
12858, 13577, 13696, 25561.

Ámbito de la PBA:

Leyes N° 1611, 2834, 2841, 2929, 2981, 3134, 3221, 3338, 3525, 3833, 5137, 6209, 5376, 7533, 6446, 5965, 7533, 11.820, 12.257, 1486, 3580, 3470, 5142, 10998, 9018, 9530, 9723, 5142, 13154, 9780, 9816, 10.430, 7346, 9975.

PEP. Decreto-Ley 8638, 5965, 8065/73, 2231/03, 873/03, 3289/04, 953/2007, 3144/08, 245/12, 2390/05, 9518/83, 1666/06, 1677/06, 1695/99, 2307/99, 1095/99, 517/02, 5376/1948, 2923/49 y 1410/79.

Resolución de la ADA: 596/07.

Resolución del ORAB: 03/00, 13/01, 15/01, 17/01, 23/01, 35/01, 24/00, 1/99 y 04/02

ANEXOS

ANEXO I

Tabla 1: Estructura narrativa

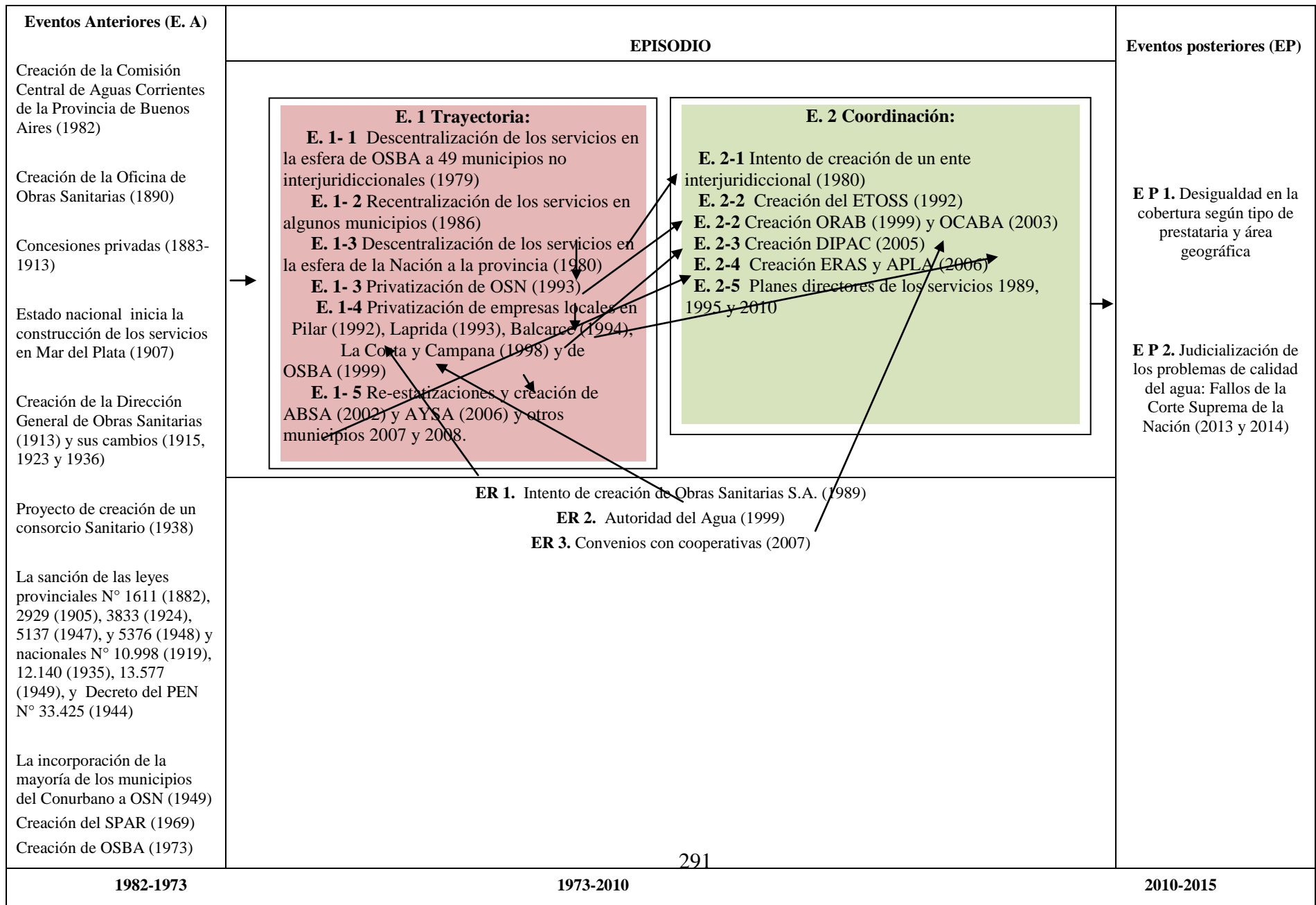


Tabla 2: Listado de entrevistados

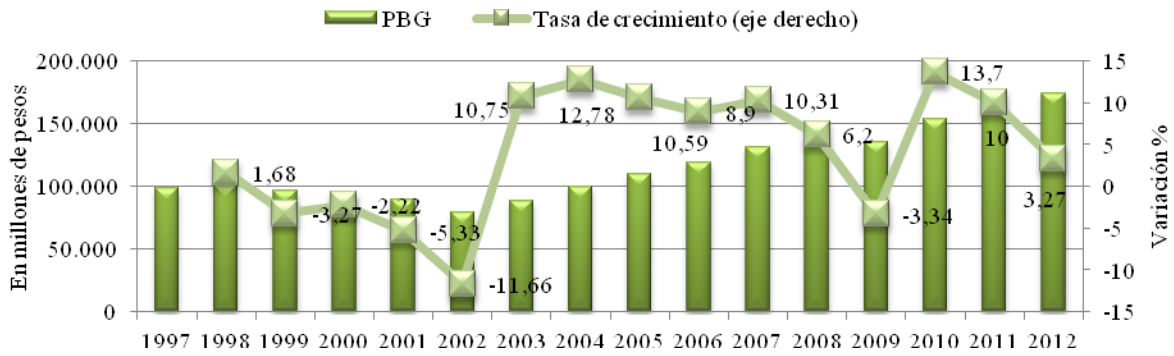
| N° | Organismo | Función | Fecha |
|-----------|--|--|--------------|
| 1 | Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires | Dirección General de Planificación Estratégica y Estadística | 27/03/13 |
| 2 | Agua y saneamiento Argentinos S.A. | Jefe Departamento de Control de mediciones continúa. Dirección técnica y desarrollo Tecnológico | 10/05/12 |
| 3 | Agua y saneamiento Argentinos S.A. | Jefa de Laboratorio | 10/05/12 |
| 4 | Centro de estudios ambientales. Universidad Nacional de Mar del Plata | Docente-investigadora. Consultora del sector. | 21 /11/12 |
| 5 | Fundación Reserva Natural Puerto Mar del Plata - Buenos Aires | Departamento Técnico | 21/11/12 |
| 6 | Obras Sanitarias Mar del Plata Batán | Gerente de Calidad | 22 /11/12 |
| 7 | Dirección de Gestión ambiental-Municipalidad de General Pueyrredón | Directora | 22/11/12 |
| 8 | Aguas Bonaerense S.A. | Operario | 25/11/12 |
| 9 | Cámara argentina de empresas perforadoras para agua subterránea | Vocal | 08/02/13 |
| 10 | Centro de Estudios Sociales de la economía. Universidad Nacional de San Martín | Investigadora | 05/03/13 |
| 11 | Centro de Integración, Cooperación y Desarrollo Internacional | Comité Ambiental | 22/03/13 |
| 12 | Sociedad de fomento: Parque José C. Paz | Área de prensa | 26/03/13 |
| 13 | Dirección de Agua y Cloacas | Secretario | 27/03/13 |
| 14 | Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental | Secretaria | 28/03/13 |
| 15 | Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias | Responsable del Área de capacitación | 28/03/13 |
| 16 | Dirección de Agua y Cloacas –Agencia de Planificación- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo | Ex Director de la Dirección de Agua y cloacas. Actual representante de la provincia en la Agencia de Planificación y Autoridad de Cuenca | 02/05/13 |
| 17 | Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires | Secretario General | 07/05/13 |
| 18 | Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires | Secretario técnico-profesional | 07/05/13 |
| 19 | Programa Elementos vital- Sindicato de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires | Productora | 07/05/13 |

| | | | |
|----|---|--|----------|
| 20 | Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires. Responsable del Archivo histórico y otras funciones | Ex trabajador del sector | 07/05/13 |
| 21 | Aguas Bonaerense S.A. | Técnico operaciones | 09/05/13 |
| 22 | ERAS | Gerente de economía | 22/05/13 |
| 23 | Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires. Autoridad del Agua | Delegado | 24/05/13 |
| 24 | Unidad de Investigación, docencia y desarrollo. Gestión ambiental. Universidad Nacional de la Plata. | Investigador. Consultor del sector | 11/06/13 |
| 25 | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas | Investigador. Especialista en historia del sector | 28/06/13 |
| 26 | ONG. 9 de Julio-Todos por el Agua | Área de difusión | 03/07/13 |
| 27 | Universidad Nacional de General Sarmiento | Investigadora-Docente. Especialista | 10/07/13 |
| 28 | Municipalidad de Villarino- Universidad Nacional del Sur | Director municipal- Investigador. Especialista en derecho administrativo | 02/09/13 |
| 29 | Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires | Ex Administrador General de Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires | 07/11/13 |
| 30 | Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires | Ex Director de servicios sanitarios | 08/11/13 |
| 31 | Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural | Técnico geología | 14/11/13 |
| 32 | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas- Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" | Investigadora, especialista en derecho humano al agua | 25/07/14 |
| 33 | Municipalidad de Escobar | Funcionario | 5/08/15 |
| 34 | Municipalidad de Escobar | Funcionario | 5/08/15 |

