

La regulación del agua potable y saneamiento domiciliario en la provincia de Buenos Aires: un accionar discriminatorio del Estado

*Verónica Lucía Cáceres**

El artículo contribuye al conocimiento de la intervención del Estado provincial mediante la regulación en la provisión de agua potable y saneamiento en la provincia de Buenos Aires. La provisión en dicho territorio se caracteriza por la fragmentación que se evidencia en la coexistencia de múltiples prestatarias y modelos de gestión de los servicios. No obstante, esto no ha garantizado que todos los hogares puedan acceder a los servicios por redes. Mientras una parte resuelve el acceso mediante las redes, otra lo hace, mayormente, por medio de estrategias individuales y circuitos mercantiles desregulados. Esta situación refleja la importancia, que a lo largo de décadas, la expansión de los servicios, especialmente a los sectores más empobrecidos, ha tenido en la agenda. Dicha problemática afecta a la salud y calidad de vida de la población y a los recursos hídricos.

El aporte central del trabajo es dar cuenta de la existencia de un accionar discriminatorio del Estado que desprotege a los sectores más vulnerables, en primer lugar, al interior de la población abastecida por los servicios, y en segundo, en relación a la población que se autoabastece en los circuitos mercantiles.

Palabras claves: Agua potable - Saneamiento - Regulación

* Profesora Universitaria en Economía. Magíster en Ciencias Sociales. Doctoranda en Ciencias Sociales. Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, lugar de trabajo Instituto del Conurbano en la Universidad Nacional de General Sarmiento, vcaceres@ungs.edu.ar. Se agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Karina Forcinito a versiones preliminares de este trabajo, a quién se exime de toda responsabilidad por los errores u omisiones que puedan existir. Algunos elementos básicos del presente artículo han sido presentado en el IV Congreso de Economía Política y Derechos Humanos organizados por la Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo.

The regulation of potable water and household sanitation in the province of Buenos Aires: a discriminatory act of the state

This paper contributes to knowledge of the intervention of the provincial state through regulation in the supply of the potable water and sanitation in the province of Buenos Aires. The provision in that territory is characterized by the fragmentation, evidenced in the coexistence of multiple borrower and services management models. Nevertheless, it has not guaranteed that all houses can be supplied by the networks. While one side solves the access through networks, the other makes it by individual strategies and deregulated commercial circuits. This situation shows the importance, through some decades, that the service expansion has had in the state agenda, specially concerning impoverished sectors. This matter impacts in health, life quality and the water resources.

The central contribution of this work is to account for the existence of a discriminated action that does not protect the vulnerable sectors. Firstly among the supplied population by public services and secondly in relation to the population that are self-sufficient in the market.

Keywords: Potable water - Sanitation and regulation

Fecha de recepción: enero de 2013

Fecha de aceptación: enero de 2013

1. Introducción

La discusión en torno al acceso al agua potable y saneamiento domiciliario se ha insertado en distintas disciplinas y, en los últimos años, ha ganado espacio en el debate público en virtud de dos procesos íntimamente vinculados: su creciente escasez y mercantilización. Partimos de considerar en este artículo que el acceso seguro constituye un derecho humano indispensable para la supervivencia de la humanidad y el desarrollo económico. El agua es un bien social y cultural y no un mero producto básico de carácter económico por lo que la regulación de la provisión no puede estar orientada únicamente "a suplir el efecto disciplinador que ejerce la competencia" (López y Felder: 2006) ni tiene que circunscribirse, únicamente, a criterios de tarifación, de reducción del riesgo y a brindar certidumbre a los inversores. (Spiller: 1998) Sino que tiene que apuntar a resguardar, contemplar y priorizar los criterios sociales como la promoción de los servicios a todos los sectores y regiones geográficas, los distintos usos, la defensa de los derechos de los usuarios, la sustentabilidad, los impactos en el medio ambiente, etc.

