

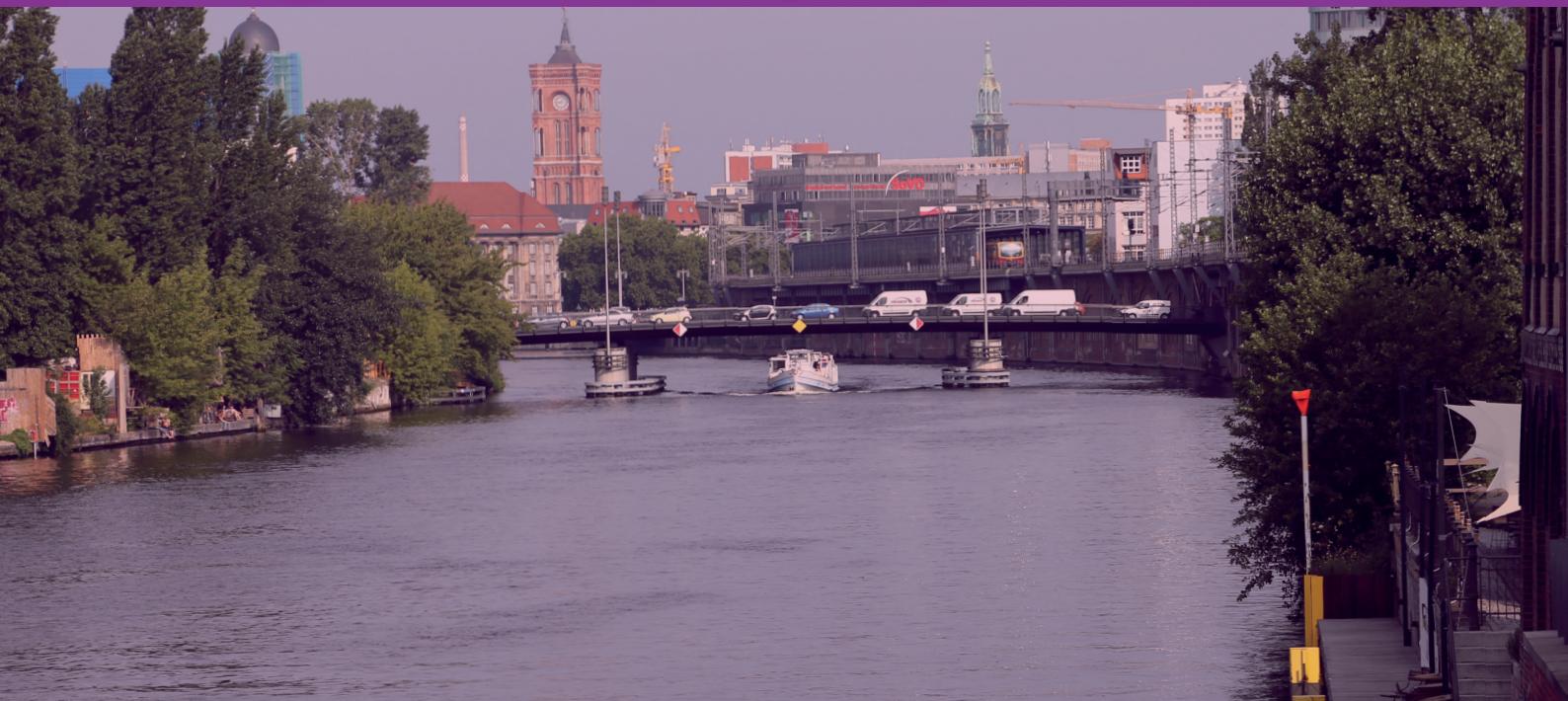
ISSN 2056-4856 (Print)  
ISSN 2056-4864 (Online)

# WATERLAT GOBACT

## NETWORK

# WORKING PAPERS

Water politics and management:  
findings from Africa, Asia, Europe and Latin America



Vol. 4, N° 2

(In English, Portuguese and Spanish)

Newcastle upon Tyne and Buenos Aires, June 2017.

Cover picture: Spree River, flowing through Berlin, Germany, 7 May 2013.

Source: [WATERLAT-GOBACIT Flickr collection](#) (Attribution-NonCommercial Creative Commons)



ISSN 2056-4856 (Print)  
ISSN 2056-4864 (Online)

# **WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS**

**Vol. 4, N° 2**

**Thematic Area Series**  
**Thematic Area 3 - Urban Water Cycle and Essential Public Services**

**"Water politics and management: findings from Africa, Asia,  
Europe and Latin America"**

José Esteban Castro (Editor)  
Newcastle upon Tyne and Buenos Aires  
2017



## **WATERLAT-GOBACIT Research Network**

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom  
E-mail: waterlat@ncl.ac.uk  
Web page: www.waterlat.org

## **WATERLAT-GOBACIT NETWORK Working Papers**

### **General Editor**

Jose Esteban Castro

Emeritus Professor,  
Newcastle University  
Newcastle upon Tyne, United Kingdom  
E-mail: esteban.castro@ncl.ac.uk

**Editorial Commission:** ([click here](#))



ISSN 2056-4856 (Impreso)  
ISSN 2056-4864 (En línea)

# Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT

Vol. 4, N° 2

Serie Áreas Temáticas  
Área Temática 3 - El Ciclo Urbano del Agua y  
los Servicios Públicos Esenciales

“Política y gestión del agua: resultados de investigación de  
África, Asia, Europa y América Latina”

José Esteban Castro (Editor)  
Newcastle upon Tyne y Buenos Aires  
2017



## Thematic Area Series

### TA 3 - Urban Water Cycle and Essential Public Services

Title: Water politics and management: findings from Africa, Asia, Europe and Latin America

#### Corresponding Editor:

Jose Esteban Castro

Emeritus Professor,  
Newcastle University  
Newcastle upon Tyne,  
United Kingdom  
E-mail: esteban.castro@ncl.ac.uk

#### Corresponding authors:

For comments or queries about the individual articles, contact the relevant authors. Their email addresses are provided in each of the articles.

## Serie Áreas Temáticas

### AT 3 - El Ciclo Urbano del Agua y los Servicios Públicos Esenciales

Título: Política y gestión del agua: resultados de investigación de África, Asia, Europa y América Latina

#### Editor Correspondiente:

Jose Esteban Castro

Profesor Emérito,  
Newcastle University  
Newcastle upon Tyne,  
United Kingdom  
E-mail: esteban.castro@ncl.ac.uk

#### Autores Correspondientes:

Para enviar comentarios o consultas sobre los artículos individuales incluidos, por favor contacte a los autores relevantes, cuyos datos de contacto son provistos en cada uno de los artículos.

## Table of Contents

	Page
Presentation of the Thematic Area and the Working Paper .....	1
Presentación del Área Temática y del Cuaderno de Trabajo .....	4
Article 1: "Providing Water in Wales: is there a Third Way? The Welsh experience with public and private utilities and the emergence of the not-for-profit mode" .....	7
<i>Mark Drakeford</i>	
Article 2: "The partial-privatisation of the Berlin Water Company in 1999 and urban development in 1990s Berlin" .....	27
<i>Ross Beveridge</i>	
Article 3: "The nexus of water and socio-spatial inequality in sub-Saharan Africa: legacies, strands and agenda for research" .....	41
<i>Emmanuel M. Akpabio, Eti-ido S. Udofoia and Kaoru Takara</i>	
Article 4: "El auge de las re-estatizaciones en Argentina ¿Hacia un nuevo modelo público del agua?" .....	78
<i>Melina Tobias, Damiano Tagliavini and Melisa Orta</i>	
Article 5: "Antropología y agua(s). Cuestiones globales, aguas locales y flujo cultural" .....	119
<i>Barbara Casciarri, Mauro Van Aken, Luisa Arango, and Jorge Rowlands</i>	
Article 6: "Administração de bens comuns: governança hídrica em disputa" .....	144
<i>Ladislau Dowbor and Arlindo M. Esteves Rodrigues</i>	

## Article 4

# El auge de las re-estatizaciones en Argentina ¿Hacia un nuevo modelo público del agua?

*Melina Tobías<sup>1</sup>* - Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Universidad de Buenos Aires (UBA) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina

*Damiano Tagliavini* - Instituto Nacional del Agua (INA) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina

*Melisa Orta* - Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI), Universidad Nacional de Rosario (UNR) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina

### Resumen

En los últimos quince años se puede identificar una tendencia global a la re-estatización de empresas proveedoras de agua potable y saneamiento que en las décadas previas habían sido privatizadas. Este proceso de vuelta a lo público ha tenido su correlato también en la Argentina, en donde, entre los años 2002 y 2015, se re-estatizaron 11 de las 15 empresas que habían sido privatizadas. Este fenómeno respondió a una combinación de procesos de carácter político-económico con cuestiones propias del sector. Las nuevas empresas públicas de agua han adquirido características propias que las diferencian tanto de la gestión privada como del viejo modelo estatal previo a la privatización. Sin embargo, si bien este proceso significó un cambio de modelo de gestión en el sector, todavía existen ciertos interrogantes sobre cuáles son las características que definen el nuevo modelo público. El artículo analiza el auge del proceso de re-estatización a partir de la experiencia de dos casos emblemáticos, como son la empresa nacional Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), en el Área Metropolitana de Buenos Aires y la empresa provincial Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), en la provincia de Santa Fe, indagando sobre las principales características que asume esta nueva etapa dentro de la historia del sector, buscando así identificar los puntos de continuidad y ruptura respecto a los modelos anteriores de prestación del servicio.

**Palabras clave:** Re-estatización de empresas de agua y saneamiento, nuevo modelo público, Argentina, AySA, ASSA

Recibido: 14 de julio de 2017

Aceptado: 8 de septiembre de 2017

---

1 E-mail: melinatobias@gmail.com

## Abstract

During the last fifteen years, it is possible to identify a global trend towards the re-statization of water and sanitation utilities that had been previously privatized. This return to the public domain can also be identified in Argentina, where between 2002 and 2015 11 out of 15 previously privatized utilities were placed back under state control. This phenomenon was the result of a combination of political-economic processes with sector-specific problems. The new public water companies have specific characteristics, which make them different both from private management as well as from the old state model. However, despite this change in the management model, there remain a number of questions about what are actually the characteristics that define the new public model. The article analyzes the process of re-statization looking at the emblematic cases of the national company Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) in the Buenos Aires Metropolitan Area, and the provincial utility Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), in Santa Fe Province, addressing the key characteristics of this new stage in the history of the water and sanitation sector in the country, trying to identify the elements of continuity and rupture in relation to previous management models.

**Keywords:** Re-statization of water and sanitation utilities, new public model, Argentina, AySA, ASSA

Received: 14 July 2017

Accepted: 8 September 2017

## Introducción

Al revisar la historia del sector en la Argentina, es posible identificar distintas etapas en la prestación del servicio (de Gouvello, Lentini & Brenner, 2012; Ordoqui Urcelay, 2007). A nuestro entender, se pueden diferenciar cinco grandes períodos en relación a los modelos de gestión de los servicios de agua y saneamiento. El primero de ellos abarca la segunda mitad del siglo XIX y se caracteriza por ser un desarrollo incipiente de las primeras planificaciones de redes de agua en las principales ciudades del país, bajo iniciativas tanto públicas como privadas, generalmente impulsadas por las élites urbanas amenazadas por las epidemias relacionadas a la falta de agua potable que comenzaban a afectar a las ciudades en crecimiento.

El segundo período abarca la mayor parte del siglo XX y se caracteriza por un rol protagónico del Estado Nacional, el cual se encargó de expandir progresivamente los sistemas de agua potable y desagües cloacales hacia todo el país. Los orígenes de este período pueden hallarse en la creación de la Dirección Nacional de Obras de Salubridad en 1903 y su consolidación en 1912 a través de la creación de la empresa pública Obras Sanitarias de la Nación S. E. (OSN), dando lugar a la instalación del “modelo social del agua”, donde el acceso a servicios públicos básicos como el agua potable y el alcantarillado se encontraban directamente asociados al reconocimiento de la ciudadanía (Catenazzi, 2006).

Tras el auge alcanzado hacia la década de 1930 (convirtiéndose en un ejemplo de empresa regional), el modelo de OSN lentamente comenzó a perder fuerza producto del masivo crecimiento que caracterizó a las principales ciudades del país (especialmente Buenos Aires) y la disminución de presupuesto que empezó a afectar al sector, situación que impidió expandir los servicios al nivel de la creciente demanda. Eso llevó al inicio de la tercera etapa en la prestación de los servicios, caracterizada por la descentralización y consecuente provincialización del sector en la década de 1980. En este período, OSN, a cargo del Estado Nacional, redujo su área de concesión, que originalmente cubría todo el país, y se vio limitada al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), comprendida por la Capital Federal (actualmente denominada Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y 13 municipios del conurbano bonaerense, mientras que el resto de las provincias debió crear sus propias empresas u organismos para gestionar los servicios heredados de OSN.

En esta nueva etapa comienzan a introducirse principios de carácter neoliberal en la prestación del servicio, los cuales serán profundizados en la década de 1990 con la masiva privatización de la mayoría de las empresas prestadoras, en consonancia con la política económica imperante en el país y en la región en dicho período. Esta privatización del sector durante la década de 1990 representa la cuarta etapa en la historia de la prestación del servicio, la cual, no obstante, no logró consolidarse. La crisis económica, política y social que abatió al país en el año 2001 trajo aparejado un cambio de rumbo en la política económica nacional protagonizada por el gobierno del Frente para la Victoria, sector del peronismo liderado por el ex Presidente Néstor Kirchner. Dicha política se caracterizó por un activo rol del Estado en la regulación del mercado y en la prestación de servicios públicos. En el caso de los servicios de agua y saneamiento, ello llevó a las renegociaciones contractuales con Aguas Argentinas S.A., la empresa concesionaria del servicio en el AMBA, y a la posterior rescisión del contrato en el año 2006. Lo mismo hicieron la mayoría de los Estados provinciales

con sus respectivas empresas privatizadas, dando lugar al inicio de la quinta y más reciente etapa en la gestión del sector: la re-estatización de las empresas proveedoras. A partir del nuevo milenio, 11 de las 15 empresas que habían sido privatizadas en la década previa volvieron a estar bajo gestión estatal, lo que da cuenta de la magnitud del fenómeno. Sólo 4 casos mantuvieron el modelo privado, lo que significa que, en la actualidad, menos del 10% de la población argentina se encuentra abastecida por una empresa privatizada<sup>2</sup>.

Como veremos en profundidad en el siguiente apartado, este cambio de rumbo en la gestión del servicio no se limita al caso argentino, sino que representa más bien una tendencia a nivel mundial<sup>3</sup>. Si bien las causas y características de cada caso de re-estatización de los servicios son sumamente diversas, abarcando tanto a ciudades de altos ingresos y niveles de cobertura cercanos al 100% así como a ciudades de bajos ingresos con un alto grado de desigualdad hídrica, todos están atravesados por el fracaso del modelo privatizador y el debate sobre el rol del Estado en garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento<sup>4</sup>.

En este contexto, el presente trabajo se propone revisar algunas de las características del nuevo modelo público del agua que se está desarrollando en la Argentina, estudiando el alcance de las re-estatizaciones a nivel nacional e indagando, particularmente, en las características que presentan dos de las re-estatizaciones más importantes del país en términos de población asistida: Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) y Aguas Santafesinas S.A. (ASSA). Dicho análisis permitirá arribar a algunas conclusiones generales sobre las rupturas y continuidades del nuevo modelo público del agua con respecto al modelo neoliberal.

Para llevar adelante el análisis optamos por trabajar principalmente con la revisión de fuentes secundarias (normativa nacional y provincial vinculada al servicio, como los decretos y leyes de creación de las empresas prestadoras y sus marcos regulatorios), datos estadísticos de cobertura del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), informes técnicos de las empresas y de los entes reguladores, etc., y fuentes primarias (análisis de entrevistas en profundidad realizadas con funcionarios vinculados al sector).

El artículo se organiza en cinco apartados además de esta Introducción. El primero permite situar las re-estatizaciones en Argentina dentro de un escenario global de

---

2 Este dato ha sido estimado a partir de la información brindada por el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010 (INDEC).