ANEXO II

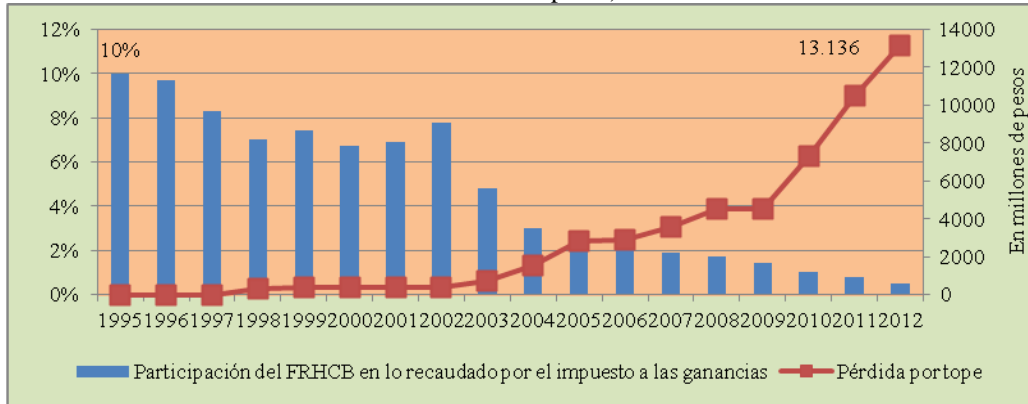
GRÁFICOS DE LA PBA

Gráfico 1: PBG de la PBA (a precios constantes Base=1993)



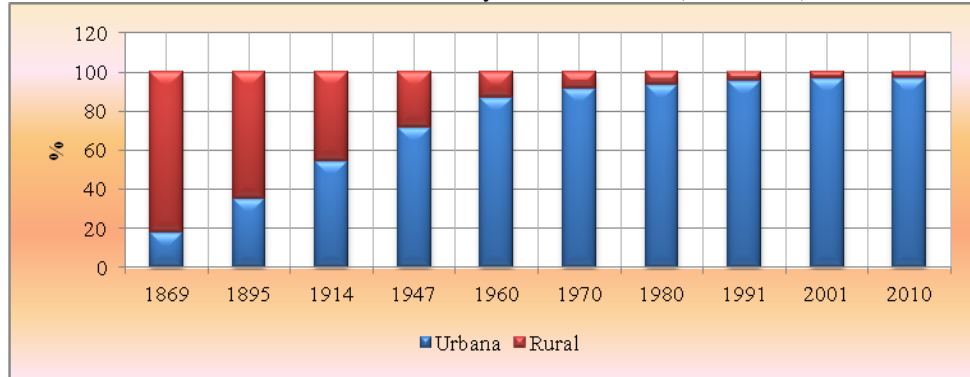
Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires (2014)

Gráfico 2: Evolución de la pérdida por implementación de tope al FRHCB (Participación porcentual y millones de pesos)



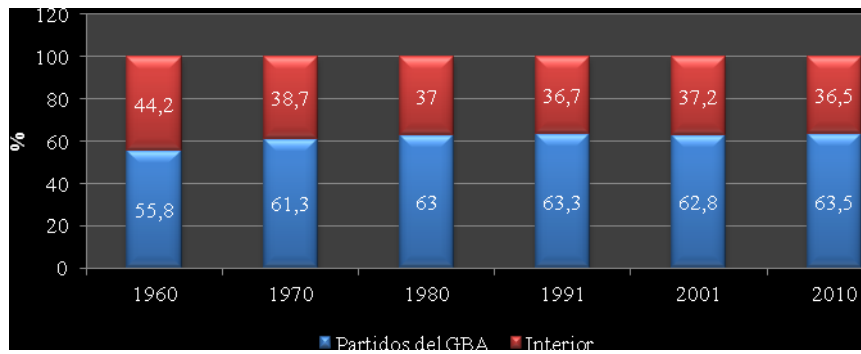
Fuente: Elaboración propia en base a la información de la Dirección Provincial de Estadísticas (2013)

Gráfico 3: Población urbana y rural en la PBA (1869-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a las Dirección Provincial de Estadística (2013a)

Gráfico 4: Participación relativa de la población según región de la PBA (1960-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a las Dirección Provincial de Estadística (2013a)

ANEXO III NORMATIVAS

Tabla 3: Primeras disposiciones sobre los servicios en la PBA (1882-1913)

| Normativa provincial | Fecha de promulgación | Contenido principal |
|-----------------------------|------------------------------|--|
| Ley N° 1611 | 19/12/1882 | Autorizó la construcción de las obras sanitarias y otras infraestructuras en La Plata. |
| Ley N° 2834 | 15/1/1904 | Aprobó la adquisición y colocación de maquinarias, cañerías, gastos de personal, publicaciones para el mejoramiento y ampliación del servicio de aguas corrientes de la ciudad de La Plata, Ensenada y Tolosa por 415.000 m/n |
| Ley N° 2929 | 3/10/1905 | Autorizó la ejecución de las obras de saneamiento en La Plata mediante licitaciones y la ampliación del servicio de agua por 6.363.809,34 m/n. Crea un impuesto a los usuarios por el servicio, acuerda obligatoriedad de conexión y establece que el inmueble responde frente a la deuda por los servicios. |
| Ley N° 3221 | 21/01/1910 | Aprobó la construcción de las obras domiciliarias de salubridad en La Plata y emisión de deuda. |

Fuente: Elaboración propia en base a normativas

Tabla 4: Primeras concesiones y convenios en la PBA (1882-1913)

| Normativa provincial | Fecha de promulgación | Contenido principal |
|-----------------------------|------------------------------|---|
| Ley N° 2841 | 19/03/1904 | Concesionó el establecimiento del servicio de agua corriente en Bahía Blanca, con la extracción de agua del Arroyo Sauce Grande. Las tarifas se acordarían previa aprobación del PEP. |
| Ley N° 2981 | 23/4/1906 | Concesionó el establecimiento y prestación de los servicios en Lomas de Zamora, Banfield, Temperley y Adrogué. |
| Ley N° 3134 | 19/12/1908 | Acordó un convenio con la Nación por las obras en Mar del Plata |
| Ley N° 3338 | 28/11/1911 | Inició estudios sanitarios en Avellaneda, Lomas de Zamora, Quilmes y Almirante Brown |
| Ley N° 3525 | 30/9/1913 | Autorizó la construcción de las obras sanitarias en Bahía Blanca |

Fuente: Elaboración propia en base a normativas

Tabla 5: Principales normativas del sector de agua y saneamiento (1913-1973)

| Normativa provincial | Fecha de promulgación | Contenido principal |
|-----------------------------|------------------------------|---|
| Ley N° 3833 | 7/11/1924 | Autorizó obras de expansión en ciudades de más de 6.000 personas y la obligatoriedad de conexión. |
| Ley N° 5137 | 23/7/1947 | Sancionó la ley general de saneamiento urbano |
| Ley N° 5376 | 20/11/1948 | Estableció regulaciones para la provisión de agua potable y eliminación de las excretas en toda la provincia donde no existían instalaciones sanitarias o dónde no estuvieran dentro del radio de las mismas. |
| Ley N° 5965 | 20/11/1958 | Sancionó una ley de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera. |
| Ley N° 6209 | 07/12/1959 | Creó un fondo permanente para la construcción de obras de agua potable y desagües cloacales y pluviales domiciliarios. |
| Ley N° 6446 | 30/11/1960 | Declaró obligatorio el uso de los servicios para todo inmueble que se encuentre dentro del radio servido. |
| Ley 7533 | 26-02-1969 | Creó el SPAR, su estatuto y organización |