En la Argentina, los estudios han centrado la atención sobre la provisión de los servicios por redes, particularmente, en el desempeño de la empresa nacional y en algunas políticas públicas efectuadas por el gobierno nacional. García (1998); Gaggero, Gerchunoff y Urbiztondo (1992), Lentini (2002); Azpiazu; Catenazzi y Forcinito (2004); Azpiazu y Schorr (2006); Schorr (2004), Ferro (2000), Loftus y MacDonald (2001), Artana, Navajas y Urbiztondo (1997); Vilas (2011); Urbiztondo (2012), entre otros). Por lo que poco conocemos de las experiencias subnacionales de provisión, de las políticas sectoriales, los actores que intervienen así como de los circuitos mercantiles "alternativos" de acceso en territorios desprovistos de las redes.

En este marco, este artículo procura contribuir al conocimiento de las formas de intervención mediante la regulación en la provisión de un Estado subnacional, el de la provincia de Buenos Aires, a partir del análisis del dispositivo normativo vigente en su territorio tanto en lo que concierne a las áreas provistas como las desprovistas por los servicios por redes.

Si bien desde hace más de un siglo, el acceso mediante los sistemas de redes se considera la opción que ofrece mayores garantías de protección, tanto para la salud de la población como del ambiente, especialmente en zonas urbanas con alta densidad de población. En el caso de la provincia, principal jurisdicción de la República Argentina, existen amplios sectores de la población que aún no logran acceder a los servicios, especialmente en los partidos más empobrecidos del denominado Conurbano bonaerense y más alejados, en términos relativos, de la Ciudad de Buenos Aires. Por lo que mientras una parte de la población tiene garantizado el suministro a través de las redes, centralizadas y organizadas institucionalmente por el Estado. Otra tiene que recurrir a circuitos mercantiles desregulados y estrategias individuales para abastecerse.

Las soluciones subóptimas emergen ante la ausencia de las redes y son posibilitadas por la presencia de mercados específicos, los cuales tienen como oferentes a pequeñas empresas que realizan, por un lado, perforaciones domici-

liarias con el fin de captar agua subterránea y por otro, construyen pozos ciegos y cámaras sépticas, los cuales son vaciados cuando colapsan dando lugar al transporte de los efluentes fuera de las viviendas mediante camiones atmosféricos. Dupuy (1989) define estas formas de acceso como “servicio de sustitución”, lo cual da cuenta de la manera en que el sector privado sustituye el lugar vacante dejado por el Estado frente a las demandas surgidas con el avance de la urbanización.

A lo largo del trabajo, en primer lugar, se describen los aspectos legales de la provisión de agua y saneamiento en la Argentina. En segundo, se analiza en clave comparada los sesgos de la regulación existente en los servicios por redes y en los circuitos mercantiles de acceso, a partir de, en primer lugar, realizar una breve caracterización histórica de la provisión en la provincia de Buenos Aires; en segundo, describir el marco político- institucional; en tercer lugar, caracterizar los aspectos económicos del marco regulatorio; en cuarto reflexionar en los principales impactos de las modalidades de sustitución y en la regulación del Estado provincial en los circuitos mercantiles. A modo de conclusión se argumenta que la inequidad en materia de cobertura y los rasgos que asume la regulación de la provisión dan cuenta de la existencia de un accionar discriminado del Estado provincial que desprotege a los sectores más vulnerables de la estructura social.

2. Aspectos legales en la Argentina

Los servicios de agua y desagües cloacales provistos mediante las redes satisfacen necesidades vitales de la población, contribuyen a sustentar el desarrollo económico e impactan en el ambiente, especialmente en el recurso hídrico, por lo que constituyen campos privilegiados de acción estatal desde fines del siglo XIX, en los que el Estado ha llevado adelante tareas de promoción, prestación y regulación de la provisión. En tanto servicios públicos, según la tradición francesa a la que adherimos, engloban actividades de utilidad pública con características de red cuya prestación corresponde al Estado, como su titular, garantizar.¹