3 En América Latina en particular, esa tendencia de vuelta a un modelo público del agua coincidió con un proceso de creciente movilización social (en algunos casos con luchas específicas contra la privatización del agua) y el posterior acceso al gobierno de alianzas políticas de centro izquierda que, con mayor o menor nivel de radicalización, cuestionaron el modelo económico neoliberal que había primado en la región durante las décadas previas. La Revolución Bolivariana en Venezuela encabezada por el ex Presidente Hugo Chávez desde 1999, la llegada al poder del Partido de los Trabajadores liderados por el ex Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil e 2003, las victorias electorales del Frente Amplio en Uruguay en 2004, con el actual Presidente Tabaré Vázquez, del Movimiento al Socialismo del Presidente Evo Morales en Bolivia en 2006, del Frente Sandinista en Nicaragua también en 2006. Liderado por el Presidente Daniel Ortega, y de la Revolución Ciudadana liderada por el ex Presidente Rafael Correa en Ecuador desde 2007, implicaron un cambio continental en relación al bloque neoliberal que se había consolidado en la década previa fruto del Consenso de Washington.

4 El Derecho Humano al Agua supone el acceso a toda persona a disponer de agua segura, suficiente y accesible (física y económicamente) para uso personal y doméstico (DESC, 2002).

retorno del Estado en la prestación de los servicios de agua y saneamiento a nivel mundial. Por su parte, en el segundo apartado presentamos algunos debates más bien conceptuales sobre la re-estatización, de modo de poder definir criterios comunes para caracterizar los modelos de prestación pública del agua. En el tercer apartado nos centramos en analizar el auge re-estatizador en el caso argentino a partir de la crisis del año 2001, contrastándolo con el modelo privatizador que caracterizó a la década anterior. Presentado el contexto, en el cuarto apartado profundizamos el análisis de las características que asumió la re-estatización a partir del estudio de los casos de AySA en Buenos Aires y ASSA en Santa Fe, tomando como ejes de análisis las dimensiones presentadas en el segundo apartado. Por último, el quinto apartado presenta las reflexiones finales del trabajo.

## El alcance global de la re-estatización del agua

Como mencionamos en la Introducción, la re-estatización de empresas de agua y saneamiento no es un proceso que se haya dado exclusivamente en la Argentina. Si bien el caso nacional es particularmente interesante por tratarse de uno de los países en donde el modelo neoliberal avanzó con mayor fuerza en el sector, así como por ser el país con mayor cantidad de denuncias en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI)<sup>5</sup> por parte de empresas multinacionales de servicios de agua y saneamiento (Echaide, 2013), el proceso re-estatizador en este país no puede ser analizado de forma aislada, sino más bien como parte de una tendencia global que evidencia el fracaso de la privatización de estos servicios en los diferentes contextos regionales. Es precisamente esta dimensión mundial del fenómeno la que se propone abordar este apartado.

La re-estatización de empresas de agua o -como suele definirse en Europa y Norteamérica (por tratarse mayoritariamente de empresas de alcance municipal)-su "remunicipalización", alcanzaba hacia el año 2015 un total de 235 casos en 37 países (Kishimoto et al, 2015). Este número incluye tanto países de altos ingresos como de ingresos medios o bajos, lo que permite inferir que el alcance de esta tendencia no responde únicamente a crisis socio-económicas de los países en desarrollo o a particularidades institucionales, políticas o culturales de cada región, sino que, más bien, expresa un fracaso en sí mismo de los principios privatistas en la gestión del agua.

Uno de los principales íconos de esta tendencia ha sido la remunicipalización de los servicios de agua y saneamiento en la ciudad de París a través de la creación de la empresa pública Eau de Paris en el año 2010. Veolia y Suez, los dos grandes grupos multinacionales del sector, protagonistas de la privatización del agua en todo el mundo, no sólo eran también las concesionarias de los servicios de agua y saneamiento en París desde el año 1985, sino que, además, tienen su sede central en esa ciudad. Como plantea Pigeon (2013), que a las grandes empresas del agua se les rescinda el contrato en su propia casa significó una derrota simbólica de importancia para los promotores de la privatización y, de alguna manera, sirvió como ejemplo para el resto de las ciudades que mantenían sus servicios bajo control privado. En efecto, Francia ha experimentado

---

5 El CIADI es una institución del Banco Mundial dedicada a arbitrar en disputas entre Estados Nacionales y empresas privadas.

un proceso de remunicipalización a lo largo de todo su territorio, contabilizando cerca de medio centenar de casos en todo el país desde el renombrado caso de la ciudad de Grenoble (Lobina & Hall, 2007) en el año 2000, donde se demostró que la privatización del año 1989 había estado acompañada de actos de corrupción. Como advierte Lobina (2017) la importancia que adquirió la re-estatización en Francia, en parte, responde a la propia rigidez del paradigma privatista y a la necesidad de incorporar un paradigma comunitario basado en el derecho humano al agua y en la experiencia histórica del rol vital que cumplió el sector público en la universalización de los servicios.

Pero el auge remunicipalizador en Europa no es sólo un fenómeno francés, sino que existen numerosos casos en diferentes contextos y muchas otras importantes ciudades que también han elegido el camino de la gestión pública del agua. Tal es el caso de Berlín, en donde el Estado, en el año 2013, optó por remunicipalizar el servicio a través de la compra de las acciones de la Berlin Water Company (BWC) que estaban en manos de Veolia. Este cambio de orientación respecto a la política del agua urbana en Berlín, cuando había pasado apenas una década desde la privatización, se debió, en parte, a un proceso de “re-politización del agua” (Beveridge et al., 2014) y a una creciente movilización de la ciudadanía en contra de los efectos negativos de la gestión privada, como el aumento de las tarifas y el carácter secreto de los contratos de concesión. Dicha movilización derivó en un referéndum a favor de que el Estado haga público los términos del contrato con la empresa de agua, el cual alcanzó una participación de más de 660,000 votantes (Beveridge et al, 2014). Durante ese proceso, el discurso político sobre el agua se modificó radicalmente, pasando de la idea de que no había alternativa a la privatización hacia un debate profundo sobre cuáles podrían ser los diferentes modelos de gestión pública en la nueva etapa.<sup>6</sup>

El mecanismo del referéndum, como dispositivo participativo de la ciudadanía en relación a la gestión del agua, ha sido utilizado también en otros países, como en los casos de Italia, Uruguay y Colombia, y también, a nivel provincial, en Argentina. En el caso uruguayo, en 2004, junto con las elecciones presidenciales, se realizó un plebiscito constitucional, impulsado, en gran parte, por el Sindicato de la empresa estatal a cargo de los servicios de agua y saneamiento en todo el país, Obras Sanitarias del Estado, en el cual se preguntaba si se estaba de acuerdo con que el Estado mantuviera el monopolio de la gestión de los servicios. Un 64% de la población votó afirmativamente, y de esa manera se evitó que el país oriental siguiera los pasos de su vecino rioplatense. Por su parte, en Italia, en el año 2011, en un referéndum en el que participaron más de 27 millones de ciudadanos, el 95% votó a favor de derogar un decreto-ley del año 2008 que promovía la privatización de los servicios públicos, lo que implicó un freno a los intentos privatizadores del gobierno neoliberal de Silvio Berlusconi. También en Colombia, a partir del año 2008 la población llevó adelante una campaña para llamar a un “Referendo para que el pueblo decidiera la inclusión en la Constitución del país de un conjunto de normas tendiente a garantizar el Derecho Humano al Agua, proteger el ciclo hidrológico y desprivatizar la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado” (Colmenares, 2014: 65). A pesar de que la campaña recogió más de 2 millones de firmas, la Cámara de Representantes del Congreso Colombiano no aprobó la realización del Referendo. Sobre el caso de Argentina, debe destacarse la Consulta Pública realizada en la provincia del Chaco en 1994, que derivó en un voto masivo

---

6 Ver también el artículo 2 en este mismo Cuaderno, a cargo de Ross Beveridge.

que determinó la prohibición de la privatización de servicios públicos en el territorio provincial (Roze, 2014). Este tipo de procesos participativos son manifestación de un movimiento social creciente en defensa del agua pública que se expresa en diversas organizaciones de la sociedad civil opuestas a la privatización.

Sea a través de procesos participativos como los mencionados, o por decisiones directas de los gobiernos municipales o nacionales, en otras importantes ciudades también se revirtió la política privatizadora y se encuentran en proceso de experimentación de nuevas formas de gestión pública. En Europa es importante mencionar algunos otros casos relevantes que todavía no han sido estudiados en profundidad. Potsdam, en Alemania, por ejemplo, significó uno de los primeros casos de remunicipalización de esta nueva etapa, pero que no se vio impulsado por un proceso de movilización y participación ciudadana, sino que fue una decisión institucional del gobierno municipal. Luego de un período privatizador sumamente corto, de tan sólo 3 años, durante el cual el Municipio se vio afectado financieramente por las decisiones de la empresa, en el año 2000 la ciudad decidió comprar el porcentaje de la empresa que había sido vendido a una subsidiaria de Suez y, así, retomar el control de los servicios (Hachfeld, 2008). A partir de ese año en que se efectúan la remunicipalización del agua en las ciudades de Grenoble y Potsdam, la tendencia a que los gobiernos municipales europeos decidan volver a tomar el control de la gestión de sus servicios de agua y saneamiento comenzó a crecer significativamente, con una importante aceleración a partir del año 2010. Algunos de los casos más destacados, en relación a la cantidad de población del área de cobertura han sido los de Stuttgart (2010) en Alemania, Budapest (2012) en Hungría, Nápoles (2012) en Italia, Niza (2013) y Montpellier (2014) en Francia, y más recientemente en la ciudad española de Valladolid (2016), entre muchos otros que se multiplicaron en los últimos años.

Es importante también mencionar que, en los Estados Unidos, principal impulsor de los principios del libre mercado y promotor de las políticas económicas de carácter neoliberal, también se han producido remunicipalizaciones de servicios en varias ciudades, destacándose los casos de Atalanta en 2003, que se encontraba a cargo de Suez desde 1999, e Indianápolis en 2010, que había sido privatizada y otorgada a Veolia en el 2002. Sin embargo, el dato más relevante respecto a los Estados Unidos es que, a pesar de promover políticas privatizadoras hacia fuera de sus fronteras, en especial hacia América Latina, dentro de su territorio la amplia mayoría de las ciudades mantienen gestión pública del agua desde principios del siglo XX, abarcando al 86% de la población (Grant, 2015). La evidencia histórica en este país demuestra que la expansión y universalización de los servicios se logró a través del rol protagónico del Estado y no a través de la privatización, contradiciendo el discurso neoliberal respecto a una supuesta mejor eficiencia de las empresas privadas en comparación con las públicas (Castro, 2016).

Por otro lado, en los países del sur global, las políticas neoliberales en el sector también entraron en crisis desde inicios del siglo XXI, sin embargo, las implicancias del fracaso del modelo privatizador son más preocupantes que en Europa o América del Norte debido a los bajos niveles de cobertura alcanzado en las décadas previas. Uno de los hechos más significativos de la crisis de las políticas privatistas fue la denominada “guerra del agua” en el año 2000 en Cochabamba, Bolivia. En dicha ciudad, luego que el Estado diera en concesión la empresa municipal de agua y saneamiento, la empresa privatizada “Aguas del Tunari” generó un fuerte incremento tarifario y expropió los

sistemas comunitarios de acceso al agua. Ello provocó una gran manifestación popular que incluyó corte de rutas y huelga general y que finalizó con la expulsión de la empresa privada. El conflicto, uno de los más violentos registrados en relación a la defensa del agua, se transformó en un símbolo de la lucha en todo el mundo en contra de la privatización de los servicios públicos (Laurie, Crespo & Ledo, 2004).

A la experiencia de Cochabamba le siguieron los casos de El Alto, también en Bolivia, en el año 2004, donde otro levantamiento popular terminó con la concesión del agua otorgada a la francesa Suez; Dar es Salaam (Tanzania) en el año 2005, Johannesburg (Sudáfrica) en el año 2006, Accra (Ghana) en el 2011, Kuala Lumpur (Malasia) en el 2014, así como en Jakarta (Indonesia) en el año 2015 (Lobina & Hall, 2013; Kishimoto et al., 2015). No nos detendremos aquí en los detalles de cada uno de esos casos, pero sí creemos relevantes nombrarlos para graficar el alcance global del fenómeno de vuelta a lo público en la gestión del agua, independientemente de las particularidades de cada país.

Si bien el análisis de los casos permite advertir que las causas y los modos que asumió la re-estatización son disímiles en cada experiencia (así como las condiciones contractuales en que se encontraba la empresa privatizada), el factor común consiste en el retorno del servicio a alguna variante de gestión pública, ya sea manteniendo el formato de Sociedad Anónima que primó durante la gestión privada (pero pasando ahora a ser mayoría estatal) o bien a través de otro tipo de formas jurídicas como la Sociedad del Estado, entre otras. Es precisamente esta diversidad de formatos que asumió el proceso de re-estatización lo que torna difícil englobar los diferentes casos en un único fenómeno con características determinadas. No obstante, como veremos en el siguiente apartado, existen algunos estudios (Pigeon et al., 2013; Kishimoto & Petitjean, 2017; McDonald 2016) que se han propuesto avanzar en esta tarea analizando comparativamente algunos de los casos, con el fin de extraer dimensiones comunes que permitan atravesar la experiencia particular de cada caso. Son precisamente algunas de estas dimensiones o ejes analíticos los que nos proponemos retomar para analizar las re-estatizaciones en Argentina.

## Herramientas conceptuales para analizar el modelo público del agua

Si bien los casos repasados en el apartado anterior permiten dar cuenta del alcance mundial del fenómeno de la re-estatización, ello no necesariamente supone un total abandono del modelo de gestión previo, ni tampoco implica una homogeneidad en términos de cuál es el modelo público que reemplaza la privatización. En este sentido, la literatura que aborda estos procesos advierte que no sólo se trata de discutir si la prestación es pública o privada, sino, más bien, reflexionar sobre qué significa el retorno del Estado en la prestación del servicio (Barraqué, 1992; Balanyá et al., 2009; Pigeon et al., 2013). Desde esta perspectiva, la re-estatización del agua no es un mero traspaso de manos, sino que representa una nueva posibilidad para la realización de ideas colectivas y renovadoras sobre el manejo del agua, basadas en los preceptos de la equidad, universalidad y sustentabilidad en la gestión del servicio (Lobina, 2015). El desafío consiste, justamente, en definir dimensiones analíticas e indicadores que nos permitan analizar en profundidad el proceso re-estatizador.

Profundizando en esta idea, Hachfeld, Terhorst y Hoedeman (2009) ofrecen la noción de *Progressive Public Water Management* (gestión pública progresista del agua), para dar cuenta de los aspectos que debe perseguir la gestión pública. No nos detendremos aquí en problematizar el concepto "progresista", ya que sus diferentes acepciones merecerían un artículo aparte, sin embargo, es importante remarcar que dichos autores construyen un conjunto de indicadores para evaluar la gestión pública del agua partiendo de la noción de que el agua es un bien común cuyo acceso es un derecho humano inalienable y que no debe ser mercantilizada.

Los criterios propuestos por estos autores se resumen en: a) la universalización y buena calidad del servicio, b) la efectividad en cubrir las demandas de la población y la capacidad de generar procesos de democracia participativa vinculados al sector; c) la equidad en la prestación -lo que supone que el acceso al agua no debe depender del status social del ciudadano -reconociendo así el derecho humano al agua- y, por otro lado, que el servicio sea usado de manera responsable para no generar derrame; d) la solidaridad y colaboración entre prestadores públicos del sector, e) la sustentabilidad del servicio -que refiere a la capacidad de la empresa de incorporar una visión integral del recurso hídrico-; f) las buenas condiciones laborales para sus trabajadores; g) la presencia de estructuras de control democráticas y, por último, h) la existencia de una legislación progresista sobre el recurso a nivel nacional o local que considere el carácter público del servicio y reconozca el derecho humano al agua (Hachfeld et al., 2009: 5).