Fuente: Elaboración propia en base a normativa

ANEXO IV

COBERTURA DE AGUA Y CLOACAS

Tabla 6: Cobertura de viviendas con servicio de agua y cloacas en territorio bonaerense bajo jurisdicción nacional: OSN 1980

| Municipio | Total Viviendas | % Agua | % Cloacas |
|--------------------|-----------------|--------|-----------|
| Almirante Brown | 81250 | 21,8 | 10,81 |
| Avellaneda | 94530 | 97,86 | 42,24 |
| Esteban Echevarría | 45953 | 8,54 | 4,85 |
| Lanús | 128767 | 93,7 | 17,73 |
| La Matanza | 233730 | 38,85 | 35,73 |
| Lomas de Zamora | 130927 | 62,48 | 25,92 |
| Morón | 156314 | 31,28 | 25,92 |
| Quilmes | 116191 | 85,96 | 38,86 |
| San Fernando | 34509 | 58,27 | 29,83 |
| San Isidro | 76721 | 73,34 | 35,32 |
| San Martín | 103418 | 40,33 | 30,91 |
| Tigre | 50502 | 24,17 | 11,33 |
| Tres de Febrero | 92987 | 55,43 | 46,13 |
| Vicente López | 85210 | 94,92 | 82,71 |

Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC 1980

Tabla 7: Cobertura de viviendas con servicio de agua y cloacas en territorio bonaerense bajo jurisdicción provincial: OSBA, 1980

| Municipio | Total Viviendas | % Agua | % Cloacas |
|------------------------|-----------------|--------|-----------|
| Adolfo Alsina | 5692 | 38,56 | 0 |
| Adolfo González Chaves | 3820 | 51,6 | 18,25 |
| Ayacucho | 5276 | 52,27 | 22,4 |
| Azul | 15668 | 52,33 | 25,28 |
| Bahía Blanca | 65319 | 94,07 | 55,36 |
| Berazategui | 49.000 | 78,18 | 0 |
| Berisso | 17645 | 84,46 | 16,01 |

| | | | |
|---------------------------------------|--------|-------|-------|
| Bragado | 11028 | 55,1 | 37,96 |
| Brandsen | 4278 | 32,91 | 1,12 |
| Campana | 14819 | 63 | 37,24 |
| Capitán Sarmiento | 2976 | 38,24 | 4,37 |
| Carlos Casares | 5733 | 59,58 | 24,28 |
| Carlos Tejedor | 3638 | 0 | 0,71 |
| Castelli | 1898 | 49,05 | 2,37 |
| Coronel de Marina Leonardo Rosales | 13962 | 94,9 | 53,53 |
| Daireaux | 3758 | 3,35 | 2,2 |
| Dolores | 6394 | 52,52 | 26 |
| Ensenada | 11178 | 95,28 | 13,79 |
| Exaltación de la Cruz | 3580 | 12,6 | 15,11 |
| Florencio Varela | 39947 | 8 | 9,56 |
| General Arenales | 4404 | 0 | 2,134 |
| General Guido | 972 | 32,92 | 2, 8 |
| General La Madrid | 3043 | 0,89 | 1,44 |
| General Las Heras | 2599 | 33,97 | 3,23 |
| General Lavalle | 315 | 17,14 | 0 |
| General Pinto | 5015 | 24,56 | 0 |
| General Pueyrredón | 122956 | 62,56 | 52,4 |
| General Rodríguez | 8448 | 15,74 | 7,35 |
| General Sarmiento | 103418 | 2,58 | 30,91 |
| Guaminí | 3513 | 0 | 1,56 |
| Hipólito Yrigoyen | 2603 | 46,02 | 2,65 |
| Junín | 21429 | 64,65 | 47,94 |
| La Costa | 7267 | 0 | 40,81 |
| La Plata | 132261 | 74,35 | 64,01 |
| Laprida | 2619 | 3,59 | 4,54 |
| Leandro N. Alem | 4593 | 9,19 | 0 |
| Maipú | 2778 | 68,07 | 29,73 |
| Mar Chiquita | 3344 | 0 | 4,75 |
| Marcos Paz | 5009 | 23,66 | 0 |

| | | | |
|---------------|-------|-------|-------|
| Merlo | 71379 | 5,98 | 5,56 |
| Monte | 3619 | 34,54 | 1,3 |
| Monte Hermoso | 910 | 0 | 16,7 |
| Moreno | 46600 | 7,619 | 9,97 |
| Navarro | 3384 | 23,17 | 0 |
| 9 de Julio | 12042 | 47,95 | 29,45 |
| Pehuajó | 10653 | 50,35 | 2,86 |
| Pellegrini | 3662 | 21,41 | 3 |
| Pergamino | 23553 | 59,21 | 40,15 |
| Pila | 854 | 0 | 0 |
| Pinamar | 1583 | 75,99 | 32,72 |
| Puán | 5614 | 17,85 | 0 |
| Rivadavia | 3761 | 1,7 | 0 |
| Roque Pérez | 2787 | 0 | 0 |
| Salliqueló | 2075 | 0 | 0 |
| San Cayetano | 2602 | 0,23 | 9,22 |
| San Isidro | 76721 | 73,34 | 35,32 |
| San Nicolás | 28388 | 49,94 | 35,07 |
| San Vicente | 13764 | 0,08 | 0 |
| Suipacha | 2117 | 29,85 | 0 |
| Tapalqué | 2296 | 0 | 0 |
| Tordillo | 403 | 0 | 0 |
| Villa Gesell | 3259 | 0 | 8,16 |
| Zárate | 20063 | 82,74 | 55,05 |

Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC de 1980

Tabla 8: Cobertura de viviendas con servicio de agua y cloacas en territorio bonaerense transferidos a los municipios, 1980

| Municipio | Total Viviendas | % Agua | % Cloacas |
|-----------|-----------------|--------|-----------|
| Alberti | 3257 | 26,07 | 19,99 |
| Arrecifes | 6333 | 59,58 | 26,92 |
| Balcarce | 10989 | 51,33 | 35,89 |
| Baradero | 7153 | 70,15 | 55,14 |

| | | | |
|------------------------|-------|-------|--------|
| Benito Juárez | 5850 | 60,12 | 15,38 |
| Bolívar | 10022 | 55,08 | 7,68 |
| Campana | 14819 | 63 | 37,24 |
| Cañuelas | 6713 | 19,59 | 15,13 |
| Carmen de Areco | 3092 | 22,5 | 10,9 |
| Colón | 5260 | 38,65 | 32,334 |
| Coronel Dorrego | 5524 | 34,27 | 16,16 |
| Coronel Pringles | 6389 | 48,5 | 37,23 |
| Coronel Suárez | 9290 | 23,64 | 17,24 |
| Chacabuco | 11890 | 49,23 | 22,06 |
| Chascomús | 8213 | 56,15 | 20,67 |
| Chivilcoy | 15924 | 48,84 | 37,57 |
| Escobar | 19681 | 7,92 | 9,38 |
| General Alvarado | 7239 | 45,74 | 29,19 |
| General Alvear | 2308 | 51,86 | 0 |
| General Belgrano | 3951 | 26,07 | 3,78 |
| General Juan Madariaga | 4180 | 0 | 17,27 |
| General Viamonte | 4858 | 26,87 | 24,78 |
| General Villegas | 7408 | 28,87 | 16,98 |
| Las Flores | 6406 | 42,77 | 10,41 |
| Lincoln | 10704 | 35,54 | 0 |
| Lobería | 4965 | 39,78 | 15,21 |
| Lobos | 7868 | 42,27 | 2,52 |
| Luján | 17458 | 29,3 | 28,14 |
| Magdalena | 5931 | 32,84 | 0 |
| Mercedes | 13799 | 55,63 | 54,76 |
| Necochea | 20852 | 56,96 | 36,19 |
| Saavedra | 5420 | 51,84 | 32,32 |
| Olavarría | 24168 | 43,68 | 28,95 |
| Patagones | 6700 | 62,5 | 10,39 |
| Pilar | 20340 | 11 | 8,34 |
| Ramallo | 6205 | 61,21 | 4,83 |
| General Paz | 2738 | 25,97 | 15,56 |
| Rauch | 3862 | 47,49 | 13,49 |

| | | | |
|----------------------|-------|-------|-------|
| Rojas | 6258 | 54,87 | 26,57 |
| Salliqueló | 2075 | 0 | 0 |
| Salto | 7349 | 45,07 | 27,29 |
| San Andrés de Giles | 4698 | 16,58 | 0 |
| San Antonio de Areco | 4434 | 41,88 | 4,6 |
| San Pedro | 11229 | 58,4 | 25,31 |
| Tandil | 25110 | 50,92 | 30,06 |
| Tornquist | 2981 | 55,92 | 0 |
| Trenque Lauquen | 9172 | 18,52 | 2,89 |
| Tres Arroyos | 16024 | 61,45 | 38,37 |
| Villarino | 6193 | 11,63 | 0 |

Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC 1980

Tabla 9: Cobertura de viviendas con servicio de agua y cloacas en territorio bonaerense bajo jurisdicción nacional: OSN, 1991

| Municipio | Total Viviendas | % Agua | % Cloacas |
|--------------------|-----------------|--------|-----------|
| Almirante Brown | 112262 | 27,78 | 16 |
| Avellaneda | 98644 | 95,87 | 41,89 |
| Esteban Echevarría | 67922 | 9,22 | 5,87 |
| Lanús | 131466 | 93,02 | 17,81 |
| La Matanza | 282508 | 42,93 | 40,59 |
| Lomas de Zamora | 150550 | 68,69 | 22,59 |
| Morón | 175633 | 28,18 | 23,08 |
| Quilmes | 135363 | 91,29 | 43,31 |
| San Fernando | 38438 | 65,66 | 28,31 |
| San Isidro | 82879 | 86,57 | 38,35 |
| San Martín | 112775 | 73,19 | 38,63 |
| Tigre | 64275 | 30,4 | 7,47 |
| Tres de Febrero | 99117 | 79,27 | 62,06 |
| Vicente López | 89453 | 97,62 | 91,81 |

Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC de 1991

Tabla 10: Cobertura de viviendas con servicio de agua y cloacas en territorio bonaerense bajo jurisdicción provincial: OSBA, 1991

| Municipio | Total Viviendas | % Agua | % Cloacas |
|------------------------------------|-----------------|--------|-----------|
| Adolfo Alsina | 5802 | 64,82 | 0,48 |
| Adolfo González Cháves | 3910 | 66,62 | 23,71 |
| Ayacucho | 5882 | 68,41 | 39,22 |
| Azul | 17917 | 61,79 | 29,45 |
| Bahía Blanca | 71941 | 104,97 | 77,09 |
| Berazategui | 61.595 | 88,11 | 33,14 |
| Berisso | 20162 | 90,44 | 17,89 |
| Bragado | 12179 | 64,73 | 42,24 |
| Brandsen | 5127 | 39,32 | 7,29 |
| Campana | 18418 | 78,4 | 43,4 |
| Capitán Sarmiento | 3387 | 70,44 | 51,02 |
| Carlos Casares | 6211 | 69,87 | 44,42 |
| Carlos Tejedor | 3660 | 8,19 | 0,05 |
| Castelli | 3598 | 42,44 | 24,59 |
| Coronel de Marina Leonardo Rosales | 2146 | 65,19 | 42,22 |
| Daireaux | 4203 | 33,59 | 13,23 |
| Dolores | 7006 | 50,79 | 27,3 |
| Ensenada | 12947 | 96,14 | 28,04 |
| Exaltación de la Cruz | 4774 | 46,21 | 21,24 |
| Florencio Varela | 59728 | 12,75 | 14,3 |
| General Arenales | 4670 | 56,14 | 0,25 |
| General Guido | 949 | 45,1 | 0,21 |
| General La Madrid | 3240 | 0,22 | 0,06 |
| General Las Heras | 3098 | 40,22 | 0,38 |
| General Lavalle | 878 | 24,49 | 0,57 |
| General Pinto | 3335 | 49,29 | 0,09 |
| General Pueyrredón | 156525 | 68,23 | 66,77 |
| General Rodríguez | 12432 | 17,78 | 16,843 |
| General Sarmiento | 154995 | 9,14 | 7,05 |
| Guaminí | 3744 | 43,59 | 0,13 |
| Hipólito Yrigoyen | 2709 | 66,59 | 0,14 |

| | | | |
|------------------------|--------|--------|--------|
| Junín | 24617 | 81,42 | 65,59 |
| La Costa | 11153 | 2,26 | 42,35 |
| La Plata | 156003 | 76,98 | 63,22 |
| Laprida | 2835 | 63,74 | 34,78 |
| Leandro N. Alem | 4923 | 40,81 | 17,10 |
| Maipú | 3065 | 81,11 | 33,50 |
| Mar Chiquita | 4204 | 42,36 | 27,97 |
| Marcos Paz | 7395 | 47,13 | 0,56 |
| Merlo | 96366 | 10,67 | 11,64 |
| Monte | 4391 | 42,34 | 30,33 |
| Monte Hermoso | 1083 | 1,01 | 30,10 |
| Moreno | 69707 | 14,87 | 13,23 |
| Navarro | 3857 | 45,58 | 16,02 |
| 9 de Julio | 24640 | 35,05 | 18,28 |
| Pehuajó | 11568 | 64,96 | 24,71 |
| Pellegrini | 1752 | 57,13 | 0,23 |
| Pergamino | 27390 | 65,36 | 50,03 |
| Pila | 932 | 40,99 | 0 |
| Pinamar | 2983 | 59,7 | 35,50 |
| Puán | 5888 | 61,07 | 0,19 |
| Rivadavia | 4387 | 16,5 | 0,36 |
| Roque Pérez | 3049 | 23,81 | 0,19 |
| Salliqueló | 2503 | 62,72 | 0 |
| San Cayetano | 2693 | 56,4 | 44,48 |
| San Nicolás | 8452 | 248,26 | 175,06 |
| San Vicente | 18452 | 6,18 | 1,11 |
| Suipacha | 2332 | 48,71 | 0,08 |
| Tapalqué | 2476 | 20,96 | 13,44 |
| Tordillo | 385 | 0,52 | 0,25 |
| Villa Gesell | 4631 | 79,14 | 29,58 |
| Zárate | 23397 | 73,41 | 52,87 |
| Chivilcoy | 17594 | 53,03 | 37,45 |
| Escobar | 30850 | 40,34 | 11,76 |
| General Alvear | 2515 | 71,05 | 0,19 |
| General Belgrano | 4411 | 38,54 | 21,31 |
| General Juan Madariaga | 4855 | 19,85 | 28,9 |

| | | | |
|------------------|-------|-------|--------|
| General Viamonte | 5286 | 37,17 | 30,23 |
| General Villegas | 8033 | 41,53 | 26,35 |
| Las Flores | 6879 | 68,95 | 2,67 |
| Lincoln | 12120 | 59,51 | 31,57 |
| Magdalena | 6398 | 56,13 | 28,43 |
| Saavedra | 6097 | 77,89 | 48,548 |
| Olavarría | 28220 | 61,93 | 38,42 |
| Patagones | 7840 | 73,28 | 20,10 |
| Ramallo | 7366 | 77,8 | 45,07 |
| General Paz | 2899 | 35,63 | 24,38 |
| Salliqueló | 2503 | 62,72 | 0 |
| Salto | 8327 | 60,31 | 39,27 |
| Tornquist | 3343 | 68,65 | 24,17 |
| Villarino | 6932 | 56,58 | 5,9 |

Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC de 1991

Tabla 11: Cobertura de viviendas con servicio de agua y cloacas en territorio bonaerense bajo gestión municipal: direcciones, organismos u empresas, 1991

| Municipio | Total Viviendas | % Agua | % Cloacas |
|------------------|-----------------|--------|-----------|
| Alberti | 3408 | 46,1 | 38,7 |
| Arrecifes | 7127 | 75,3 | 40,59 |
| Balcarce | 11824 | 72,5 | 51,57 |
| Baradero | 8148 | 82,99 | 35,5 |
| Benito Juárez | 6176 | 71,73 | 35,13 |
| Bolívar | 10367 | 73,51 | 5,21 |
| Campana | 18418 | 78,39 | 43,4 |
| Cañuelas | 8152 | 30,43 | 19 |
| Carmen de Areco | 3598 | 42,44 | 24,6 |
| Colón | 6219 | 60,64 | 42,98 |
| Coronel Dorrego | 5530 | 67,54 | 36,45 |
| Coronel Pringles | 6968 | 66,03 | 39,84 |
| Coronel Suárez | 10671 | 43,45 | 18,18 |
| Chacabuco | 12955 | 74,07 | 43,97 |
| Chascomús | 9933 | 58,94 | 41 |
| General Alvarado | 8596 | 59,78 | 36,96 |
| Lobería | 5234 | 56,43 | 27,15 |

| | | | |
|----------------------|-------|--------|-------|
| Lobos | 9006 | 49,6 | 22,9 |
| Luján | 21271 | 31,63 | 26,37 |
| Mercedes | 15372 | 68,26 | 57,03 |
| Necochea | 13309 | 145,76 | 93,46 |
| Pilar | 31235 | 15,43 | 9,34 |
| Rauch | 4188 | 68,34 | 42,4 |
| Rojas | 6852 | 73,95 | 30,8 |
| San Andrés de Giles | 5149 | 20,8 | 0,19 |
| San Antonio de Areco | 5170 | 70,89 | 3,6 |
| San Pedro | 13555 | 79,51 | 42,43 |
| Tandil | 29407 | 60,87 | 42 |
| Trenque Lauquen | 10155 | 46,13 | 11,79 |
| Tres Arroyos | 17339 | 73,22 | 46,54 |
| Zarate | 23397 | 73,41 | 52,87 |

Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC de 1991

Tabla 12: Cobertura de hogares con servicio de agua y cloacas en territorio de jurisdicción nacional: Aguas Argentinas S.A., 2001

| Municipio | Total Viviendas | % Agua | % Cloacas |
|--------------------|-----------------|--------|-----------|
| Almirante Brown | 143551 | 52 | 22 |
| Avellaneda | 38 | 74 | 74 |
| Esteban Echeverría | 70541 | 46 | 20 |
| Ezeiza | 35212 | 20 | 16 |
| General San Martín | 133884 | 98 | 57 |
| Hurlingham | 51083 | 38 | 5 |
| Ituzaingó | 49240 | 11 | 2 |
| La Matanza | 361133 | 62 | 54 |
| Lanús | 152635 | 100 | 43 |
| Lomas de Zamora | 178941 | 98 | 36 |
| Morón | 108466 | 81 | 56 |
| Quilmes | 159348 | 100 | 64 |
| San Fernando | 46541 | 96 | 60 |
| San Isidro | 102135 | 100 | 74 |
| Tigre | 87724 | 62 | 16 |

| | | | |
|-----------------|--------|-----|----|
| Tres de Febrero | 115048 | 91 | 86 |
| Vicente López | 108962 | 100 | 99 |

Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC de 2001

Tabla 13: Cobertura de hogares con servicio de agua y cloacas en territorio de jurisdicción provincial, 2001

| Municipio | Total Viviendas | % Agua | % Cloacas |
|------------------------|-----------------|--------|-----------|
| 9 de Julio | 18434 | 88 | 64 |
| Adolfo Gonzáles Chaves | 4933 | 79 | 48 |
| Ayacucho | 7797 | 80 | 77 |
| Bahía Blanca | 107517 | 99 | 84 |
| Berisso | 25819 | 97 | 46 |
| Bragado | 15814 | 85 | 57 |
| Carlos Casares | 8597 | 80 | 59 |
| Carlos Tejedor | 4722 | 72 | 100 |
| Chivilcoy | 24079 | 81 | 52 |
| Dolores | 9501 | 75 | 46 |
| Ensenada | 17908 | 99 | 53 |
| Florencio Varela | 91298 | 58 | 31 |
| General Alvear | 3669 | 81 | 57 |
| General Arenales | 6334 | 80 | 31 |
| General Belgrano | 6897 | 66 | 32 |
| General Guido | 1346 | 75 | 100 |
| General Juan Madariaga | 6628 | 50 | 60 |
| General La Madrid | 4659 | 63 | 9 |
| General Lavalle | 1328 | 48 | 100 |
| General Paz | 4618 | 62 | 36 |
| General Villegas | 11026 | 64 | 40 |
| Guaminí | 4948 | 79 | 46 |
| La Plata | 221989 | 91 | 78 |
| Las Flores | 9329 | 86 | 58 |
| Leandro N. Alem | 6395 | 73 | 54 |
| Lincoln | 16117 | 81 | 43 |
| Magdalena | 6037 | 71 | 46 |

| | | | |
|------------------------------|--------|----|----|
| Maipú | 3802 | 91 | 49 |
| Mar Chiquita | 10999 | 35 | 21 |
| Monte | 6389 | 71 | 51 |
| Patagones | 10946 | 86 | 39 |
| Pehuajó | 15683 | 85 | 36 |
| Pila | 1437 | 62 | 53 |
| Coronel de Marina Rosales | 21020 | 93 | 81 |
| Presidente Perón | 16162 | 69 | 2 |
| Roque Pérez | 4355 | 57 | 26 |
| Salliqueló | 3513 | 93 | 54 |
| San Cayetano | 3511 | 69 | 66 |
| San Vicente | 14318 | 50 | 54 |
| Tapalqué | 3523 | 71 | 51 |
| Tres Arroyos | 26160 | 83 | 54 |
| Villarino | 9773 | 81 | 18 |
| José C. Paz | 59677 | 14 | 2 |
| Malvinas Argentinas | 74653 | 9 | 3 |
| Merlo | 129621 | 51 | 26 |
| Moreno | 108534 | 46 | 24 |
| San Miguel | 71305 | 38 | 40 |
| Escobar | 51691 | 28 | 18 |
| General Rodríguez | 22666 | 37 | 32 |

Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC de 2001

Tabla 14: Cobertura de hogares con servicio de agua y cloacas en territorio de jurisdicción municipal, 2001

| Municipio | Total Viviendas | % Agua | % Cloacas |
|---------------|--------------------|--------|-----------|
| 25 de Mayo | 14105 | 83 | 40 |
| Arrecifes | 9932 | 93 | 63 |
| Baradero | 10717 | 91 | 63 |
| Benito Juárez | 7843 | 86 | 54 |
| Berazategui | 81516 | 94 | 65 |
| Cañuelas | 13978 | 38 | 38 |

| | | | |
|-----------------------|--------|----|----|
| Carmen de Areco | 5200 | 72 | 59 |
| Chacabuco | 17394 | 89 | 72 |
| Colón | 8248 | 85 | 57 |
| Exaltación de la Cruz | 9161 | 55 | 42 |
| General Alvarado | 22922 | 84 | 64 |
| General Pueyrredón | 285625 | 90 | 84 |
| Junín | 34147 | 88 | 81 |
| Lobería | 6822 | 75 | 54 |
| Lobos | 12322 | 67 | 31 |
| Luján | 30876 | 47 | 44 |
| Marcos Paz | 12946 | 83 | 36 |
| Mercedes | 20998 | 84 | 63 |
| Necochea | 38858 | 92 | 77 |
| Pergamino | 36426 | 88 | 67 |
| Rauch | 5703 | 82 | 78 |
| Rivadavia | 5944 | 76 | 45 |
| Rojas | 9330 | 85 | 64 |
| Saladillo | 11581 | 83 | 44 |
| Salto | 11257 | 87 | 50 |
| San Andrés de Giles | 7216 | 53 | 25 |
| San Antonio de Areco | 7058 | 82 | 38 |
| San Nicolás | 42769 | 97 | 57 |
| San Pedro | 18327 | 89 | 67 |
| Tandil | 40994 | 91 | 74 |
| Tordillo | 671 | 97 | 97 |
| Trenque Lauquen | 14740 | 91 | 84 |
| Zárate | 30712 | 95 | 66 |
| Chascomús | 14414 | 76 | 64 |
| Monte Hermoso | 7715 | 80 | 68 |
| Balcarce | 15685 | 85 | 76 |

| | | | |
|---------------------|-------|----|-----|
| Laprida | 3914 | 79 | 42 |
| Campana | 27376 | 85 | 52 |
| La Costa | 87164 | 41 | 77 |
| Pilar | 70297 | 25 | 17 |
| Brandsen | 8468 | 53 | 38 |
| Castelli | 2975 | 76 | 74 |
| General Las Heras | 4537 | 59 | 30 |
| Navarro | 5682 | 76 | 36 |
| Pellegrini | 2326 | 82 | 75 |
| Punta Indio | 4416 | 68 | 55 |
| Ramallo | 9581 | 93 | 75 |
| Suipacha | 3334 | 71 | 48 |
| Tornquist | 5626 | 84 | 39 |
| Villa Gesell | 23147 | 96 | 79 |
| Azul | 23707 | 91 | 73 |
| Adolfo Alsina | 8006 | 78 | 37 |
| Coronel Dorrego | 7240 | 78 | 57 |
| Coronel Pringles | 9571 | 78 | 64 |
| Coronel Suárez | 14787 | 77 | 42 |
| Daireaux | 5830 | 82 | 48 |
| Florentino Ameghino | 3114 | 80 | 52 |
| General Pinto | 4382 | 77 | 36 |
| General Viamonte | 7117 | 58 | 43 |
| Hipólito Yrigoyen | 3730 | 85 | 72 |
| Olavarría | 38812 | 70 | 44 |
| Pinamar | 19020 | 76 | 48 |
| Puán | 8043 | 76 | 22 |
| Saavedra | 8378 | 86 | 62 |
| Tres Lomas | 3058 | 82 | 100 |
| Capitán Sarmiento | 4681 | 88 | 81 |
| Bolívar | 14291 | 85 | 63 |

| | | | |
|---------|------|----|----|
| Alberti | 4461 | 77 | 71 |
|---------|------|----|----|

Fuente: Elaboración propia en base a información del Censo de Población y Viviendas de 2001