En la Argentina el estudio de estos servicios cobró importancia recién en la década de los noventa del siglo pasado y desde entonces ha enfatizado, fundamentalmente, en el estudio del desempeño de la prestataria nacional Aguas y Saneamiento Argentinos S.A. [(ex Aguas Argentinas S.A., y ex Obras Sanitaria de la Nación (OSN)]. Aunque desde inicios de la década de los ochenta, tras la transferencia de los servicios llevada adelante por el gobierno militar, la responsabilidad sobre la provisión y el establecimiento de lineamientos de políticas públicas recaen sobre los gobiernos provinciales y por decisión de estos últimos, en algunos casos, también sobre ciertos municipios.² No obstan-

¹ Sobre el concepto de servicio público, véase Gordillo (2000); Marafuschi, M. (1996) y Ariño Ortiz (1996)

² La transferencia de los servicios a cargo hasta ese momento del Estado nacional, mediante la operación de OSN, a las jurisdicciones provinciales comenzó a impulsarse ya en la década de los sesenta. En 1962 el Poder Ejecutivo Nacional mediante el decreto 941/62 dispuso de forma “compulsiva” que “OSN dejará de prestar los servicios sanitarios que cumple en jurisdicciones

te, las experiencias subnacionales en la materia han sido escasamente estudiadas.

Si bien en el nivel nacional la prestación se encuentra atravesada por un dispositivo normativo e institucional heterogéneo, y más allá de las particularidades de las diversas jurisdicciones, se encuentran aspectos legales que enmarcan la temática en todo el territorio. Con el retorno a la democracia, luego de la tragedia acaecida por el accionar del gobierno militar, el país adhirió bajo la presidencia de Raúl Alfonsín de la Unión Cívica Radical, mediante la ley 23.313/86, al Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales y Culturales (PIDESC)³. A su vez, tras la reforma de la Constitución Nacional de 1994, promovida por el gobierno de Carlos Menem, se incorporó su articulado al ordenamiento jurídico, por lo que el Estado se encuentra obligado a asumir las responsabilidades que el pacto y su protocolo le confieren.

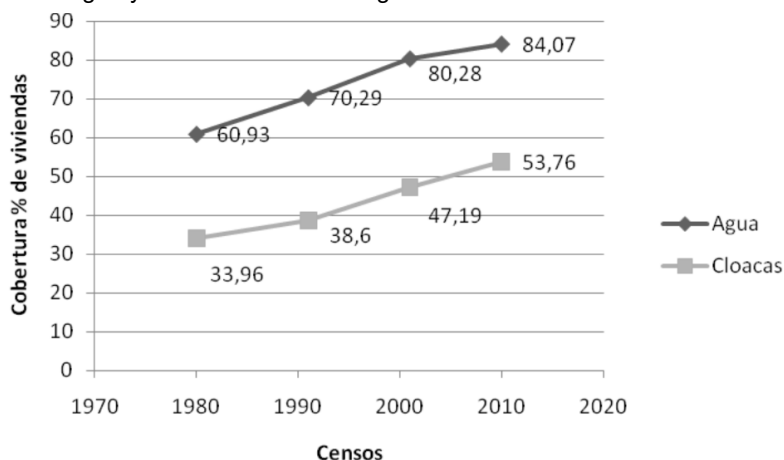
En 2002 el Comité de Derechos Económicos y Sociales y Culturales (DESC), responsable de supervisar la aplicación del PIDESC, formuló la Observación General N° 15 que reconoce que el derecho humano al agua se encuentra incluido en los artículos 11.1 y 12.1 que refieren al derecho a un nivel de vida digno y a la salud. Las Observaciones Generales son dictadas por el Comité, único órgano de aplicación, tienen un carácter prescriptivo para los estados y equivalen a su jurisprudencia en relación con el contenido del pacto. (Courtis y Abramovich, 1997).