Por su parte, para McDonald (2012) los procesos de re-estatización suponen, además, un giro filosófico en la concepción del agua, pasando de una lógica restringida y sectorial, a otra basada en la noción de derecho humano al agua y la gestión integrada. Dicho autor también propone ciertos criterios e indicadores para evaluar a estas nuevas empresas públicas, similares a los propuestos por Hachfeld et al. (2009), pero haciendo énfasis, además de en la universalidad y sustentabilidad del servicio, en la gobernanza, que incluye tanto la rendición de cuentas de la empresa como los mecanismos de participación de los usuarios y la calidad del ambiente laboral (McDonald, 2016). El objetivo de estos autores es crear herramientas que permitan evaluar el nuevo modelo público del agua, con criterios enfocados en lo público y en el derecho humano al agua, diferentes a los "Benchmarkings" creados para comparar a las empresas de agua y saneamiento entre sí desde la óptica de la eficiencia financiera.

Si bien todas las dimensiones que mencionan los autores son relevantes para analizar el fenómeno de las re-estatizaciones, en el presente trabajo nos interesa enfatizar cuatro de ellas. A saber, el grado de participación ciudadana en la prestación, la implementación del derecho humano al agua, la sustentabilidad del servicio y, por último, el control de la empresa y el acceso público a la información. De este modo, creemos que para poder evaluar el carácter público de las nuevas empresas es necesario establecer nuevos indicadores basados en las dimensiones señaladas.

La primera dimensión analítica que proponemos para indagar en las características de la nueva gestión pública en la Argentina es la de **participación**. El concepto de participación es hoy parte del vocabulario básico no sólo en el ámbito de los servicios de agua y saneamiento, sino también del resto de los servicios públicos y suele ser utilizado tanto por organismos de la sociedad civil, así como por gobiernos, organismos internacionales y empresas. La idea de gestión participativa puede ser encontrada en diversos manuales e informes sobre gobernanza del agua, sin embargo, eso no significa

que la participación sea real o implique una verdadera democratización de la toma de decisiones en el sector.

Al analizar el nuevo modelo público del agua en relación al grado de participación ciudadana, debemos tomar en cuenta tres cuestiones fundamentales. Por un lado, el nivel de institucionalización de la participación. Esto es, si la participación se encuentra dentro del marco normativo de la empresa y si existen los mecanismos institucionales para llevarla a cabo. En segundo lugar, el alcance de la participación. Esto refiere, por un lado, a si todos los ciudadanos tienen la posibilidad de participar en alguna instancia del mecanismo participativo, y por el otro, a si esa participación refiere a cuestiones sustantivas de la gestión. En tercer lugar, la implicancia de la participación. Esto apunta a el carácter vinculante o meramente consultivo de la participación.

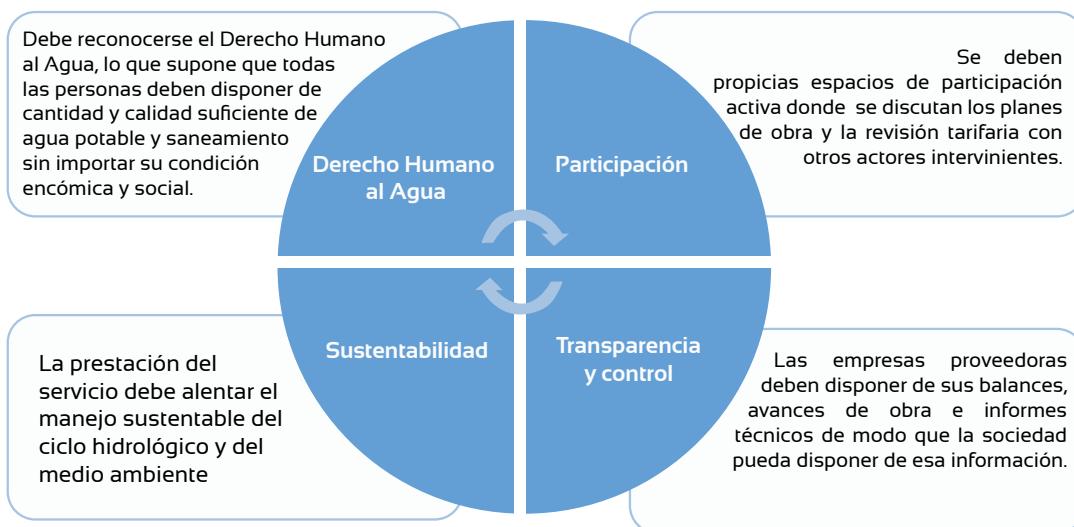
La segunda dimensión apunta a la implementación del **Derecho Humano al Agua** (DHA), el cual fue formalmente reconocido en el año 2002, a través de la Observación N°15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Años más tarde, en el 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró al derecho al agua potable y al saneamiento como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos, estableciendo el alcance y la naturaleza de dicho derecho. La dimensión del DHA comprende, a nuestro entender, dos aspectos diferentes, pero igualmente importantes para analizar las características del nuevo modelo público. Por un lado, la incorporación explícita de dicho derecho dentro del marco normativo, así como en los objetivos estratégicos de las nuevas empresas; y, por el otro, que ese reconocimiento del DHA se traduzca en una política que garantice el acceso de servicios de agua y saneamiento de calidad a toda la población, independientemente de la capacidad de pago de la tarifa y se realicen las inversiones necesarias para lograrlo.

La tercera dimensión refiere a la **sustentabilidad**, y alude al hecho de que los servicios de agua y saneamiento no pueden ser gestionados en forma aislada, sino que deben serlo en armonía con el ciclo del agua en general, lo que implica tomar en consideración la sustentabilidad del recurso a futuro. En ese sentido, creemos que resulta necesario analizar el nuevo modelo público del agua en términos del impacto que el desempeño de las nuevas empresas públicas tiene en la cuenca hídrica en la que se desarrollan. Algunos de los elementos a considerar tienen que ver con el uso racional del agua, por ejemplo mediante la medición del consumo y la reparación de daños en la red de distribución, la concientización de la población sobre la importancia del ahorro del agua, la eficiencia energética y el tratamiento y disposición segura de efluentes a los cuerpos de agua.

Por último, remarcamos la importancia de la dimensión de **control y transparencia** para analizar las gestiones re-estatizadas del servicio. Y esto es así porque, si entendemos la gestión pública no sólo en términos de propiedad y administración estatal, sino como una noción más amplia de lo público relacionado al control ciudadano y la "publicidad", en el sentido de "hacer visible", la nueva gestión pública deberá ser analizada y evaluada prestando especial atención a este eje. De esa manera, creemos que es relevante indagar sobre el marco regulatorio sobre el cual actúan las nuevas empresas, así como la capacidad de control y aplicación de sanciones por parte de los entes reguladores y la accesibilidad a la información sobre la gestión por parte de los usuarios. En este punto es relevante mencionar que los entes u organismos reguladores fueron creados originalmente en la década de 1990, al momento en que se llevó adelante la privatización,

con el objetivo y la necesidad de poder regular la actividad de las empresas privatizadas por parte del Estado. Como advierte Stark (2001), esto supuso el pasaje del Estado Productor del servicio, al Estado Regulador. Previo a la privatización, las tareas de regulación eran realizadas de manera endógena o implícita por las propias empresas estatales (Melo, 2002), por ejemplo, en el caso del AMBA por OSN. Ahora bien, al retomar el Estado la prestación activa del servicio a través de la re-estatización, el rol de los entes reguladores vuelve a estar en discusión. Si bien el modelo actual en Argentina no supone un retorno lineal ni directo al modelo de prestación pública anterior (ni a sus modelos de regulación), las competencias y/o tareas del ente regulador tampoco son exactamente las mismas a las del período privatizado (ya que lo que ahora deben regular y monitorear estos organismos no es una empresa privada, sino una empresa que pertenece al mismo Estado del que ellas también forman parte). En ese sentido, consideramos relevante el análisis de esta dimensión, junto a las tres anteriores, para caracterizar el modelo público de gestión del agua actual. En la Figura No 1 se resumen las cuatro dimensiones seleccionadas.

Figura No 1. Criterios para evaluar un modelo público del agua



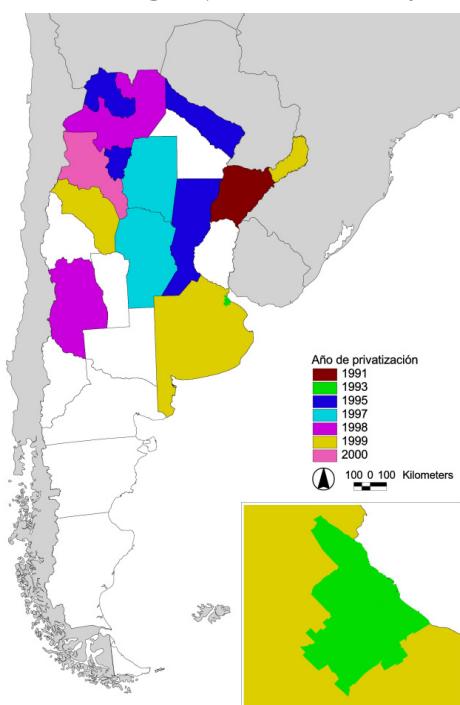
Fuente: Elaboración propia en base a Hachfeld et al. (2009)

Retomaremos estas cuatro dimensiones más adelante, para reflexionar sobre las re-estatizaciones en el área Metropolitana de Buenos Aires y en la provincia de Santa Fe, pero antes nos detendremos en estudiar el contexto nacional en el que se dio el pasaje del auge privatizador al modelo público de prestación.

## El caso argentino: de la primacía privatizadora al auge de la re-estatización del agua

Como habíamos mencionado en la introducción, en la Argentina la prestación de los servicios de agua y saneamiento estuvo durante gran parte del siglo XX a cargo de la empresa nacional OSN. En el año 1980 la dictadura cívico militar que gobernaba el país descentralizó la prestación y otorgó la responsabilidad del servicio a cada provincia, sin asignar a éstas financiamiento específico para la gestión del mismo (Azpiazu et al., 2006). A partir de entonces la actuación de OSN se redujo al área metropolitana (conformada en ese momento) y se deben propiciar espacios de participación activa donde se discutan los planes de obra y la revisión tarifaria con otros actores intervenientes.

Mapa No 1. Provincias con servicios de agua y saneamiento privatizados (1991-2000)<sup>7</sup>



Fuente: Elaboración propia

Si bien los argumentos con los que se alentó la privatización del servicio giraban en torno a la necesidad de mayor eficiencia en la gestión y la atracción de inversiones, este no fue el resultado al que se llegó luego de una década de prestación privada. Teniendo en cuenta las salvedades de cada caso particular, en términos generales es posible

7 Si bien el mapa marca en color el territorio completo de las provincias, debemos aclarar que el área de cobertura de las empresas privatizadas no abarcaba todo el territorio de las provincias involucradas, sino algunas localidades de la misma (en general las más pobladas, según el caso). Dichas eran las áreas de cobertura heredadas de la expansión de OSN y luego delegadas en las administraciones provinciales. Otras localidades menores dentro de dichas provincias tenían, y continuaron teniendo, en su mayoría, servicios gestionados por cooperativas o por empresas municipales. Un caso singular es el de la Provincia de Córdoba en la cual la privatización abarcó sólo la ciudad Capital y sólo el servicio de agua potable, mientras que la red de cloacas quedó a cargo del gobierno municipal.

afirmar que la privatización trajo aparejados incrementos en el valor de la tarifa del servicio que no necesariamente se vieron reflejados en la inversión y en la expansión de las redes, y menos aún en el tratamiento de efluentes (Azpiazu et al.: 2008). Así mismo, durante ese período puede advertirse la incorporación de criterios mercantiles dentro de la prestación, los cuales se tradujeron, por ejemplo, en el corte del servicio en caso de falta de pago. Esto refleja lo que autores como Swyngedouw, Kaïka y Castro (2016) han denominado un proceso de mercantilización de los servicios de agua y saneamiento.

Si bien en la mayoría de los casos los contratos de privatización estaban estipulados para un período de 30 años, en general los mismos duraron menos tiempo de lo previsto. Como destacamos en la Introducción, una década después del inicio de las privatizaciones, en el año 2001, la crisis económica, política y social que atravesó el país y que tuvo como consecuencia la devaluación de la moneda local y la pesificación de los servicios públicos (entre ellos los de agua y saneamiento) llevó a una situación crítica donde las empresas privatizadas buscaron renegociar las cláusulas de sus contratos para garantizar los niveles de rentabilidad que venían percibiendo con el modelo de la convertibilidad<sup>8</sup>. Para ello, en el año 2003, se creó la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos y Obras y Servicios Públicos (UNIREN) y se congelaron los precios de las tarifas correspondientes a los servicios básicos.

A pesar de los intentos por recomponer la situación entre las partes, los reiterados incumplimientos contractuales, los incrementos tarifarios del servicio y la imposibilidad de llegar a un acuerdo con las empresas privatizadas respecto al valor del servicio, la situación llevó a que el Estado Nacional y gran parte de las provincias que habían privatizado sus empresas de agua y saneamiento, optaran por rescindir los contratos de concesión con las empresas prestatarias y retomar la prestación activa del servicio (ya sea mediante una empresa nacional como Agua y Saneamientos Argentinos S.A. para el AMBA, o bien a través de empresas provinciales para el resto del país). En este punto es importante advertir que, si bien la crisis del 2001 fue un elemento detonador que derivó en el final del modelo privatizador, éste no fue el único motivo del cambio de modelo. Se conjugaron también un conjunto de factores tanto exógenos al sector, como son los cambios en el contexto macroeconómico, el incremento de la pobreza, la inestabilidad política, la influencia mediática y el viraje en la estrategia de las principales empresas accionarias, que empezaron a retirarse de la región; como endógenos, como la falta de experiencia previa en procesos de licitación y la debilidad que tuvieron los entes reguladores durante la privatización de los servicios (de Gouvello, Lentini y Brenner, 2012: 96).

Los primeros casos de re-estatizaciones fueron el de la ciudad de Formosa y el de la provincia de Buenos Aires, ambos en el año 2002. En el caso de Buenos Aires, el área de la provincia que pasó a manos del Estado a través de la nueva empresa provincial Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA), fue aquella que tenía a su cargo desde el año 1999 la empresa privada Azurix S.A. y que comprendía en su momento 49 partidos y 72 localidades de la provincia. Años más tarde, en el año 2006 ABSA absorbió los partidos restantes de la provincia que tenía a su cargo la otra empresa privatizada, Aguas Gran Buenos Aires. Por otro lado, ese mismo año se crea, como veremos en detalle en el siguiente apartado, Agua y Saneamientos Argentinos S.A (AySA) que originalmente pasó a abastecer a

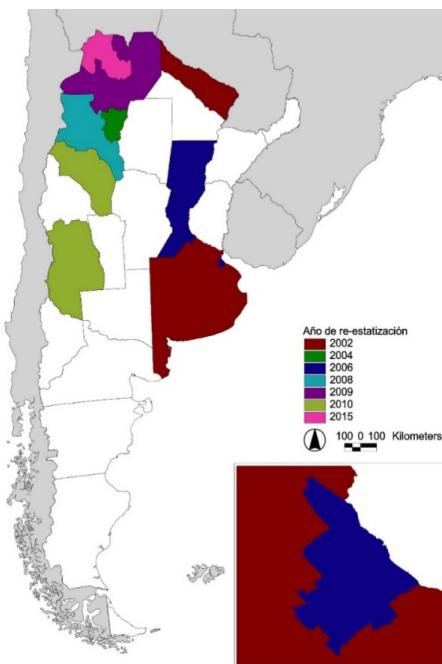
---

8 En el año 1991 se había promulgado la Ley 23.928 (Ley de convertibilidad) a través de la cual se estableció una relación cambiaria fija entre 1 peso y 1 dólar, que fue cancelada en el año 2001.

la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 municipios del conurbano bonaerense, de modo que para ese entonces la totalidad de la provincia y la CABA quedan a cargo de empresas públicas de prestación del servicio<sup>9</sup>. Los mismo sucedió ese mismo año con la Provincia de Santa Fe, en donde se creó la empresa pública Aguas Santafesinas S.A. (ASSA).