Tabla 15: Cobertura de hogares con servicio de agua y cloacas en territorio de jurisdicción nacional: AySA, 2010

| Municipios | Hogares | % Agua | % Cloacas |
|--------------------|---------|--------|-----------|
| Almirante Brown | 156.918 | 49,53 | 1,64 |
| Avellaneda | 113.142 | 99,16 | 7,89 |
| Esteban Echeverría | 85.952 | 51,53 | 19,59 |
| Ezeiza | 44.487 | 17,09 | 16,58 |
| General San Martín | 133.202 | 98,44 | 52,86 |
| Hurlingham | 55.122 | 34,78 | 11,2 |
| Ituzaingó | 51.444 | 13,78 | 8,42 |
| La Matanza | 484.909 | 72,99 | 45,52 |
| Lanús | 149.594 | 99,37 | 37,81 |
| Quilmes | 177.110 | 98,68 | 59,37 |
| Lomas de Zamora | 188.844 | 97,48 | 30,88 |
| Morón | 106.902 | 81,25 | 55,36 |
| San Fernando | 49.384 | 97,24 | 77,66 |
| San Isidro | 97.213 | 98,71 | 81,05 |
| Tigre | 108.558 | 64,18 | 26,72 |
| Vicente López | 99.286 | 99,72 | 97,06 |
| Tres de Febrero | 112.588 | 93,65 | 81,56 |

Fuente: Elaboración propia en base a información INDEC de 2010

Tabla 16: Cobertura de hogares con servicio de agua y cloacas en territorio de jurisdicción nacional: ABSA, 2010

| Municipio | Hogares | % Agua | % Cloacas |
|------------------------------------|----------------|---------------|------------------|
| Adolfo Gonzales Chaves | 4.199 | 40,6 | 84,87 |
| Ayacucho | 6.967 | 84,74 | 73,57 |
| Bahía Blanca | 105.342 | 98,73 | 80,4 |
| Berisso | 27.449 | 98,03 | 40,675 |
| Bragado | 14.291 | 88,12 | 59,72 |
| Campana | 28.111 | 89,65 | 5,25 |
| Carlos Casares | 7.775 | 88,12 | 65,4 |
| Carlos Tejedor | 3.976 | 62,19 | 0 |
| Chivilcoy | 22.083 | 89,65 | 54,25 |
| Coronel de Marina Leonardo Rosales | 19.424 | 97,62 | 80,89 |
| Coronel Dorrego | 5.689 | 88,43 | 62,92 |
| Dolores | 9.004 | 74,58 | 41,15 |
| Ensenada | 17.443 | 99,26 | 47,23 |
| Escobar | 59.981 | 23,43 | 15,72 |
| Florencio Varela | 113.135 | 77,02 | 27,16 |
| General Alvear | 3.308 | 84,09 | 49,96 |
| General Arenales | 5.327 | 82,46 | 6,58 |
| General Belgrano | 6.008 | 73,7 | 33,79 |

| | | | |
|------------------------|---------|-------|-------|
| | 1.005 | | |
| General Guido | | 71,04 | 0 |
| | 6.332 | | |
| General Juan Madariaga | | 41,53 | 49,32 |
| | 3.777 | | |
| General La Madrid | | 62 | 8,26 |
| | 1.176 | | |
| General Lavalle | | 47,78 | 29,84 |
| | 3.782 | | |
| General Paz | | 71,23 | 42,78 |
| | 24.926 | | |
| General Rodríguez | | 32,74 | 26,95 |
| | 6.286 | | |
| General Viamonte | | 56,41 | 50,22 |
| | 10.342 | | |
| General Villegas | | 41,4 | 39,62 |
| Guaminí | 4.224 | 78,9 | 47,27 |
| José C. Paz | 71.722 | 17,29 | 5,95 |
| | 23.949 | | |
| La Costa | | 26,07 | 65,95 |
| La Plata | 221.313 | 91,19 | 70,83 |
| Las Flores | 8.213 | 89,26 | 60,27 |
| | 5.783 | | |
| Leandro N. Alem | | 66,05 | 56,56 |
| Lincoln | 14.528 | 81,36 | 51,17 |
| Magdalena | 5.358 | 74,5 | 47,98 |
| Maipú | 3.447 | 90,33 | 44,32 |
| | 89.338 | | |
| Malvinas Argentinas | | 10,26 | 2,08 |
| | 7.115 | | |
| Mar Chiquita | | 55,01 | 28,06 |
| Merlo | 147.716 | 45,99 | 20,58 |
| Monte | 6.587 | 75,25 | 54,42 |
| Moreno | 124.016 | 41,13 | 18,89 |
| | 5.321 | | |
| Navarro | | 79,75 | 35,04 |
| 9 de Julio | 31.425 | 44,29 | 32,42 |
| | 10.183 | | |
| Patagones | | 91,01 | 51,21 |

| | | | |
|------------------|--------|-------|-------|
| | 13.805 | | |
| Pehuajó | | 86,01 | 32,32 |
| | 1.215 | | |
| Pila | | 64,69 | 52,26 |
| | 21.422 | | |
| Presidente Perón | | 64,63 | 1,79 |
| | 4.295 | | |
| Roque Pérez | | 51,5 | 35,52 |
| | 3.162 | | |
| Salliqueló | | 88,51 | 39,43 |
| | 2.961 | | |
| San Cayetano | | 83,24 | 72,54 |
| | 80.627 | | |
| San Miguel | | 42,26 | 34,08 |
| | 17.116 | | |
| San Vicente | | 51,68 | 47,73 |
| | 3.204 | | |
| Suipacha | | 77,77 | 7,84 |
| | 3.163 | | |
| Tapalqué | | 71,16 | 54,25 |
| | 20.114 | | |
| Tres Arroyos | | 88,87 | 60,41 |
| | 12.416 | | |
| Villarino | | 65,95 | 14,89 |

Fuente: Elaboración propia en base a información del INDEC de 2010

Tabla 17: Cobertura de hogares con servicio de agua y cloacas en territorio de jurisdicción municipal, 2010

| Municipio | Hogares | % Agua | % Cloacas |
|------------------|----------------|---------------|------------------|
| 25 de Mayo | 12.416 | 83,8 | 39,91 |
| | 6237 | | |
| Adolfo Alsina | | 84,75 | 38,22 |
| Alberti | 3.828 | 78,73 | 74,47 |
| | | | |
| Arrecifes | 9.546 | 94,11 | 93,54 |
| Azul | 22.020 | 90,75 | 70,32 |
| Balcarce | 14.720 | 89,2 | 71,78 |
| Baradero | 10.416 | 92,19 | 59,47 |
| | 6.786 | | |
| Benito Juárez | | 90,31 | 53,13 |
| Berazategui | 93.164 | 94,16 | 66,96 |
| Bolívar | 12.002 | 89,65 | 69,99 |
| Brandsen | 8.324 | 63,1 | 34,22 |
| | 15.312 | | |
| Cañuelas | | 33,63 | 31,37 |

| | | | |
|-----------------------|--------|-------|--------|
| Capitán Sarmiento | 4.672 | 88,65 | 81,87 |
| | 4.631 | | |
| Carmen de Areco | | 77,43 | 49,16 |
| | 16.496 | | |
| Chacabuco | | 90,51 | 75,466 |
| Chascomús | 13.903 | 79,57 | 63,68 |
| | 8.191 | | |
| Colón | | 86,82 | 61,75 |
| | | | |
| Coronel Pringles | 8.097 | 85,88 | 68,66 |
| | | | |
| Coronel Suárez | 13.451 | 80,87 | 40,38 |
| Daireaux | 5.479 | 79,37 | 58 |
| | 9.101 | | |
| Exaltación de la Cruz | | 56,77 | 40 |
| | | | |
| Florentino Ameghino | 2.986 | 79,33 | 53,8 |
| | 12.732 | | |
| General Alvarado | | 89,63 | 57,81 |
| | | | |
| General Las Heras | 4.641 | 54,1 | 21,52 |
| | | | |
| General Pinto | 3.888 | 81,25 | 38,4 |
| General Pueyrredon | 9.546 | 94,11 | 93,54 |
| | | | |
| Hipólito Yrigoyen | 3.295 | 87,1 | 58,14 |
| | | | |
| Junín | 30.315 | 91,66 | 85,04 |
| Laprida | 3.472 | 86,6 | 17,4 |
| Lobería | 5.902 | 81,63 | 61,18 |
| | 11.749 | | |
| Lobos | | 60,6 | 26,76 |
| | 32.524 | | |
| Luján | | 48,88 | 39,63 |
| | 14.656 | | |
| Marcos Paz | | 86,51 | 30,24 |
| | 20.214 | | |
| Mercedes | | 85,31 | 64,89 |