A su vez, el Comité precisó que los estados tienen la obligación de garantizar “el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea eficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades” es decir todas las personas tienen el derecho de disponer de agua “suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible”, sin discriminaciones. (Observación General N° 15). Particularmente, sostiene la responsabilidad de los estados de prestar atención a las personas y grupos que enfrentan dificultades para ejercer el derecho, especialmente, en la población más vulnerable: adultos mayores y niños. De esta forma, si bien plantea que la universalización de los servicios puede lograrse de manera progresiva, señala que los estados están obligados a asegurar que la población tenga acceso de manera inmediata al agua potable, por ejemplo mediante formas sustitutas como la distribución de agua embotellada. Así

provinciales y municipales con excepción de la Capital Federal y de las localidades aledañas”. La transferencia fue resistida por las provincias y dicha norma fue derogada, no obstante el debate fue retomado posteriormente y en 1979 se dictó la resolución conjunta (Ministerio del Interior) N° 9 y N° 1.332 (Ministerio de Economía) por la que se dispuso la transferencia “sin cargo” a las provincias de los servicios de gas natural, riego, agua y saneamiento y el sistema ferroviario. En enero de 1980 el PEN mediante la ley 18.586 y el decreto 258/80 aprobó la resolución conjunta ratificando la división y transferencia de OSN mediante la firma de convenios suscritos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, lo cual dio lugar a la emergencia de 161 sistemas de prestación. OSN quedó como responsable de la provisión en la Ciudad de Buenos Aires y en trece municipios del conurbano bonaerense.

³ En 1966, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas se adoptó el PIDESC que entró en vigor una década después. El Pacto reconoce que no “puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos” entre los cuales se encuentran el derecho a trabajar, a la huelga, a la salud, etc. Sin embargo, el Protocolo Facultativo recién fue aprobado en 2008.

Gráfico N° 1. Evolución del porcentaje de viviendas conectadas a los servicios de agua y saneamiento en la Argentina



Fuente: elaboración propia sobre datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas

también esto fue reforzado en la 64ª Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2010 cuando se emitió una resolución que considera el acceso al agua y saneamiento como derecho humano.

El reconocimiento del acceso como derechos humano se dictó tras los impactos negativos del avance del sector privado en la gestión de los servicios por redes en distintas regiones y tras numerosas e importantes luchas de distintos pueblos y organizaciones sociales. El reconocimiento implica, entre otras cosas, que no puede privarse a las personas del acceso y promueve el desarrollo de instrumentos de política pública locales que refuercen dichos derechos.

Por otro lado, en relación con los recursos naturales, la reforma de la Constitución Nacional también otorgó a las provincias el dominio, control, reglamentación de su aprovechamiento, así como la defensa y conservación de los recursos existentes en su territorio. (Art. 124) Mientras, especifica que la Nación tiene la responsabilidad de “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”. (Art. 86) En esta materia si bien se promulgó en 2002 la ley 25.688 denominada Régimen de Gestión Ambiental de Aguas que legisla en materia de cuencas interjurisdiccionales y crea los comités de cuencas como organismos federales de asesoramiento, aún no existe una ley que sustente una política de los recursos hídricos en todo el territorio así como un reconocimiento explícito en el sistema normativo del derecho humano al acceso. Aunque se han presentado varios proyectos de ley, entre los que se encuentran la Ley Marco de Política Hídrica, que retomó los principios del Acuerdo Federal del Agua firmado por la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2003, la misma ha perdido estado parlamentario en distintas oportunidades. (Azpiazu, Bonfiglio y Nahón, 2007).

No obstante, el Poder Judicial argentino, siguiendo la normativa internacional a la que el país adhirió emitió distintas sentencias de amparo que reconocen el derecho al agua y obligan a los estados provinciales y/o municipales a abastecer a la población mediante formas seguras cuando no hubiera redes o cuando existieran déficits en la calidad del agua.