En la actualidad, quedan sólo cuatro de las grandes empresas privatizadas: Aguas Cordobesas S. A., que abastece a la ciudad de Córdoba -sólo agua potable ya que el servicio de saneamiento está a cargo del gobierno municipal-; Aguas de Corrientes S. A., que abastece a la ciudad de Corrientes y otras 13 localidades de la provincia – esta fue la primera privatización del sector, en el año 1991-; Aguas de Santiago S. A., en la Provincia de Santiago del Estero; y Aguas de Misiones S. A. que abastece a las ciudades de Posadas y Garupá, en Misiones. Luego existen otras empresas menores en algunos municipios que han optado por la concesión del servicio, como es el caso de la ciudad de Pilar en la Provincia de Buenos Aires. Pero entre todas las empresas privadas abastecen sólo alrededor de un 10% de la población del país. El resto de las empresas que habían sido privatizadas en la década de 1990, han vuelto a control de los estados provinciales respectivos y del Estado Nacional en el caso de AySA. En el Mapa No 2 podemos observar el alcance de la re-estatización en todo el país. Más de 7 millones de hogares se encuentran abastecidos por estas nuevas empresas públicas, lo que representa más del 50% del país.

Mapa No 2. Provincias con servicios de agua y saneamiento re-estatizados/ re-provincializados (2002-2015)



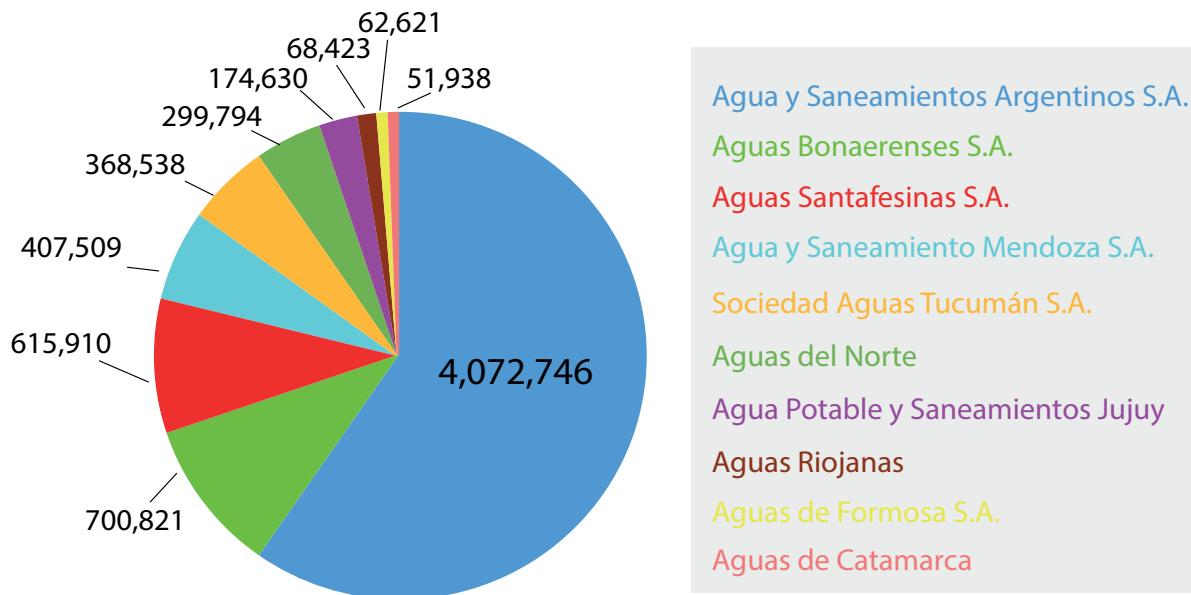
Fuente: Elaboración propia.

<sup>9</sup> Salvo excepciones, como las localidades menores donde la prestación del servicio estuvo siempre a cargo de cooperativas locales.

A continuación, nos interesa presentar algunas características generales de la prestación re-estatizada del servicio en la escala nacional. Para ello reconstruimos a partir de diversas fuentes secundarias (resoluciones, informes técnicos, datos censales, páginas web de las empresas prestatarias) los datos disponibles sobre la prestación pública del servicio en las distintas provincias del país. Advertimos que, si bien la dificultad para conseguir la información ha limitado el análisis en la escala nacional, la recopilación de estos datos conforma un primer paso exploratorio para analizar el fenómeno de las re-estatizaciones en la Argentina.

En primer lugar, para dimensionar la importancia del fenómeno re-estatizador en la Argentina, presentamos la cantidad de hogares que comprenden las áreas de prestación de estas nuevas empresas, lo que a simple vista permite dar cuenta de una importante asimetría entre el alcance de la red de prestación de AySA y el del resto de las empresas provinciales, lo que se explica por el grado de concentración de población al interior del Área Metropolitana de Buenos Aires. Dicha área, además de ser la más poblada, es la que presenta los niveles de PBI más altos del país (cerca del 50% del PBI nacional), lo que supone una suerte de paradoja respecto a las empresas provinciales: mientras la prestación del servicio en el área más rica del país es nacional (lo que supone que se encuentra financiada por el conjunto del país a través del Tesoro Nacional); las áreas del interior más desfavorecidas económicamente dependen de los presupuestos provinciales.

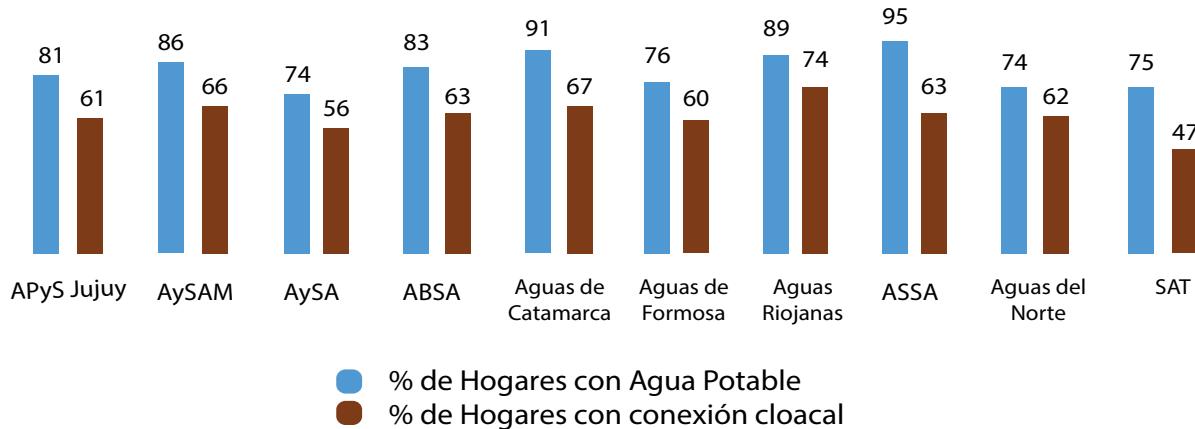
Gráfico No 1. Total de hogares por áreas de concesión de empresas re-estatizadas



Fuente: Elaboración propia.

A grandes rasgos, y para dar cuenta de (los desafíos de) la universalización del servicio, presentamos los valores de cobertura de cada empresa re-estatizada, retomando para ello los últimos datos disponibles del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda elaborados por el INDEC en el año 2010. Si bien como vimos en el mapa No 2 existen empresas que fueron re-estatizadas antes y otras luego de esa fecha, estos datos nos sirven para tener una noción aproximada de la situación en la que se encuentran dichas empresas en términos de cobertura. Asimismo, es importante recordar que estos porcentajes no coinciden con el del total de cada provincia ya que sólo tomamos los datos de las localidades cubiertas por estas empresas.

Gráfico No 2. Cobertura de agua potable y saneamiento por empresa re-estatizada (en %)<sup>10</sup>



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

Los datos de cobertura permiten apreciar a simple vista que, para todos los casos, la cobertura de agua potable es superior a la de cloacas, lo que se explica principalmente por los costos en la expansión de cada servicio, pero también por la histórica impronta sanitaria del servicio que privilegió la producción de agua potable a la de saneamiento (Tobías, 2014 y 2017). Si bien la mayoría de las empresas presenta valores de cobertura de agua superiores al 80% (con casos como Aguas Santafesinas y Aguas de Catamarca, donde los valores ascienden a más del 90%), aún persisten algunos casos con coberturas menores, como son los casos de AySA (luego de incorporar los 8 municipios con peor acceso a los servicios del AMBA que formaban parte de ABSA), Aguas de Formosa, Aguas del Norte y Sociedad Aguas de Tucumán.

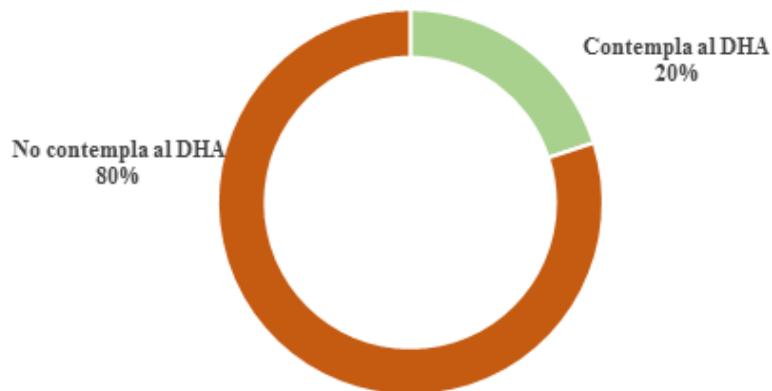
En lo que refiere a la cobertura de desagües cloacales, es posible advertir que la mayoría de las empresas presenta valores superiores al 60% de cobertura, aunque hay casos con niveles inferiores como por ejemplo el de Aguas de Tucumán (47%) o el de AySA (56%), en donde los 8 municipios incorporados recientemente tienen un promedio

<sup>10</sup> Es importante aclarar que, a pesar de utilizar datos del Censo 2010, incluimos dentro del área de cobertura de AySA a los 8 municipios que formaban parte de la concesión de ABSA y que recientemente han sido traspasados a AySA. Esto genera una clara disminución de los porcentajes totales de cobertura de AySA en relación a su cobertura anterior, ya que esos 8 municipios son los de menor cobertura de servicios del AMBA, con un promedio de 36% en agua potable y 18% en desagües cloacales.

alarmante de tan sólo el 18% de cobertura. Por su parte, las empresas con mayores niveles de cobertura de saneamiento son Aguas Riojanas, Aguas de Catamarca y Agua y Saneamiento Mendoza. Estos datos permiten dar cuenta de los desafíos que enfrentan las nuevas empresas públicas para expandir los servicios al total de la población que reside en sus respectivas áreas de concesión.

Otro elemento o indicador que es importante analizar en lo que refiere a la importancia de la universalización en el marco de las empresas re-estatizadas, es la incorporación del Derecho Humano al Agua dentro del marco normativo que atañe a la empresa. En este sentido, es posible advertir que sólo el 20% de las nuevas empresas contemplan dentro de su marco normativo (ya sea el decreto o ley de creación, o su marco regulatorio) el derecho humano al agua como un objetivo a seguir.

Gráfico No 3. Reconocimiento del DHA dentro del marco normativo de las empresas



Fuente: Elaboración propia

Es importante destacar en lo que refiere a la universalización del servicio que, a nivel nacional, a partir de inicios del 2016 la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación (SSRH), en tanto órgano encargado de elaborar e implementar la política hídrica nacional y la vinculada a los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento, creó una nueva dirección encargada de diseñar y llevar adelante el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Dicho plan se propone como meta alcanzar para el año 2019 niveles de cobertura de 100% en materia de agua potable y 75% en cloacas en las áreas urbanas del país. Ello supone incorporar más de 8 millones de personas a la red de agua y casi 9 millones a la de cloacas, con una inversión que rondará los 22 millones de dólares y que dependerá de un esquema compartido entre empresas operadoras, provincias, municipios y el Estado Nacional (PNAPyS, 2016: 10). La existencia de un plan nacional de expansión del servicio conforma un elemento novedoso en lo que refiere al manejo del sector, ya que, desde la descentralización del servicio en la década de 1980, la planificación y diseño de planes de expansión correspondía a las provincias, sin que

exista un espacio de coordinación y planificación federal del servicio<sup>11</sup>.

Ahora bien, además de los niveles de cobertura y del reconocimiento del DHA, otro elemento que consideramos pertinente para caracterizar a las empresas re-estatizadas en relación, ya no a la dimensión de universalización, sino a la de control y transparencia, es el marco jurídico en el que se inscriben, ya que esto permite trazar líneas de continuidad o ruptura respecto al modelo que primó durante la década anterior. Si bien la creación de estas empresas supuso la existencia de decretos y/ o leyes que les dieron origen, eso no implicó necesariamente la creación de nuevos marcos regulatorios que den cuenta de las particularidades que asume el retorno de la prestación estatal (nacional o provincial) del servicio, como por ejemplo las competencias y atribuciones formales (pero también y, sobre todo, reales) de los organismos encargados de la regulación de las empresas prestadoras. En este sentido, el Gráfico No 4 permite apreciar que más de la mitad de las empresas re-estatizadas continúa desempeñándose con el marco regulatorio del modelo privatizador, lo que representa un indicador de continuidad respecto a los principios que regían durante la etapa anterior de prestación.

Gráfico No 4. Pre-existencia de Marco Regulatorio en empresas re-estatizadas



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las dos dimensiones restantes, es posible afirmar que en materia de sustentabilidad no existen estadísticas confiables respecto del nivel de tratamiento de efluentes de las empresas re-estatizadas, sin embargo, algunas fuentes destacan que a nivel nacional el valor oscila entre el 15% y el 20% de las aguas recolectadas, lo que supone valores muy inferiores a otros países de la región, que rondan el 60% (ADERASA, 2007). En lo que refiere a la participación, aunque es difícil extraer conclusiones a nivel general sobre el conjunto de empresas, no obstante, como veremos en el siguiente apartado, las empresas re-estatizadas han contado con diferentes herramientas para dar lugar a la participación: ya sea desde las audiencias públicas relacionadas con los incrementos

11 Si bien en términos formales el espacio de coordinación es desde el año 1982 el Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios (COFES), este órgano no tuvo a cargo la planificación de una política federal del servicio.

tarifarios, o, en el caso de AySA, la creación de la Agencia de Planificación como órgano que permite el diálogo entre la empresa prestadora y los distintos representantes de los municipios que integran el área de concesión para discutir cuestiones relacionadas al diseño y la implementación del plan de obras de la empresa. Asimismo, la emergencia del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento que mencionamos anteriormente, también supuso la creación de nuevos espacios de articulación y diálogo para llevar adelante la política sectorial en el AMBA, como son la Mesa Metropolitana del Agua, integrada por representantes del Gobierno Nacional y del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Una vez presentada la descripción general del conjunto de las empresas reestatizadas a nivel nacional según los datos disponibles, en el siguiente apartado nos interesa profundizar en la experiencia de dos de ellas: la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A (AySA), en el Área Metropolitana de Buenos Aires, y Aguas Santafecinas S.A. (ASSA), en la Provincia de Santa Fe.

### **Las experiencias locales de re-estatización: los casos de AySA y ASSA**

En el Área Metropolitana de Buenos Aires el servicio de agua potable y saneamiento, previo a la creación de AySA, se encontraba a cargo de la empresa de capitales franceses Aguas Argentinas S.A. (AASA), la que prestaba el servicio desde el año 1993. Al analizar los resultados alcanzados tras más de una década de prestación privada del servicio, es posible observar una gran disparidad entre las metas previstas originalmente y las efectivamente alcanzadas. Los datos existentes para el año 2001 muestran que AASA apenas cumplió con el 19,2% de las inversiones acordadas (Azpiazu, 2010). En cuanto a los objetivos de cobertura previstos, hacia fines del año 2002, el agua potable –que debía alcanzar un valor de 88%- sólo cubrió el 79%, mientras que en lo que refiere a desagües cloacales, la situación es aún más agravante: la cobertura alcanzada fue de 63%, cuando el objetivo fijado correspondía a un valor de 74%. Esta disparidad entre lo planeado y lo efectuado no sólo se observa en lo que refiere a la cobertura del servicio, sino también en materia del tratamiento primario de aguas servidas: el contrato de concesión establecía la meta de un 74%, y sólo se concretó un 7% (ETOSS, 2003).