| | | | |
|----------------------|--------|-------|-------|
| Monte Hermoso | 2.331 | 84,38 | 72,54 |
| Navarro | 5.321 | 79,75 | 35,04 |
| Necochea | 31.425 | 94,29 | 76,45 |
| Olavaria | 36.865 | 74,67 | 43,21 |
| Pellegrini | 2.100 | 78,76 | 68,09 |
| Pergamino | 34.768 | 91,73 | 66,64 |
| Pilar | 82.671 | 27,18 | 17,4 |
| Pinamar | 8.205 | 68,38 | 36,74 |
| Puán | 6.328 | 87,26 | 16,81 |
| Punta Indio | 3.413 | 76,5 | 52,91 |
| Ramallo | 10.201 | 94,02 | 68,9 |
| Rauch | 5.325 | 96,88 | 77,18 |
| Rivadavia | 5.483 | 65,96 | 45,75 |
| Rojas | 8.010 | 91,58 | 66,97 |
| Saavedra | 7.315 | 92,49 | 67,86 |
| Saladillo | 10.768 | 85,38 | 50,92 |
| Salto | 10.689 | 90,68 | 46,33 |
| San Andrés de Giles | 7.284 | 59 | 26,29 |
| San Antonio de Areco | 7.191 | 77,98 | 29,92 |
| San Nicolás | 45.051 | 98,5 | 58,22 |
| San Pedro | 18.441 | 78,17 | 72,11 |
| Tandil | 43.155 | 93,15 | 3,97 |
| Tordillo | 558 | 45,51 | 0 |
| Tornquist | 4.538 | 85,16 | 42,68 |
| Trenque Lauquen | 14.519 | 87,16 | 81,11 |

| | | | |
|-------------|--------|-------|-------|
| | 2.894 | | |
| Tres Lomas | | 88,73 | 0 |
| Villa Gesel | 9890 | 94,66 | 51,16 |
| Zárate | 34.013 | 93,81 | 62,77 |

Fuente: Elaboración propia en base a información INDEC de 2010

ANEXO V

TABLAS VARIAS

Tabla 18: Obras realizadas por el programa PROAGUA en jurisdicción de OSN a 1991

| Partido | Conexiones | Surtidores | Reservorios | Cañerías | Población | Villas |
|--------------------|------------|------------|-------------|----------|-----------|--------|
| Almirante Brown | 63 | 0 | 0 | 3731 | 18745 | 8 |
| Avellaneda | 113 | 43 | 0 | 4320 | 14810 | 17 |
| Esteban Echevarría | 0 | 0 | 2 | 0 | 2115 | 6 |
| Lanús | 580 | 175 | 16 | 9216 | 48740 | 64 |
| La Matanza | 153 | 38 | 0 | 6871 | 21440 | 12 |
| Lomas de Zamora | 15224 | 25 | 0 | 190007 | 131179 | 28 |
| Morón | 505 | 12 | 5 | 9872 | 8000 | 14 |
| Quilmes | 0 | 10 | 5 | 1220 | 2170 | 1 |
| San Fernando | 0 | 60 | 0 | 3504 | 24120 | 19 |
| San Isidro | 46 | 55 | 3 | 4131 | 21820 | 10 |
| San Martín | 1366 | 72 | 0 | 16853 | 32150 | 19 |
| Tigre | 517 | 35 | 10 | 20493 | 28765 | 14 |
| Tres de Febrero | 0 | 21 | 0 | 824 | 16053 | 16 |
| Vicente López | 0 | 57 | 8 | 2144 | 13365 | 13 |
| Capital Federal | 3 | 163 | 0 | 13530 | 44220 | 17 |
| Total | 18570 | 766 | 49 | 286716 | 427692 | 258 |

Fuente: Elaboración propia en base a memorias de OSN

Tabla 19: Evolución de la participación del Fondo del Conurbano en el presupuesto de OSBA (1993-1999) (crédito inicial, pesos corrientes)

| Año | Recursos totales | Recursos FRHCB | Participación % |
|------|------------------|----------------|-----------------|
| 1993 | 75.493.000 | 7.724.000 | 10,23 |
| 1994 | 61.740.000 | 13.000.000 | 21,05 |
| 1995 | 61.700.000 | 11.667.900 | 18,91 |
| 1996 | 61.740.000 | 6.000.000 | 9,72 |
| 1997 | 61.700.000 | 1.800.000 | 2,92 |
| 1998 | 61.700.000 | 2.297.794 | 3,72 |
| 1999 | 65.800.000 | 1.500.000 | 2,28 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información presupuestaria producida por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

Tabla 20: Ofertas económicas presentadas para la concesión de OSBA

| Orden | Ofertado (monto) | Adjudicatario en cada región/subregión | | | | | | Composición de las ofertas | | | |
|-------|------------------|--|---------|--------|--------|--------|--------|----------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------|
| | | A | B | C1 | C2 | C3 | C4 | AZURIX ²⁴² | BILBAO ²⁴³ | URBASER ²⁴⁴ | SAUR ²⁴⁵ |
| 1 | 438.555.554 | AZURIX | - | AZURIX | AZURIX | AZURIX | AZURIX | A+C2;C1+C2+C3+C4 | - | - | - |
| 2 | 431.555.554 | AZURIX | - | AZURIX | AZURIX | SAUR | SAUR | A;C1+C2 | - | - | C3+C4 |
| 3 | 428.555.554 | AZURIX | - | AZURIX | - | AZURIX | AZURIX | A;C1+C3+C4 | - | - | - |
| | 428.555.554 | AZURIX | - | AZURIX | AZURIX | - | - | A;C1+C2 | - | - | - |
| | 428.555.554 | AZURIX | - | AZURIX | AZURIX | - | AZURIX | A+C2;C1+C4 | - | - | - |
| | 428.555.554 | AZURIX | - | AZURIX | AZURIX | AZURIX | - | A;C1+C2+C3 | - | - | - |
| 4 | 418.555.554 | AZURIX | - | AZURIX | - | - | AZURIX | A;C1+C4 | - | - | - |
| 5 | 390.555.554 | AZURIX | - | AZURIX | - | AZURIX | - | A;C1+C3 | - | - | - |
| 6 | 389.555.554 | AZURIX | - | AZURIX | - | SAUR | SAUR | A;C1 | - | - | C3+C4 |
| 7 | 386.555.554 | AZURIX | - | AZURIX | - | - | - | A;C1 | - | - | - |
| 8 | 340.927.105 | BILBAO | BILBAO | AZURIX | AZURIX | SAUR | SAUR | C1+C2 | A+B | - | C3+C4 |
| 9 | 338.927.777 | URBASER | URBASER | AZURIX | AZURIX | SAUR | SAUR | C1+C2 | - | A+B | C3+C4 |
| 10 | 337.927.105 | BILBAO | BILBAO | AZURIX | - | AZURIX | AZURIX | C1+C3+C4 | A+B | - | - |
| | 337.927.105 | BILBAO | BILBAO | AZURIX | AZURIX | - | - | C1+C2 | A+B | - | - |
| | 337.927.105 | BILBAO | BILBAO | AZURIX | AZURIX | - | AZURIX | C1+C2+C4 | A+B | - | - |
| | 337.927.105 | BILBAO | BILBAO | AZURIX | AZURIX | AZURIX | - | C1+C2+C3 | A+B | - | - |
| | 337.927.105 | BILBAO | BILBAO | AZURIX | AZURIX | AZURIX | AZURIX | C1+C2+C3+C4 | A+B | - | - |

Fuente: Anexo, Decreto N° 1695/99

Tabla 21: Principales elementos concesión Azurix S.A. y AGBA S.A.

| Características | Azurix S.A. | AGBA |
|-------------------------------|---|---|
| Ámbito geográfico | 71 localidades en 49 partidos de la provincia de Buenos Aires | 7 municipios |
| Concedente | Poder Ejecutivo Provincial | Poder Ejecutivo Provincial |
| Tipo contrato | Contrato de gestión integral por 30 años | Contrato de gestión integral por 30 años |
| Oferta (MMUS\$) | US\$ 438.555.554 | US\$ 1.260.000 |
| Composición accionaria (1999) | Azurix Buenos Aires S.A. (90 %); Trabajadores empresa (10 %) | Impregilo (43%) Dragados (27%) Aguas de Bilbao Bizkaia (20%) y Trabajadores empresa (10 %). |

²⁴² Azurix Agosba S.R.L. - Operadora de Buenos Aires S.R.L

²⁴³ Consorcio Aguas de Bilbao Bizkaia -Sideco Americana S.A.- Impregilo SpA - Iglys S.A

²⁴⁴ Saur International - Aguas de Valencia S.A.

²⁴⁵ Urbaser Argentina S.A.- Dycasa S.A.-Urbaser S.A.- Chediak S.A.- Odisa S.A.

| | | |
|----------------------|--|--|
| Operador | Operadora de Buenos Aires S.R.L | Aguas de Bilbao Bizkaia |
| Fecha adjudicación | Mayo 1999 | Octubre de 1999 |
| Fecha inicio | Julio 1999 | Enero 2000 |
| Fecha salida | Marzo 2002 | Julio de 2006 |
| Empresa continuadora | Aguas Bonaerenses S.A.: Estado provincial (90 %); Trabajadores de la empresa (10 %) | Aguas Bonaerenses S.A.: Estado provincial (90 %); Trabajadores de la empresa (10 %) |
| Número de clientes | 2,0 millones de personas | s/d |
| Causas de rescisión | Incumplimiento del POES, falta de insumos, deudas con la provincia y abandono de servicio, concurso de ABA y del operador, control de ABA por Enron, y reclamos de usuarios | Incumplimiento grave de disposiciones legales, contractuales o reglamentarias aplicables; atrasos reiterados e injustificados en el cumplimiento de las metas de cobertura previstas en el POES; reiterada violación del reglamento del usuario; 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. |

Fuente: Elaboración propia en base a BID (2006) y normativas de la PBA

Tabla 20: Principales normativas que modificaron a al ente de regulación y/o control

| | Ley N° 11.820 | Decreto N° 613/99 | Decreto N° 743/99 | Decreto N° 2.307/99 | Decreto N° 265/02 | Decreto N° 878/03 | Decreto N° 1.762/03 | Decreto N° 2.231/03 | Decreto N° 2.188/07 |
|-------------------|----------------------|--|--------------------------------------|---|---|--|--|---|--|
| Finalidad | Marco Regulatorio | Aprueba estructura Orgánica funcional del ORBAS. | Fusionar al ORBAS y al ADA. | Separa al ADA del ORAB. | Dota al ORAB de su estructura organizativa y de las funciones a cada Área. | Aprueba el nuevo Marco Regulatorio. | Transfiere al personal de la (AGOSBA Residual Al ORAB. | Modifica los artículos 15° y 63° del Marco Regulatorio. | Aprobar la estructura Organizativa del OCABA. |
| Institucionalidad | Crea ORBAS | Establece nivel de Subsecretario para los cuatro miembros del Directorio y seis Direcciones Provinciales. | Crea ORAB | Ajusta finalidad y competencia del ORAB. | Aprueba la estructura organizativa del ORAB | Crea OCABA | Dota de personal propio al OCABA | Transfiere del SPAR al OCABA, la gestión del control del cumplimiento del marco regulatorio por parte de las Cooperativas. | Dota al OCABA de su estructura organizativa y de las funciones correspondientes para cada área. |

Fuente: Elaboración propia en base a normativas y Giorgio Solfa (2007)

ANEXO VI FOTOGRAFÍAS

Fotografía 1: Construcción tanque elevado Usina San Martín La Plata, 1910



Fuente: Colección Bellono

Fotografía 2: Construcción de perforación La Plata, 1910



Fuente: Colección Bellono

Fotografía 3: Interior Usina de bombeo Parque San Martín, 1915



Fuente: La Plata mágica

Foto 4: Histórico edificio de
OSBA



Actualmente sede de la ADA, La Plata. Marzo, 2013.

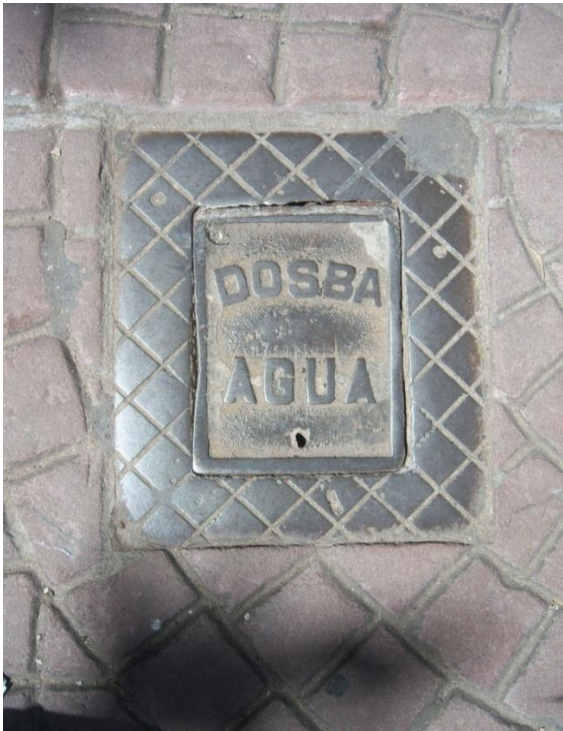
Huellas urbanas de los cambios institucionales en el sector:

Foto 5: SPAR



Santa María, San Miguel, octubre de 2013

Foto 6: Dirección de Obras
Sanitarias de la PBA



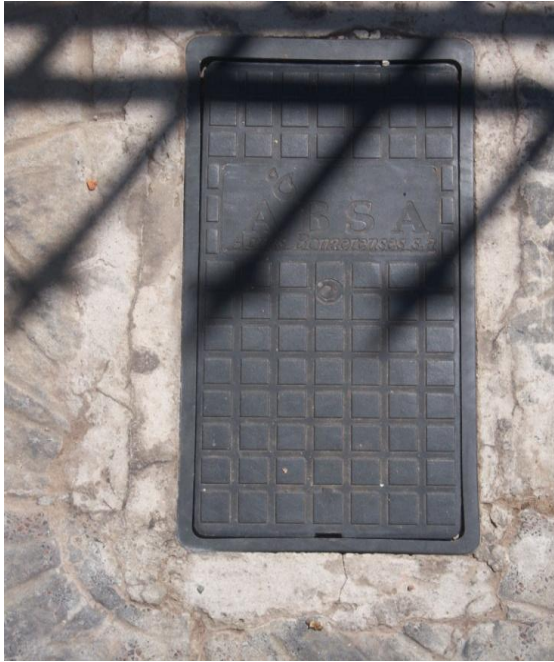
San Miguel centro, agosto de 2013

Foto 6: Aguas del Gran Buenos
Aires S.A.



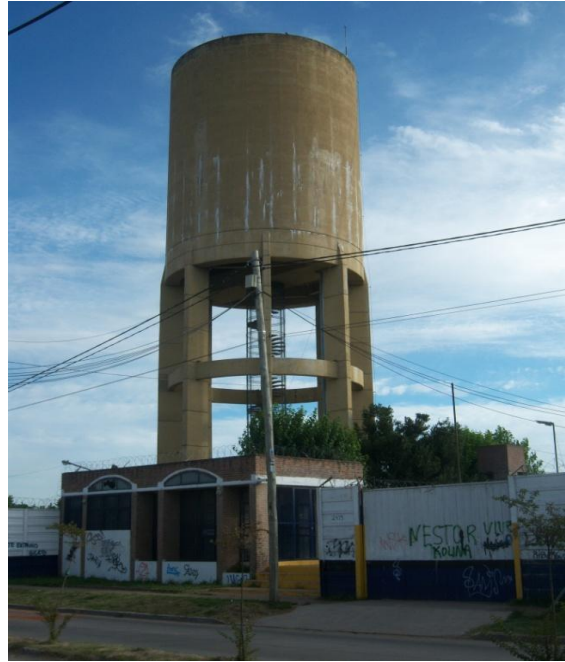
Moreno, abril 2014

Foto 7: ABSA



Moreno, Abril de 2014

Foto 8: Tanque de almacenamiento, de agua de



Santa María, San Miguel, Febrero 2013

Foto 9: Tanque de almacenamiento de agua Barrio Casitas



José C. Paz, Septiembre de 2013

Foto 10: Tanque de almacenamiento de agua, ABSA ABSA



General Rodríguez Centro, Diciembre de 2013

Foto 11: Publicidad perforistas
ABSA



José C. Paz, Septiembre de 2013

Foto 12: Publicidad perforistas



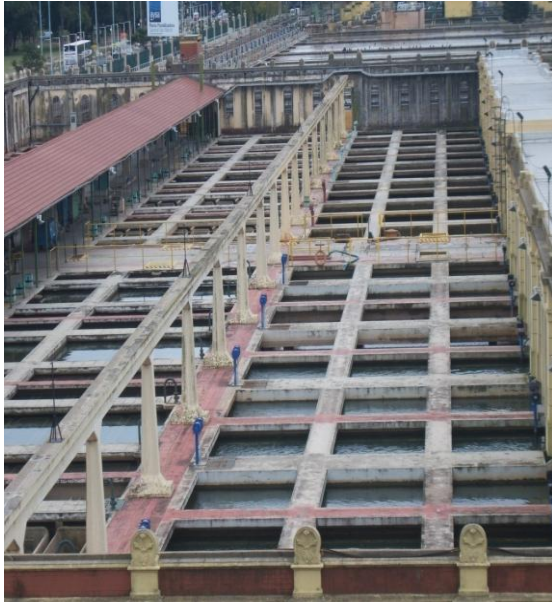
Bella Vista, Junio de 2013

Foto 13: Planta General San
Martín, AySA



Mayo de 2012

Foto 14: Planta General San Martín,
AySA



Mayo de 2012

Foto 15: Planta General San Martín,
Laboratorio AySA



Mayo de 2012

Foto 16: Planta General San
Martín, Laboratorio AySA



Mayo de 2012