La diferencia entre los objetivos y las obras realizadas responde al comportamiento oportunista de la empresa combinado con la complacencia oficial -funcional a los intereses de AASA- que permitió la existencia de reiterados incumplimientos empresarios y sucesivas revisiones contractuales que tendieron a modificar los términos, las metas, los niveles de inversión y las tarifas fijadas en el contrato original, a lo largo del período de la privatización (BID, 2007). Esta situación se vio agravada por las dificultades del Estado en generar instituciones capaces de llevar adelante las tareas de regulación pública, esenciales en el caso de la privatización de servicios básicos como son los de agua y saneamiento. Si bien al momento de la privatización se había creado un organismo regulador encargado de supervisar las tareas de la empresa denominado Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, su débil autonomía y la amenaza de cooptación (Vispo, 1999) por parte de la entonces autoridad de aplicación, la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales de la Nación, dificultó la realización de sus funciones.

Como advertimos en el apartado anterior, la crisis de las empresas privatizadas comenzó con la debacle económica que afectó al país a partir del año 2001. A partir de entonces comenzaron las negociaciones entre la empresa y el Estado por el valor de la tarifa y la continuación en la prestación del servicio. Dichas negociaciones fueron bastante conflictivas debido principalmente a la presión ejercida por la firma prestataria a través de demandas presentadas contra el Estado argentino en el CIADI y también por las restricciones impuestas por los gobiernos de origen de las empresas (principalmente Francia) y por el Fondo Monetario Internacional.

Ante esta situación, el nuevo Gobierno Nacional electo en 2003 se propuso delinear y debatir distintos escenarios posibles frente a la concesión. Las opciones posibles eran dos: o bien optar por la rescisión del contrato, o bien intentar alcanzar una resolución ordenada que no implicase para el Estado el hacerse cargo del endeudamiento externo asumido por el concesionario -que alcanzaba casi 700 millones de dólares- opción que el gobierno se propuso sostener hasta el 2005, cuando el grupo francés Suez y los accionistas minoritarios anunciaron su retiro de la concesión. En este contexto, el Gobierno estableció entonces la rescisión del contrato mediante el Decreto N° 303/06 y creó a través de un decreto de necesidad y urgencia (N° 304/06), luego refrendado por el Congreso Nacional (Ley 26.100), una nueva empresa de capital estatal, Agua y Saneamientos Argentinos, que mantiene la forma jurídica de Sociedad Anónima (AySA). La nueva empresa mantiene el modelo del Programa de Propiedad Participada, que regía también durante el período privatizado, con la distinción que ahora el 90% de su capital accionario corresponde a acciones del Estado Nacional y el restante 10% continúa en manos del sindicato de trabajadores de la empresa.

Por su parte, en el caso de la Provincia de Santa Fe, el período entre 1994 y 2006 en que tuvo lugar la gestión privatizada a cargo de la empresa Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. (APSFSA) estuvo plagado de incumplimientos de las pautas propuestas en términos de niveles de inversión y ampliación de la red, lo cual generó un malestar creciente de los usuarios, quienes se convirtieron, a lo largo de los años, en los principales impulsores de la re-estatización. Ya al poco tiempo de comenzada la concesión, el desempeño de la empresa evidenciaba desviaciones respecto al contrato original, e incluso impuso un incremento tarifario en su primer año de gestión (Azpiazu et al., 2008).

Luego de haber presentado una demanda ante el CIADI por las "pérdidas" de ganancias que le provocó la devaluación de la moneda, Suez intentó vender sus acciones de APSFSA a diferentes empresas. Dichas negociaciones fracasaron y finalmente Suez decidió retirarse. En el año 2006, el gobierno provincial tomó la decisión de re-estatizar el servicio creando la empresa Aguas Santafesinas S.A. (Decreto N° 243/06), de propiedad mayoritaria del gobierno Provincial (51%), con participación de los municipios de la concesión (39%) y de los sindicatos del sector (10%). Entre las causas oficiales que el gobierno esgrimió para rescindir el contrato de concesión con APSFSA estuvieron el incumplimiento contractual respecto a las inversiones realizadas, la violación del Reglamento del usuario y el ocultamiento de información al Ente Regulador (Pesce, 2006).

De este modo, ambas re-estatizaciones (una de carácter nacional y otra provincial) tuvieron lugar en el mismo año 2006. El interés por tomar estos dos casos de estudio responde a que ambos constituyen las experiencias más relevantes del proceso, marcando un punto de inflexión en la política sectorial. El caso de AySA es, sin lugar

a dudas, el más importante, tanto debido a su envergadura como principal empresa proveedora de servicios (brinda el servicio a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 26 municipios de la provincia de Buenos Aires, donde habitan más de 12 millones de personas<sup>12</sup>), pero también por tratarse de una empresa del Estado nacional. Por su parte, ASSA es la segunda empresa más grande del país, abasteciendo directamente a una población de más de 2 millones de habitantes de 15 localidades de la Provincia de Santa Fe, y a otras 12 localidades de manera indirecta a través del Acueducto Centro Oeste.

AySA y ASSA tienen varias características en común, además de haber sido ambas previamente concesionadas a un consorcio liderado por la multinacional francesa del agua Suez Lyonnaise. Al igual que la mayoría de las empresas de agua re-estatizadas en la Argentina, ambas se conformaron como Sociedades Anónimas de capital mayoritario estatal y con una participación minoritaria de los sindicatos en el paquete accionario. Asimismo, durante sus diez años de existencia, ambas empresas han hecho especial énfasis en la expansión del servicio a través de inversiones en infraestructura, sea a través del gobierno provincial (en el caso de ASSA) o del gobierno nacional (en el caso de AySA). Consideramos que el estudio de ambos casos ofrece herramientas para profundizar en ciertas características de lo que podemos denominar como un nuevo modelo público de prestación del servicio. Concretamente, nos centramos en analizar ambas empresas en función de las cuatro dimensiones previamente seleccionadas: participación, DHA o universalización, control y transparencia y sustentabilidad.

#### La participación (no vinculante) a través de las audiencias públicas

En el caso de Buenos Aires, es posible advertir que la creación de AySA y la subdivisión del antiguo ETOSS en dos organismos de control como son el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y la Agencia de Planificación (APla), supuso nuevas instancias de diálogo entre la empresa, los partidos que forman parte del área de concesión y los usuarios. Dentro del ERAS, la participación de los usuarios se brinda a través de la Sindicatura de Usuarios. Por su parte, la APla tiene a su cargo la tarea de planificación de las obras contempladas en el Plan Director de la empresa, para lo cual realiza reuniones periódicas con representantes municipales para poder así discutir las priorizaciones en la ejecución de las obras en la escala local.

Además de la APla, mencionábamos en el apartado anterior que a partir del 2016 la SSRH creó la Mesa Metropolitana del Agua como otra instancia formal de diálogo y negociación con representantes de AySA junto a funcionarios del Gobierno de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires, para discutir allí cómo se llevarán adelante las políticas tendientes a lograr la meta de expansión que se propone el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento. Si bien esta experiencia es bastante reciente, permite dar cuenta de los espacios institucionales con los que se propone integrar las políticas

12 Al momento de crearse la empresa, el área de concesión de AySA comprendía la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 municipios de la Provincia (Zona Norte: Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López, Gral. San Martín; Zona Oeste: Hurlingham, Ituzaingó, Tres de Febrero, Morón, La Matanza; Zona Sur: Ezeiza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda y Quilmes). A partir del 2015 la empresa fue incorporando nuevos partidos del área metropolitana a su área de concesión, como Merlo, Moreno, Presidente Perón, San Miguel, José C. Paz, Florencia Varela y Malvinas Argentinas (alcanzando así la totalidad de los partidos del AMBA), y asimismo, incorporó otro partido que si bien no pertenece al AMBA, forma parte de la región metropolitana de influencia, como es Escobar.

sectoriales en el conjunto del área metropolitana.

Por otro lado, otro mecanismo de participación vigente durante la re-estatización, es el de las audiencias públicas. A principio del año 2017 la SSRH convocó a una audiencia pública para discutir la revisión del régimen tarifario de AySA. A pesar de la repercusión que tuvo la convocatoria, el impacto de la participación de los usuarios se vio limitado al no ser una instancia vinculante. Asimismo, al adentrarse en la escala local es posible advertir que muchos de los reclamos por la falta de acceso al servicio o por la mala calidad del mismo, llevados adelante por los ciudadanos que habitan dentro del área de concesión, no encuentran un canal formal de diálogo con representantes de la empresa, lo que termina provocando la emergencia de colectivos territoriales organizados que cuestionan la forma de gestionar el servicio por parte del Gobierno.

En el caso de Santa Fe, siguiendo la clasificación de las formas de gestión de los servicios de agua y saneamiento en relación a la participación de Castro (2012), podemos evidenciar dos períodos y formas de participación. Un período previo a la re-estatización en que se experimentó una participación desde abajo, también denominada "no institucionalizada" (Rodríguez Blanco, 2011), caracterizada por la protesta de organizaciones de usuarios frente al desempeño de la gestión privada. Y, con posterioridad a la conformación de ASSA, un período de gestión tecnocrática con espacios de participación restringidos e institucionalizados.

El Ente Regulador, a pesar de no estar obligado por el Marco Regulatorio, se transformó en el mecanismo institucional para impulsar la participación. A través de las resoluciones 694/2011 y 354/2013, el ENRESS convocó a Audiencias Públicas como ámbito de participación de los usuarios, las asociaciones de defensa de los derechos de los usuarios y consumidores y todo aquel que manifieste un interés en la provisión de los servicios sanitarios, para presentar sus opiniones respecto a la política tarifaria de la empresa.

Sin embargo, vale resaltar en este punto que la audiencia pública es un dispositivo participativo restringido, ya que no sólo no es vinculante, se limita a la cuestión tarifaria y ni siquiera es promovido por la misma empresa proveedora, sino que es un mecanismo impulsado por el Ente como paso previo a la aprobación de un aumento tarifario. No obstante, el espacio de participación, aunque limitado, cumple un rol de campo de disputa de legitimidades, donde los usuarios aprovechan el espacio para informarse, prepararse para argumentar de manera fehaciente y pueden plantear libremente sus opiniones sobre la gestión del servicio frente a las autoridades del mismo.

En este sentido, las audiencias públicas, aunque limitadas en su temática, permitieron generar cambios efectivos en la gestión de los servicios. La primera permitió abandonar la tarifa plana y generar un sistema diferenciado según la propiedad y la segunda impuso la necesidad de avanzar hacia el servicio medido y la rehabilitación y mejoras de las instalaciones existentes.

### La relevancia del Derecho Humano al Agua en la prestación del servicio

Para analizar el nuevo modelo público desde la dimensión del Derecho Humano al Agua, resulta necesario construir indicadores que nos permitan indagar en qué

medida la noción de DHA forma parte de la gestión del servicio. Para tal fin, en los casos seleccionados analizamos cuatro aspectos fundamentales. En primer lugar, la incorporación formal de la noción de DHA a la normativa del sector y a los planes estratégicos de las empresas. En segundo lugar, el grado de inversión realizada en la ampliación de la cobertura de los servicios y la mejora de su calidad. En tercer lugar, la existencia de una política tarifaria accesible y la imposibilidad del corte del servicio. Y en cuarto y último lugar, la equidad social en el acceso al servicio.

En el caso del AMBA, el Estado Nacional reconoce este derecho en el Decreto 303/2006, en donde queda establecido que "mientras que AASA concibe al agua potable exclusivamente desde una perspectiva de economía de mercado, el Estado pretende que, sin perjuicio de constituir un bien económico, sea valorado y gestionado como lo que es: un bien social y cultural, que en clave jurídica se traduce como Derecho Humano". Y también, en el nuevo marco regulatorio, cuyo preámbulo señala que "el carácter de Derecho Humano de acceso al agua que se contempló en el decreto N° 303/06 es el principio que ilumina el presente Marco Regulatorio. La interpretación y aplicación de cualquiera de sus normas no podrá implicar el concurrimiento de tal derecho" (Gobierno de la República Argentina, 2006).

La incorporación de estas nociónes dentro del marco normativo de la empresa expresa que, a partir de la re-estatización, el énfasis se encuentra en entender el acceso al agua y las cloacas como servicios universales (Pírez, 2000), lo que implica hacerlos accesibles al conjunto de la población con independencia de las condiciones económicas particulares, es decir, por el sólo hecho de ser ciudadanos (López y Felder, 2009). Esto queda expresado en el preámbulo del marco regulatorio, en donde se aclara:

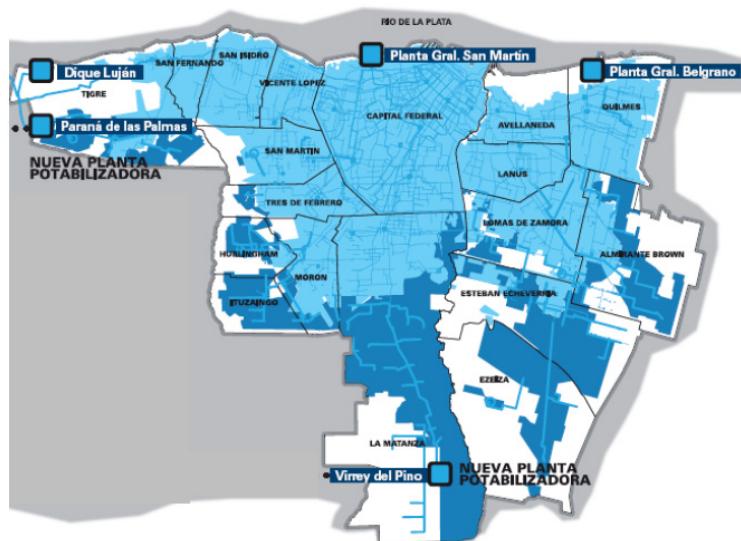
La empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. debe asumir como objetivo primario asegurar la prestación del servicio de manera justa, eficiente y profesional; para lo cual se configuran los estímulos necesarios para que se lleve adelante una gestión prudente y adecuada de la empresa, que posibilite cumplir con equidad las metas a fin de satisfacer las necesidades sociales que deben ser cubiertas. El principio de eficiencia debe ser entendido y aplicado de forma complementaria con el principio de equidad, por lo que en ninguna circunstancia los intervenientes podrán utilizar argumentos fundados en la incompatibilidad de ambos principios rectores (Gobierno de la República Argentina, 2007).

También se expresa en la definición del régimen tarifario, al establecer que -si bien éste se basa en la determinación de costos operativos, de inversión, mantenimiento, administración y comerciales- el mismo debe posibilitar el objetivo primordial de la concesionaria, que es la universalización del servicio (Gobierno de la República Argentina, 2007, art. N° 74).

No obstante, analizar la incorporación del DHA en la gestión del servicio no supone únicamente revisar el uso discursivo de dicha noción, sino estudiar también su aplicación. En este sentido, AySA se propuso, a través de la creación de su Plan Director, lograr la universalización del servicio de agua potable y desagües cloacales, cuyo objetivo es expandir en un lapso de 13 años (2007-2020) el servicio de agua potable a más de 1,5 millones de personas, y el de desagües cloacales a más de 3,5 millones.

Las principales obras que estipulaba el plan para la expansión de la red de agua potable eran la construcción de dos plantas potabilizadoras de gran envergadura, que actualmente se encuentran ya habilitadas e inauguradas. Por un lado, la planta Juan Manuel de Rosas ubicada en Paraná de las Palmas, partido de Tigre, destinada a extraer agua del Río Luján y del río Paraná con el objetivo de mejorar y expandir el servicio en los municipios pertenecientes a la zona norte y oeste de la concesión<sup>13</sup> <sup>14</sup>.

Mapa No 3. Principales obras de expansión de agua potable - Plan Director AySA



Fuente: AySA (2009)

Además de estas dos grandes obras, la empresa contempla la realización de otras cinco plantas potabilizadoras más pequeñas que también utilizarán aguas subterráneas a través del sistema de ósmosis inversa, estas son: la Planta Potabilizadora Glew (partido de Almirante Brown), la Planta Potabilizadora La Unión (partido de Ezeiza), y las restantes tres en el partido de Esteban Echeverría: la Planta Santa Catalina, la Planta 9 de Abril y la Planta La Lata (AySA, 2010).

En lo que refiere al sistema de desagües cloacales, AySA advierte que el sistema de saneamiento actual -que consta de tres cloacas máximas que recogen todos los efluentes de la mayor parte del área metropolitana para luego pasar por una estación de bombeo en la Boca y Barracas o por Wilde y ser finalmente bombeadas hasta la Planta de Tratamiento de Berazategui y de allí volcadas al río de la Plata-, se encuentra al límite de su capacidad. Esto implica que no puede recibir más líquidos de futuras

13 Estos partidos son los de Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López y San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó y Morón.

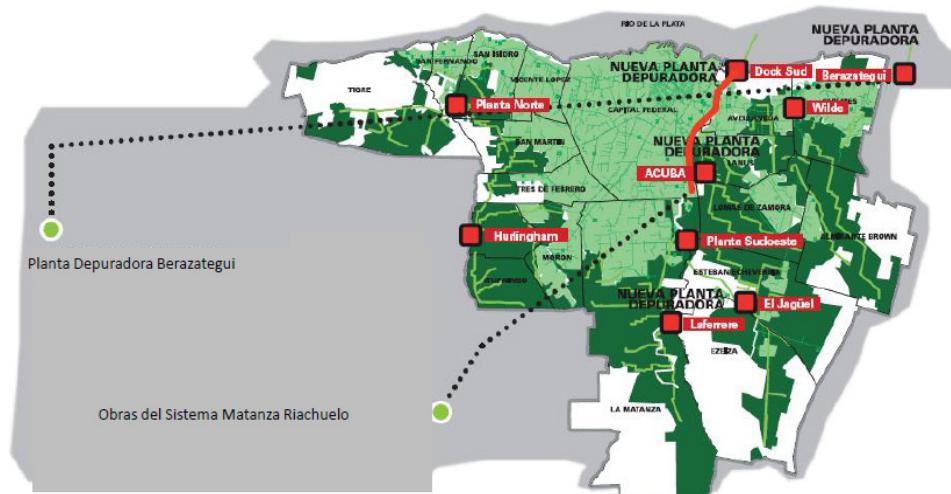
14 Hasta el momento se encuentra habilitada la primera etapa de la planta (con la toma del río Luján) quedando pendiente la segunda toma en el río Paraná.

conexiones (especialmente de la zona sur -Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Esteban Echeverría-, que es la más retrasada en obras de saneamiento), limitando así la capacidad de expansión de la empresa (Paiavonskis, 2016).

Frente a esta situación, el Plan Director contempla la creación de lo que se denomina el Colector Margen Izquierda (CMI) -un gran conducto que corra en dirección paralela al Riachuelo e intercepte parte de los efluentes de la actual cuenca Wilde Berazategui, junto con el desvío del Colector Bajo Costanera, encargado de transportar las aguas residuales del CMI y los de futuras ampliaciones del sistema hasta la nueva planta depuradora de pre-tratamiento Riachuelo en Dock Sud (Avellaneda). De allí los efluentes son descargados, a través de una nueva tubería de grandes dimensiones denominada técnicamente emisario subfluvial (que también está contemplado para la planta de Berazategui), al Río de la Plata. Estas obras suponen una suerte de descentralización del sistema, ya que en lugar de reunir y volcar la mayor parte de los efluentes en un único punto (Berazategui), pasaría a existir un segundo punto en Dock Sud, lo que permitirá descomprimir el modelo.

A su vez, en lo que refiere al punto de vuelco en Berazategui, el Plan se propone llevar adelante una planta de pre-tratamiento que permita mejorar la calidad de los efluentes que son arrojados al río (y que hasta su inauguración en el 2014, eran volcados sin ningún tipo de tratamiento). Además de estas obras, el plan contempla la expansión y mejora de las plantas depuradoras ya existentes (Sudoeste, Jagüel, Norte y Hurlingham) y también la construcción de nuevas plantas con descarga en el río Matanza Riachuelo destinadas al tratamiento de efluentes cloacales e industriales como son la planta Laferriere en la Matanza; la planta Fiorito, en Lomas de Zamora y la planta ACUBA-Lanús (Paiavonskis, 2016).

Mapa No 4. Plantas depuradoras de efluentes cloacales - Plan Director de AySA



Fuente: AySA (2009)

En cuanto a la evolución de la cobertura al interior del área de concesión de la empresa, es posible advertir –tomando los datos del último censo del INDEC– que, para el año 2010, el porcentaje de hogares con agua de red alcanzaba el 83% (2.778.578), manteniendo la misma tendencia que el área metropolitana: ambos servicios mostraron en el 2010 valores superiores a los del 2001, y la cobertura de agua superaba ampliamente a la de cloacas. En el caso del agua potable, la cobertura aumentó dos puntos porcentuales, pasando de 81% (2.613.611 hogares) a 83% (2.778.578); mientras que en los desagües cloacales el servicio se incrementó en cuatro puntos porcentuales, pasando de 61% hogares cubiertos (1.947.142) a 64% (2.159.330). No obstante, al igual que en el caso del AMBA, el incremento no fue homogéneo a lo largo del área de prestación.

Tabla No 1. Hogares con cobertura de agua potable y desagües cloacales en el Área de concesión de AySA y sus respectivas regiones 2001-2010 (%)

Regiones	Total hogares	Total hogares	Hogares con agua corriente				Hogares cloacal				Diferencia porcentual 2001-2010	
	2001	2010	2001		2010		2001		2010		agua	cloa-ca
			%	Total	%	Total	%	Total	%	Total		
Capital	1,024,231	1,150,134	98%	1,004,490	97%	1,120,818	97%	998,006	98%	1,128,920	-0.6	0.7
Sur	771,606	916,047	73%	566,586	76%	694,262	33%	255,668	38%	345,551	2.4	4.6
Oeste	622,361	810,965	58%	358,598	66%	535,858	46%	286,857	47%	382,289	8.5	1.0
Norte	420,376	487,643	86%	361,915	88%	427,640	55%	232,689	62%	302,570	1.6	6.7
Total	3,210,290	3,364,789	81%	2,613,611	83%	2,778,578	61%	1,947,142	64%	2,159,330	1.2	3.5

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

Como puede apreciarse en la Tabla N° 1, al diferenciar las regiones que componen el área de la empresa se observa que la región que más ha incrementado la cobertura de agua potable en el período 2001-2010 es la zona Oeste (históricamente la más deficitaria), pasando de 58% a 66%. En cuanto al acceso a los desagües cloacales, la región Norte es la que más ha aumentado los niveles, de 55% a 62% de hogares cubiertos, aunque, en este caso no se trata de la zona más retrasada, sino por el contrario, la más favorecida en el último tiempo (ya que desde el momento de la privatización, la región norte -que coincide con las municipios de mayor capacidad económica- ha sido la que ha alcanzado mayor cobertura, tanto en agua como en cloacas).

Sin embargo, la región Sur -que coincide con el área de la cuenca Matanza Riachuelo (salvo Quilmes)- y que históricamente ha sido la más desfavorecida respecto a la cobertura de cloacas, ha sido la segunda con mayor incremento, pasando de 33% a 38%, es decir incrementando 4,6 puntos porcentuales. Los incrementos de agua en la zona Oeste y los de cloacas en la región Sur, permiten inferir el intento que lleva adelante la empresa para revertir los patrones de desigualdad socio-espacial en la distribución de las redes del servicio. Sin embargo, a pesar de la iniciativa, los niveles de cobertura de

agua en la zona Oeste y de cloacas en la zona Sur siguen siendo los más alarmantes del área de prestación (Tobías, 2014).

En el caso de Santa Fe vemos que, si bien en el marco regulatorio no se contempla el Derecho Humano al Agua, ya que, como comentábamos anteriormente, no se ha modificado ley 11220 a través de la cual se privatizó el servicio, sí se lo contempla en el Plan Estratégico Provincial (PEP), donde se define al agua como un derecho humano fundamental. En dicho Plan, elaborado en 2008 bajo el gobierno del ex Gobernador Hermes Binner (2007-2011) y actualizado en 2012 bajo el gobierno del ex Gobernador Antonio Bonfatti (2011-2015) se establece como uno de los mayores desafíos de la provincia el de garantizar, a todos sus habitantes, el *derecho humano a consumir agua de calidad*. Asimismo, a pesar de existir la posibilidad dentro del marco regulatorio de realizar el corte del servicio por falta de pago, desde el año 2007 la empresa tomó como política institucional no cortar el servicio a ningún usuario residencial.

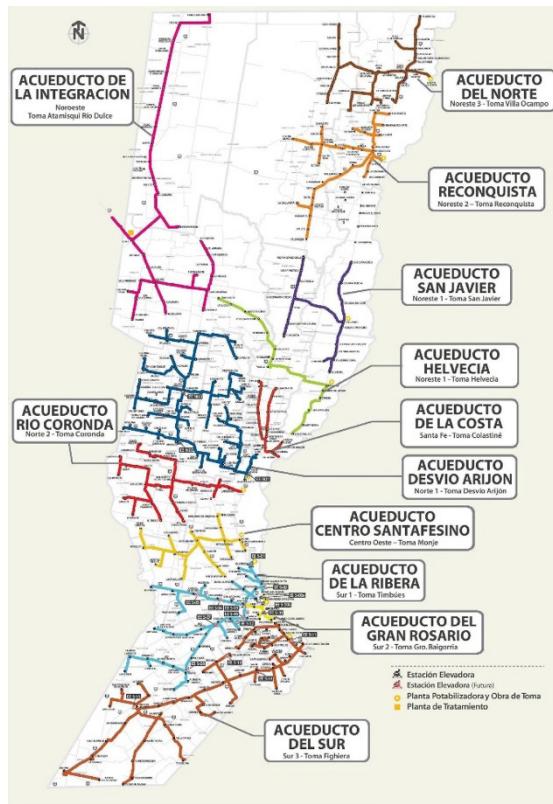
En términos de cobertura, según datos de la propia empresa, en los primeros 10 años de gestión se sumaron 214,000 personas a la red de agua y 252,000 a la red de cloacas<sup>15</sup>. En el informe del año 2016, presentado ante el Ente Regulador (Res 839/2017), la empresa manifiesta que en el período febrero 2006 a diciembre 2016, se realizaron 66,369 nuevas conexiones de agua potable y 82,737 nuevas conexiones de desagües cloacales.

Sin embargo, uno de los temas más cuestionados ha sido el de la calidad del agua, ya que existe una gran asimetría entre las localidades situadas al este de la provincia, que tienen acceso a fuentes de agua superficial de buena calidad, y las localidades del oeste provincial en las que se debe utilizar agua subterránea con altos niveles de arsénico. En el año 2011, la publicación de la presencia de niveles de arsénico superiores a los permitidos por el Código Alimentario Argentino en la ciudad de Cañada de Gómez generó conflictos entre el Presidente del ENRESS de ese momento, Alberto Muñoz, y el Ejecutivo provincial.

Para mejorar esa situación, la empresa instaló plantas de ósmosis inversa tanto en Cañada de Gómez como en Firmat, Rufino, Rafaela y San Jerónimo Norte, las cuales redujeron la concentración de arsénico y mejoran significativamente la calidad del agua provista por la empresa. Sin embargo, la solución definitiva a los problemas de acceso a agua de calidad en la Provincia de Santa Fe que prevén las autoridades es la construcción de un sistema de acueductos planificado por el Estado Provincial. El plan consiste en la construcción de 12 acueductos (Mapa No 3), con una extensión total de 5.000 km y con un plazo estimado de ejecución de 30 años, a través de los cuales se llevará agua del río Paraná a todas las localidades de la Provincia, tanto las que se encuentran dentro del área de cobertura de ASSA como las que son provistas por cooperativas o municipios. Uno de esos acueductos, el de Santa Fe Centro, ya se encuentra en pleno funcionamiento, abasteciendo a 12 localidades de la Provincia, en las cuales ASSA es el operador del acueducto, pero no se encarga de la distribución en las localidades.

15 Dato extraído de <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/aguas-santafesinas-cumple-10-anos-prestando-servicios-2-millones-personas-n502489.html>

Mapa No 5. Acueductos proyectados – ASSA



Fuente: Gobierno de la Provincia de Santa Fe

Otro de los temas conflictivos de las nuevas empresas públicas ha sido el tema de las tarifas, y la conflictiva relación entre la sustentabilidad económica de la empresa y su obligación de garantizar el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento. Entre estos dos temas puntuales ha habido políticas muy diferenciadas. Probablemente esto se deba al origen político partidario diferente de ambos gobiernos y a los recursos económicos de que dispone cada jurisdicción. Mientras que en el caso de Santa Fe se avanzó desde el año 2010 en un proceso de ajuste y aumento tarifario, con el objetivo de trasladar al usuario parte de los aumentos en los costos de la potabilización y distribución del agua y recolección de aguas residuales, en el caso del gobierno nacional se optó por mantener las tarifas congeladas durante un periodo bastante extenso (2006-2011). Esto llevó a la situación de que AySA dependa de los aportes del Tesoro Nacional para cubrir los costos operativos del servicio, lo que generó mayor vulnerabilidad y menor autonomía por parte de la empresa (Tobías, 2015)<sup>16</sup>.

En el caso de ASSA, a diferencia de AySA, ya a partir del año 2010 comenzó un proceso a través del cual la empresa busca recuperar su capacidad de autofinanciarse, sin requerir de los aportes del Estado Provincial. Para ello debió implementar una serie de aumentos tarifarios, los cuales generaron cuestionamientos tanto por parte de las organizaciones de usuarios como del ENRESS. En total se realizaron 6 importantes

16 La política tarifaria de AySA ha sido modificada con la asunción del nuevo gobierno del Presidente Mauricio Macri en diciembre del 2010.

aumentos tarifarios en el período 2010-2017, con un acumulado para el rango intermedio nivel 3 (40m<sup>3</sup> a 70 m<sup>3</sup>)<sup>17</sup> mayor al 1000% de aumento, lo cual supera el índice de inflación para el mismo período. Al mismo tiempo, los aportes del Estado provincial se vieron reducidos desde el año 2011, con lo cual se comenzó a trasladar el pago de los gastos operativos del Estado al usuario.

La discusión sobre el régimen tarifario atraviesa diferentes cuestiones y puntos de vista. Están aquellos que plantean que el hecho de ser un derecho humano no implica que el agua sea gratis, ya que los costos operativos de la empresa son muy elevados y no es justo que un usuario que pueda pagarla no lo haga. En ese mismo sentido se argumenta también que la empresa debe tender a cubrir, por lo menos, sus costos operativos con fondos propios (hoy se encuentra cerca del 80%), y que el Estado se encargue del financiamiento de las grandes obras. Sumado a eso, se plantea que el cobro de una tarifa más alta ayuda a que el usuario haga un uso racional del recurso y así mejorar la sustentabilidad hídrica. Por el otro lado, están las organizaciones de usuarios que plantean el impacto que tienen aumentos tan significativos sobre la economía familiar y sobre los pequeños comercios, y se cuestiona a la empresa por no cumplir con el compromiso de instalación de medidores, lo cual es un factor necesario para medir el gasto y generar conciencia sobre la necesidad de un uso racional del agua. También se argumenta que no se debe trasladar los gastos al usuario sin antes garantizar un servicio de calidad. Asimismo, algunos actores plantean que, al tratarse de un derecho humano y un servicio público, como lo son la educación y la salud, el acceso al agua y al saneamiento debería ser una responsabilidad del Estado y no debería ser cobrado a través de una tarifa sino por el mismo sistema tributario estatal.

En el caso de AySA, el valor de las tarifas se mantuvo estático durante los primeros cinco años de prestación de la empresa re-estatizada, a partir del año 2006, producto principalmente del incremento de subsidios realizados por el Gobierno Nacional, y de la falta de revisión del régimen tarifario. Ambas medidas formaban parte de una política anti-inflacionaria del Gobierno para sostener el valor del salario real a pesar de las fluctuaciones económicas del país, con un impacto directo sobre el financiamiento del sector. En el año 2011 el Estado comenzó a aplicar una política de quita de subsidios a distintos servicios públicos como la electricidad, el gas natural y el agua y saneamiento dentro del área de concesión de AySA. En lo que refiere puntualmente al servicio de agua y cloacas, esta medida, aplicada por la Resolución SSRH 44/11, afectó a una serie de usuarios residenciales de alto poder adquisitivo y a usuarios no residenciales vinculados particularmente a actividades extractivas, financieras, casinos, y empresas asociadas al sector de aceites y biocombustibles, agroquímicos, refinación de petróleo y procesamiento de gas natural (PNAyS, 2016:37). Sin embargo, el programa de supresión de subsidios fue suspendido poco después de su implementación, hasta el cambio de gobierno que tuvo lugar hacia fines del año 2015 (Ferro y Lentini, 2013).

A partir de la asunción del nuevo gobierno nacional en 2015, con una orientación en política económica radicalmente distinta, más orientado a la eficiencia económica de los servicios públicos, se comenzó a impulsar una política de quita de subsidios a los servicios, entre ellos los de agua y saneamiento. Luego de diez años se realizó

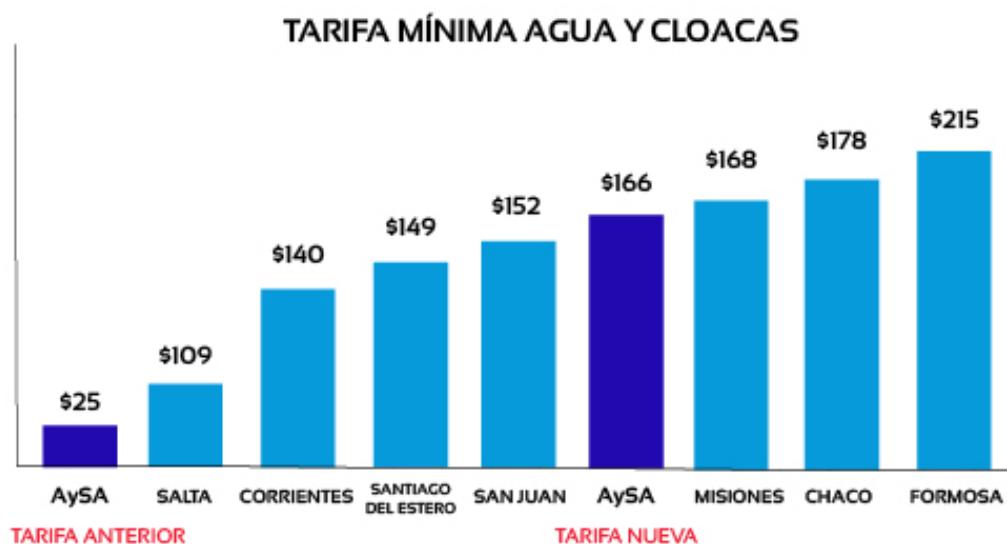
17 El sistema tarifario de ASSA se encuentra dividido en 5 rangos, según la cantidad de volumen asignado (QA) en función de la superficie edificada equivalente, o volumen medido (QM) para los que tienen instalado un medidor.

una revisión del régimen tarifario aplicado por AySA (disposición N 62 /2016), lo que implicó, como primer resultado, el incremento de valor en uno de los componentes de la fórmula tarifaria (el valor K –coeficiente de modificación-) en un 217%, generando un aumento significativo de las tarifas.

A diferencia de otros servicios públicos como la electricidad o el gas, en Buenos Aires, el servicio de agua y saneamiento no es un servicio medido para los usuarios residenciales<sup>18</sup> (sólo el 10% de estos posee medidores), lo que significa que el cálculo de la tarifa responde principalmente a una fórmula que toma en cuenta el valor del inmueble.

Si bien el aumento tarifario generó un fuerte impacto en los usuarios, el argumento del Estado nacional para llevarlo a cabo se sostiene a partir de cuestiones fundamentales. Por un lado, el bajo porcentaje de los gastos operacionales que se podía cubrir con la recaudación tarifaria previa, fruto de tantos años sin haber actualizado las tarifas, y, por el otro, que las tarifas de AySA se encontraban sumamente bajas en comparación con el resto de las provincias (ver comparación en el gráfico 5), por ejemplo, en comparación con las tarifas de Aguas Santafesinas, generando una profunda desigualdad entre los usuarios del AMBA y del resto del país.

Gráfico No 5\_Tarifa mínima Argentina AySA- otras provincias



Fuente: AySA

18 AySA cuenta con dos tipos de facturación (régimen medido/ no medido) de acuerdo al tipo de usuario. Mientras los usuarios residenciales (viviendas particulares) pagan, en su gran mayoría, un servicio no medido; los no residenciales (inmuebles destinados a actividades comerciales, de servicios o industriales, públicas o privadas) pagan el servicio medido en función del consumo.

### El rol de la sustentabilidad ambiental dentro de la prestación

La sustentabilidad del modelo de gestión de los servicios de agua y saneamiento, en el caso de AySA, ha adquirido gran visibilidad en los últimos años producto de la emergencia en el año 2006 de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Este organismo fue creado a partir de la judicialización de la causa por la contaminación de la principal cuenca que atraviesa la región sudoeste del área metropolitana (y que coincide con gran parte de los partidos que integran el área de concesión de AySA)<sup>19</sup>. La ACUMAR tiene como objetivo lograr la recomposición ambiental de la cuenca y la mejora en la calidad de vida de sus habitantes, lo que supone entre otras cosas, expandir los niveles de cobertura del servicio de agua y cloacas y también mejorar la calidad de los efluentes domiciliarios que se vuelcan al Riachuelo. Estas dos metas suponen la intervención de AySA dado que es la principal proveedora del servicio en la región (junto a ABSA) y, además, es la que cuenta con plantas de tratamiento de efluentes que vuelcan directamente al Riachuelo.

En este sentido, desde su creación, AySA ha debido incorporar pautas de sustentabilidad más exigentes en relación al vertido de efluentes, que se tradujeron en la adecuación de su Plan Director de Obras y la incorporación de obras exclusivamente pensadas para la mejora de la cuenca, como es el paquete de obras denominado "Sistema Riachuelo" (que consiste, como vimos en el punto anterior, en la creación de un Colector Margen Izquierda que vaya en sentido del Riachuelo y permita descomprimir el sistema actual de saneamiento, para poder así, expandir el servicio a nuevas áreas desprovistas; y así mismo, la puesta en marcha de una Planta de Pre-tratamiento en Berazategui y un emisario subfluvial que permita tratar los efluentes domiciliarios antes de ser volcados al Río de la Plata). Estas obras permitirán a la empresa reducir el nivel de contaminación que generaban las plantas de tratamiento sobre el Riachuelo y, por otro lado, agilizar los plazos de expansión de obras. No obstante, a pesar de que estas obras suponen cierto reconocimiento por parte de la empresa del ciclo del agua en su conjunto (en tanto busca entender no sólo el momento de producción de agua, sino también el de deposición de efluentes), la incorporación de la dimensión ambiental dentro de la prestación del servicio es aún incipiente (Tobías, 2017). Hasta el año 2016, AySA no se encontraba dispuesta a revisar la dotación de servicio y de consumo de agua que producía (que ronda los 500-600 lts/hab/día, valor que supera ampliamente las cifras de otros países de la región), lo que implicaba poner en discusión el modelo de provisión abundante de agua que históricamente caracterizó a la prestación del servicio en el AMBA. Recién en el último año, y frente a los cambios en la tarifa, la empresa comenzó a incorporar el tema de la micro-medición y la necesidad de pasar a un régimen medido basado en la demanda (y no ya en la oferta), que garantice un uso racional y eficiente del servicio.

Por su parte, en el caso de ASSA es posible identificar dos grandes inconvenientes en lo que refiere al tema de la sustentabilidad del sistema de potabilización y distribución de agua y recolección de residuos cloacales. El primero de ellos es la falta de micromedición en los hogares, la cual permitiría, por un lado, calcular el caudal de agua perdida en la red debido a roturas y filtraciones, y, por el otro, avanzar hacia una mayor concientización

19 La Cuenca Matanza Riachuelo tiene una superficie que alcanza los 2.240km<sup>2</sup> y su territorio comprende la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios de la Provincia, de los cuales ocho corresponden al área de concesión de AySA.

de la población sobre la importancia del ahorro del recurso. La falta de mantenimiento de la red para evitar grandes pérdidas de agua durante la distribución es un problema que aqueja a todas las nuevas empresas públicas. Esto se debe a que una gran parte de la red es muy antigua y ha atravesado décadas de desinversión. Los programas de rehabilitación y renovación del sistema de distribución de agua implican grandes inversiones a largo plazo, difíciles de afrontar por las empresas provinciales. Durante la gestión de Alberto Daniele como presidente de ASSA (2007-2013) hubo un intento de gestionar préstamos internacionales para renovar la red, pero no se logró acceder al crédito.

En cuanto a la micromedición, el obstáculo lo pone la misma Empresa, ya que no le conviene económicamente realizarlo porque implicaría una disminución de sus ingresos por facturación, en especial en áreas de departamentos. La nueva empresa pública, al igual que la anterior gestión privada, se comprometió reiteradamente a instalar medidores, incluso en las audiencias públicas ese fue uno de los temas tratados y acordados. Sin embargo, esos compromisos nunca llegan a cumplirse en su totalidad. En la actualidad, la micromedición domiciliaria no supera el 25% de los usuarios, focalizándose especialmente en aquellas ciudades donde la empresa identificó problemas de escases de agua, como Rafaela. El segundo factor que atenta contra la sustentabilidad del ciclo del agua en el área de concesión de ASSA es la falta de tratamiento de los residuos cloacales en los dos principales aglomerados urbanos del sistema, Santa Fe y Rosario. La presencia del río Paraná, con un caudal de más de 14.000 m<sup>3</sup>/segundo, implicó que el tratamiento de los efluentes cloacales no sea una prioridad a lo largo de la historia del saneamiento en estas ciudades debido a la alta capacidad de autodepuración que tiene el río. Sin embargo, a medida que las ciudades continúan creciendo, la falta de tratamiento de los desagües cloacales empieza a constituirse en un problema ambiental. En ese sentido, se ha avanzado en los aspectos técnicos de un proyecto para la construcción de tres plantas de tratamiento, una en Santa Fe, y dos en Rosario (dividida en zona norte y zona sur) y ya se establecieron los lugares en donde serán construidas las plantas. Sin embargo, las obras necesarias para su construcción, así como para la realización de la conexión de la red de transporte de los desagües, significa una inversión sumamente alta, para lo cual se deberá también recurrir a crédito internacional.

### Los entes reguladores y las tareas de control y transparencia

Si bien ambas empresas mantuvieron un esquema institucional similar al de la época privatizadora, en el caso del gobierno nacional, la regulación se dividió, como ya dijimos antes, en dos organismos de control, por un lado, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), encargado de la regulación y control de la empresa, y por el otro la Agencia de Planificación (APla), encargada de la planificación del sector. Además del ámbito de control, el nuevo esquema regulatorio establece otros dos ámbitos de competencia, en donde participan y se articulan organismos de las jurisdicciones involucradas en el área de concesión (Nación, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma y 17 municipios). Estos son, por un lado, el ámbito de Política y Supervisión, a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS), encargado de dictar las normas complementarias, aprobar el plan de negocio y supervisar el desenvolvimiento de la empresa y la SSRH que, como hemos visto, ejerce

como autoridad de aplicación.

Por otro lado, el marco establece el ámbito de Auditoría y Fiscalización, donde se encuentra la Comisión Fiscalizadora, integrada por el Estado Nacional con dos representantes de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y uno del Programa de Participación Accionaria (de los empleados); además de la Auditoría Externa, que es ejercida por la Auditoría General de la Nación (AGN) y por auditores externos, técnicos y económicos. Para Rocca (2008) el diseño regulatorio del nuevo marco no presenta cambios sustanciales respecto del modelo existente durante el período de la privatización, sino que es más bien una readaptación del marco anterior, pero vaciado de contenido. En este sentido, si bien la creación de la APIA representa un avance, en tanto permite un intercambio entre los actores involucrados en la planificación de las obras y los representantes locales del territorio, las funciones asignadas al ERAS han sido notablemente reducidas respecto de las de su antecesor el ETOSS.

La debilidad del nuevo organismo de control se evidencia, por un lado, en las tareas asignadas. A diferencia de su antecesor el ETOSS, que en su formulación original se definía como el organismo responsable de la regulación y el control integral de la concesión y del servicio en el área concesionada (Decreto N° 999/92), las misiones y funciones que el nuevo marco regulatorio establece para el ERAS se circunscriben al control y la supervisión de la concesión, ya que no tiene capacidades reales para intervenir o modificar las acciones de la empresa. Por su parte, las tareas de regulación quedan a cargo de la Autoridad de Aplicación (Subsecretaría de Recursos Hídricos), encargada -como ya vimos- de fijar las tarifas y definir las metas de expansión del servicio. En este sentido, vale la pena traer a colación la reflexión que hace Rocca (2008) sobre el nuevo marco: "resulta por lo menos paradójica la creación de un organismo y su denominación como ente regulador, cuando sus funciones se reducen exclusivamente a tareas de control y se dispone en la autoridad de aplicación (SSRH) el ejercicio de la regulación" (Rocca, 2008:21). Por otro lado, las limitaciones del accionar del ente se relacionan con los bajos recursos que se le asignan. En este sentido, y en lo que refiere al régimen de financiamiento, se dispuso mantener el criterio vigente en el caso del ETOSS -es decir, que la principal fuente de recursos provenga de un cargo fijo de 2,67% sobre la facturación a los usuarios<sup>20</sup>. Esta situación hace que los ingresos de la agencia de control queden directamente vinculados a los ingresos del organismo controlado, lo que no es recomendado por la literatura especializada, en razón del riesgo de cooptación por parte de la empresa prestataria (Azpiazu et al., 2008; Vispo, 1999). A su vez, el nuevo marco regulatorio contempla la creación de una Comisión Asesora integrada por representantes de los municipios involucrados, la CABA, la Provincia de Buenos Aires, el ENOHSA y la SSRH, cuyo financiamiento debe estar a cargo del ERAS, incrementando el nivel de gasto del organismo (aunque sus ingresos no varían). Otro aspecto significativo que se destaca del marco regulatorio es el peso asignado al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) dentro de las estructuras de los organismos de control, lo que

---

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

atenta contra su autonomía (Rocca, 2008). El PEN es el encargado de designar a los integrantes del directorio del ERAS (el Presidente de manera de directa<sup>21</sup>, y los otros dos por recomendación del Gobierno de la Ciudad Autónoma y de la Provincia de Buenos Aires) (art. 44). En el caso de la APla, el nuevo marco establece que la dirección esté a cargo del SSRH, mientras que los otros dos miembros de la dirección serán asignados por el PEN, uno a propuesta del Gobierno de la Ciudad Autónoma y otro de la Provincia de Buenos Aires (art. 29).

Los elementos mencionados hasta aquí permiten echar luz sobre las dificultades que supone repensar el esquema regulatorio surgido a partir de la privatización, en un contexto de re-estatización del servicio. ¿Cómo debería el Estado articular los roles de proveedor y regulador del servicio? Si bien la literatura sobre regulación advierte que la existencia de entes reguladores debe trascender el régimen de propiedad del servicio, ya que éstos -por su diseño institucional, su conocimiento técnico y su autonomía- constituyen buenas herramientas para llevar adelante las funciones regulatorias y de control (Nahón y Bonofilio, 2007: 1104), la experiencia del sector muestra que las agencias de control, en especial el ERAS, han pasado a un segundo plano bajo este nuevo esquema regulatorio, tanto en términos de funciones asignadas, como de recursos y autonomía (Tobías, 2014:58). Si bien esta pregunta es común al conjunto de empresas re-estatizadas que mantienen órganos de control a través de un marco regulatorio, es posible observar que no todas presentan las mismas características. Por ejemplo, mientras que en el caso de AySA se reformó el marco regulatorio a través de una Ley Nacional (Nº 26.221), la misma que crea la empresa, en el caso de ASSA se continuó con la normativa creada para la privatización (Ley 11.220).

En Santa Fe, a partir de diciembre de 2007, cuando el Partido Justicialista pierde la gobernación y asume el poder el Frente Progresista Cívico y Social (alianza entre el Partido Socialista y la Unión Cívica Radical), el ENRESS quedó sin autoridades. Sólo dos directores ocupaban su cargo, los cuales habían sido designados por el Gobernador sin aprobación de la Legislatura, pero como se necesitan tres directores para la mayoría, en la práctica el Directorio no funcionó. El Ente continuó ejerciendo sus tareas cotidianas, pero el Estado no volvió a nombrar otro Directorio, con lo cual no podía efectuar tareas reservadas para los directores tales como aplicar sanciones, establecer reducciones tarifarias o autorizar nuevas áreas de saneamiento. Recién en el año 2009 la Legislatura aprobó los pliegos de los nuevos directores. Durante esta etapa, el Ente tomó una posición activa frente a la empresa estatal, intentando mantener su función regulatoria e incomodando al gobierno en su calidad de prestador del servicio, en especial en lo relacionado a dar información sobre los niveles de arsénico en algunas poblaciones del interior provincial, en especial Cañada de Gómez, pero también en lo referido a convenir aumentos tarifarios y la convocatoria a las Audiencias públicas. Sin embargo, el tema central al que todavía no se ha llegado a un acuerdo es el relacionado a la reforma de la Ley 11.220 de Marco Regulatorio de Servicios Sanitarios. Se avanzó en dos proyectos diferentes para modificar dicha Ley, pero el punto controversial a partir del cual no se ha llegado a un acuerdo que permita que esos proyectos se conviertan en Ley sigue siendo el rol que se le asigna al Ente. Por un lado está un proyecto impulsado por los técnicos y funcionarios del Gobierno Provincial y legisladores del Frente Progresista Cívico y Social, en donde se le asignaría sólo la función de control de los servicios, y

---

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

por el otro, un proyecto impulsado por el ENRESS y presentado por el Diputado del Partido Justicialista Mario Lacava, en el cual el Ente se transformaría en la Agencia de Regulación y Control de los Servicios Sanitarios (ARCOSS) y sus funciones serían más amplias, incluyendo la regulación. Al momento de escribir este artículo (mayo 2017), todavía sigue vigente la Ley de la Privatización de la década de 1990.

## Reflexiones finales

En la Introducción planteábamos que el objetivo de este artículo era revisar algunas de las características del modelo público del agua que se desarrolló en la Argentina desde el año 2006, a partir de una revisión del alcance que el fenómeno ha tenido en todo el país y el análisis de las características particulares de las dos re-estatizaciones más importantes producidas ese año, la de Aguas Santafesinas S.A. y Agua y Saneamientos Argentinos S. A. Planteado de esa manera, el objetivo da por sentado que existe un nuevo modelo público del agua en la Argentina, el cual tendría ciertas características que lo definen y que nuestras investigaciones estarían en condiciones de describir. Sin embargo, el análisis del proceso de re-estatización de empresas de agua y saneamiento en la Argentina demuestra que, si bien el modelo neoliberal de privatización ha entrado en crisis, el desarrollo de un nuevo modelo en el cual el Estado tiene un rol predominante no se ha dado mediante un proceso completamente homogéneo sino que presenta diversos matices según los casos y, asimismo, a pesar de que la gestión estatal implica en sí una ruptura significativa respecto al modelo privatizador, eso no significa que la nueva gestión estatal no mantenga algunas características de aquél.

En ese sentido, tomando las propuestas de evaluación que se desprenden de los trabajos de Hachfeld *et al* (2009) y McDonald (2016), en los que se plantean ciertos criterios para analizar la nueva gestión pública del agua, realizamos una selección de cuatro dimensiones que creemos son pertinentes para construir indicadores que nos permitan indagar en los casos de re-estatización de empresas de agua y saneamiento en la Argentina desde la perspectiva de la democratización de la política y la gestión de estos servicios: la **Participación** de los usuarios en la gestión y control de la empresa, el reconocimiento del acceso a los servicios de agua y saneamiento como **Derecho Humano** y su implementación, la **Sustentabilidad** del servicio y su impacto en el ciclo del agua y el **Control y transparencia** de la empresa, en términos de la posibilidad de que su desempeño sea regulado y controlado y que la información sea accesible a todos los usuarios.

Si bien este trabajo tiene carácter de exploratorio y deberá ser profundizado y ampliado, podemos plantear que a partir del análisis de la normativa del sector, los planes estratégicos de las empresas, las resoluciones de los Entes Reguladores y las entrevistas realizadas a informantes claves, la evidencia recogida en los casos analizados nos permite concluir que a pesar que la re-estatización significó un avance significativo en relación a la mejora de la equidad en el acceso a los servicios y el Estado asumió su responsabilidad respecto a garantizar el acceso al agua como un derecho, la nueva gestión pública no se ha traducido en una mayor participación ciudadana y ha tenido serios problemas y conflictos con los Entes encargados de controlarla, así como estos han tenido también serias dificultades para ejercer su capacidad regulatoria.

En ese sentido, consideramos que el nuevo modelo público es un proceso en construcción, que responde más al fracaso de la privatización que a la implementación de nuevos principios de gestión del agua basados en el Derecho Humano al agua y en la democracia participativa. Sin embargo, la conformación de las nuevas empresas públicas permitió abrir el debate sobre las características que debe tener un modelo público. Un modelo que, si bien puede heredar parte de la experiencia histórica de Obras Sanitarias de la Nación, se desarrolla en un contexto institucional sumamente diferente, en el cual coexisten diferentes tipos de gestión (estatal, privada, cooperativa), diferentes niveles de responsabilidad política (nacional, provincial, municipal) y diversos actores que inciden en la gestión (Entes reguladores, Organizaciones de usuarios, Organismos internacionales, etc.).

A pesar de las diferencias existentes entre la multiplicidad de actores del sector respecto a cuestiones como política tarifaria, modelo regulatorio o participación ciudadana, se puede evidenciar que existe consenso respecto a la responsabilidad del Estado en garantizar el acceso al agua y al saneamiento. También existe un claro entendimiento del hecho que la Argentina sufre un déficit en términos de cobertura de dichos servicios, que debe ser subsanado en los próximos años. En nuestra perspectiva, creemos que resulta necesario comenzar a definir ciertos objetivos y parámetros de gestión acordados por todos los actores del sector, con el fin de afianzar un nuevo modelo público que se diferencie claramente de los principios mercantilistas del modelo neoliberal.

## Referencias

- Agua y Saneamientos Argentinos S. A. (2009). *Informe al Usuario Año 2009*. Buenos Aires: AySA
- Agua y Saneamientos Argentinos S. A. (2010) Planta Depuradora Fiorito. Taller informativo Cumplimiento de salvaguardas sociales y ambientales BIRF AR- Disponible en [7706https://www.aysa.com.ar/Media/archivos/495/Estudio\\_Ambiental\\_Taller\\_Difusion\\_Planta\\_Fiorito.pdf](https://www.aysa.com.ar/Media/archivos/495/Estudio_Ambiental_Taller_Difusion_Planta_Fiorito.pdf)
- Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Americas – ADERASA (2007) Ejercicio Anual de Benchmarking 2006. Disponible en: [http://www.asep.gob.pa/agua/estudios/est\\_06.pdf](http://www.asep.gob.pa/agua/estudios/est_06.pdf)
- Azpiazu, D. (2010). "Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A." *Revista Vértigo -la revue électronique en sciences de l'environnement*. Serie N° 7. Recuperado de: <http://vertigo.revues.org/9730#text>
- Azpiazu, D., Bonofiglio, N. & Nahón, C. (2008). *Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país.* (Documento de Trabajo N° 18). Buenos Aires: Área de Economía y Tecnología. FLACSO.
- Azpiazu, D., Catenazzi, A. & Forcinito, K. (2006). *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (Serie Informes de Investigación N° 19) Buenos Aires: UNGS.
- Balanyá, B., Brennan, B., Hoedeman, O., Kishimoto, S. & Terhorst, P., (2005). *Reclaiming Public Water. Achievements, struggles and visions from around the world.* Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO). Recuperado de <http://www.tni.org/>
- Barraqué, B. (1992). Water management in Europe: beyond the privatization debate. *Flux*, N° 7, Pp. 7-26.
- Beveridge, R., Hüesker, F. & Naumann Leibniz, M. (2014) "From post-politics to a politics of possibility? Unravelling the privatization of the Berlin Water Company". *Geoforum*, Vol 51, pp. 66-74.
- Banco Interamericano De Desarrollo -BID (2007). Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castro, J. E. (2012) "Participación y control social en el saneamiento básico". En Heller, L. (Ed.) *Agua y saneamiento: en la búsqueda de nuevos paradigmas para las Américas*. Washington D. C.: Organización Panamericana de la Salud.

Castro, J. E. (2016). "An examination of the politics of privatization of water and sanitation services in Africa, Europe, and Latin America (1990-2004)". *Waterlat-Gobacit Network Working Papers*, Vol 3 N° 3 Disponible en: <http://doi.org/10.13140/RG.2.1.2321.3682>.

Catenazzi; A. (2006). Universalidad y privatización de los servicios de saneamiento. El caso de la concesión de Obras Sanitarias de la Nación en la Región Metropolitana de Buenos Aires. 1993 – 2003. En D. Azpiazu, A. Catenazzi y K. Forcinito, *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*, (Serie Informe de Investigación N°19). pp. 113-174. Buenos Aires: UNGS.

Colmenares, R. (2014). "Las lecciones del referendo por el derecho humano al agua en Colombia". *Waterlat-Gobacit Network Working Papers*, Vol 1 N° 2, pp. 65-83. Disponible en: <http://waterlat.org/WPapers/WPSATCUASPENo2.pdf>.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) (2002) Observación general N° 15. Organización de las Naciones Unidas.

De Gouvello, B., Lentini, E. & Brenner, F. (2012) "Changing paradigms in water and sanitation services in Argentina: towards a sustainable model?" *Water International*. 37 (2). pp. 91-106.

Echaide, J. (2013) El derecho humano al agua potable y los tratados de protección recíproca de inversiones, Tesis Doctoral. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Ente Tripartito De Obras Y Servicios Sanitarios – ETOSS (2003). Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A. (Nota UNIREN, N°73). Buenos Aires: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios.

Ferro, G. & Lentini, E. (2013) "Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

Gobierno de la República Argentina (2007), Ley 26.221, "Apruébase el Convenio Tripartito suscripto el 12 de octubre de 2006 entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Prestación del Servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales. Sociedad Agua y Saneamientos Argentinos S.A. Disolución del E.T.O.S.S. Creación del Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación. Marco Regulatorio". Buenos Aires, 31 de febrero de 2007. Disponible en [http://meppriv.mecon.gov.ar/Normas/26221.htm](http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/26221.htm).

Gobierno de la República Argentina (2006), Servicios Públicos, Decreto 303/2006, "Rescíndese el Contrato de Concesión suscripto entre el Estado Nacional y la empresa Aguas Argentinas S.A., por culpa del Concesionario. Reasúmese transitoriamente la operación y la prestación del servicio." Buenos Aires, 21 de marzo de 2006. Disponible en: <http://meppriv.mecon.gov.ar/Normas/303-06>.

[htm.](#)

- Grant, M. (2015) "Water in public hands: Remunicipalisation in the United States". En Kishimoto, S., Lobina, E., & Petitjean, O. (Eds) *Our public water future. The global experience with remunicipalisation*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Hachfeld, D. (2008) "The remunicipalisation of water. Some reflections on the cases of Potsdam an Grenoble". Trabajo presentado en el workshop *The Public Alternatives to Privatisation*, University of Attac, August 2008, Saarbrücken
- Hachfeld, D., Terhorst, P. & Hoedeman, O. (2009) *Progressive Public Water Management in Europe*. (Reclaiming Public Water discussion paper). Transnational Institute and Corporate Europe Observatory. Recuperado de: <http://www.waterjustice.org/>
- Kishimoto, S. & Petitjean, O. (2017). *Reclaiming Public Services: how cities and citizens are turning back privatization*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Kishimoto, S., Lobina, E., & Petitjean, O. (2015). *Our public water future. The global experience with remunicipalisation*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Laurie, N., Crespo, C., y Ledo, C. (2004), "Cochabamba, Bolivia. Case Study", en Castro, J. E. (Coord.), PRINWASS Project Report ([www.prinwass.org](http://www.prinwass.org)). Oxford: Oxford University.
- Lobina, E. & Hall, D. (2007) "Experience with private sector participation in Grenoble, France, and lessons on strengthening public water operations" *Utilities Policy*. vol 15(2) pp. 93-109
- Lobina, E. & Hall, D. (2013) "Water Privatisation and Remunicipalisation: international lessons for Jakarta". Public Services International Research Unit, University of Greenwich, London.
- Lobina, E. (2007) "Water remunicipalisation: Between pendulum swings and paradigm advocacy" En Bell, S., Allen, A., Hofmann, P., Teh, T.-H. (Eds.) *Urban Water Trajectories*. London: Springer International Publishing.
- Lobina, E. (2015) "Calling for progressive water policies". En Kishimoto, S. et al. (2015). *Our public water future. The global experience with remunicipalisation*. Amsterdam: Transnational Institute.
- López, A. y Felder, R. (2009) "El Estado Regulador: capacidades estatales y las políticas de servicios públicos de los 90". Instituto Nacional de la Administración Pública. Secretaría de la Gestión Pública.
- McDonald, D. (2012). "¡La remunicipalización funcional!" En M. Pigeon, D. McDonald, O. Hoedeman, S. Kishimoto (Eds.) *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas..* (Pp. 8-22). Amsterdam: Transnational Institute.
- McDonald, D. (Ed.). (2015). *Servicios Públicos en el sur global. Mirada crítica a nuevas*

*formas de gestión.* Madrid: Clave intelectual.

McDonald, D. (Ed.). (2016). *Making public in a privatized world. The struggle for essential services.* London: Zed Books.

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

Ordoqui-Urcelay, M. B. (2007). *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires: Factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño.* CEPAL Series 126. Santiago de Chile: CEPAL.

Paiavonskis, P. (2016). "Es una obra histórica para Argentina y América Latina". Entrevista en *Revista Cuenca ACUMAR*. Año 3 N° 5. Julio/ Septiembre, pp. 2-7.

Pesce, J. (2006). *La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia Santa Fe.* (Economía y Tecnología, Trans.). Buenos Aires: FLACSO.

Pigeon, M., McDonald, D., Hoedeman, O. & Kishimoto S. (Eds.) (2013) *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas.* Amsterdam: Transnational Institute.

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

Plan Nacional de Agua y Saneamiento (2017) Subsecretaría de Recursos Hídricos, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior\\_agua\\_plan\\_agua\\_saneamiento.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/interior_agua_plan_agua_saneamiento.pdf)

Rodríguez Blanco, M. (2011) "Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina". Íconos, vol. 40, pp. 89-103.

Roze, J. P. (2014). "El Caso del Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial (SAMMEP), Chaco". En J. E. Castro (Ed.), Un examen de la política de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. La experiencia de Argentina. Waterlat-Gobacit Network Working Papers, Vol. 1, No 3, pp. 247-283. Disponible en: <http://waterlat.org/WPapers/WPSPIPRWNo3.pdf>.

Stark, C. (2001) "Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina". En: SPINK, P. et al. *Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos.* Caracas: Clad.

Swyngedouw, E., Kaïka, M. & Castro, J. E. (2016) "Agua urbana: una perspectiva ecológico-política", The political ecology of urban water: conceptual and empirical contributions. Waterlat-Gobacit Network Working Papers, Vol 3 N° 7, pp. 11-35. Disponible en: <http://waterlat.org/WPapers/WPSATCUASPE37.pdf>.

Tobías, M. (2014). *La re-estatización del servicio de agua y saneamiento y la gobernabilidad del agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2012).*

Tesis de Maestría en Sociología Económica. Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Disponible online: <http://ri.unsam.edu.ar/greenstone/collect/coltesis/index/assoc/HASH0104/67a2134b.dir/TMAG%20IDAES%202014%20TMA.pdf>

Tobías, M. (2015). Políticas de privatización y re-estatización en el servicio de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires, *Revista Oficio*. 1 (1), pp. 36-74. Disponible: <http://revistaoficio.org/revista-oficio-numero-1/>.

Tobías, M. (2017). *Política del agua, controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Tesis de Doctorado en co-tutela de Ciencias sociales y Geografía. Universidad de Buenos Aires y Universidad Sorbonne Nouvelle Paris 3.

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



**WATERLATGOBACIT**