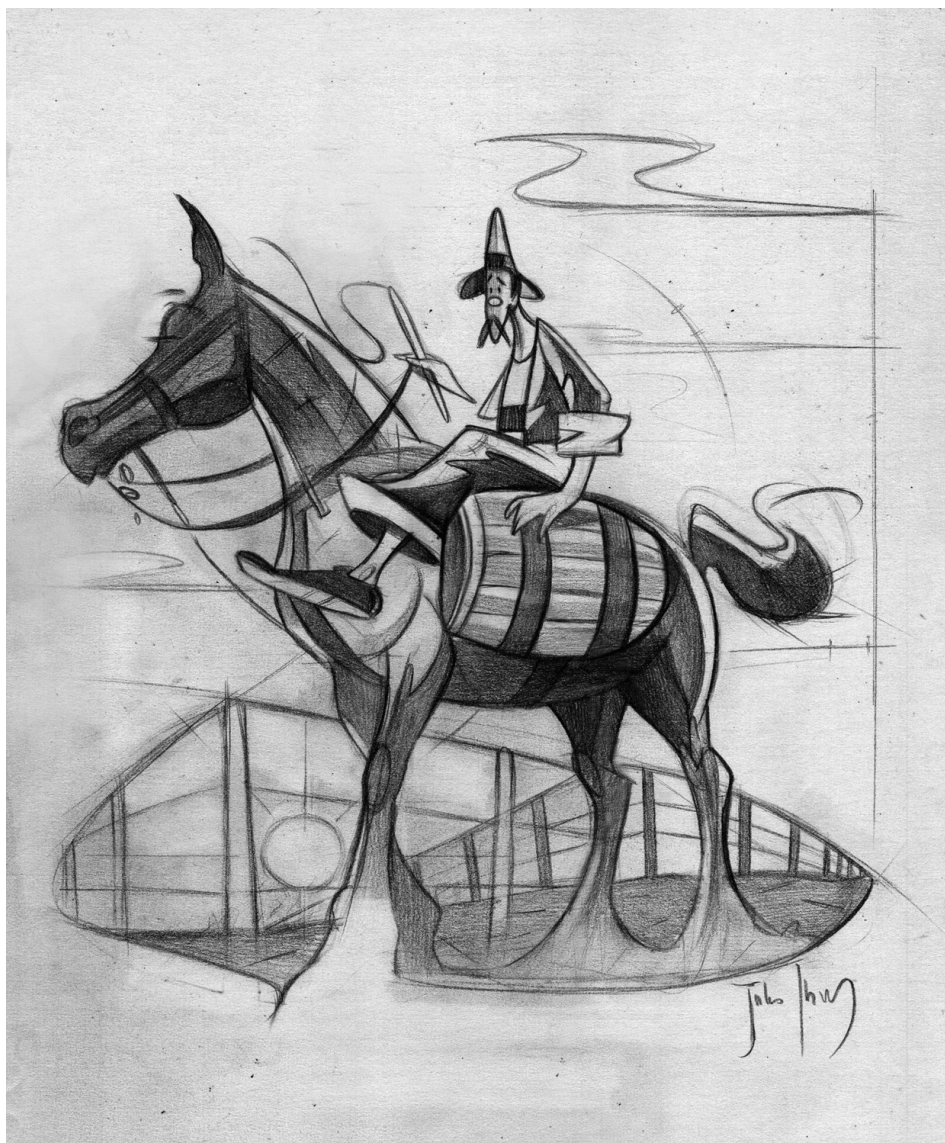
El **gráfico N° 1** muestra que en las últimas décadas la evolución de las viviendas con acceso al servicio de agua se ha expandido de forma más dinámica que el servicio de cloacas, lo cual ubica al país, en materia de saneamiento, lejos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por el Comité de DESC que pretenden reducir a la mitad la cantidad de personas sin acceso respecto de los indicadores de inicio de la década de los noventa.

3. La regulación de la provisión de agua potable y saneamiento en la provincia de Buenos Aires

3.1 Reseña histórica sobre la provisión de los servicios en la provincia de Buenos Aires

En la Argentina las intervenciones de los estados provinciales en la provisión de agua y saneamiento, en tanto garantes de los servicios y de la protección de los recursos naturales, cobran vital importancia para garantizar el acceso por parte de la población y para proteger los recursos hídricos. En el caso de la provincia de Buenos Aires, el Estado provincial ha seguido de cerca la tendencia nacional en la materia y ya en 1913, a un año de la creación de OSN, dio inicio a la organización formal de los servicios en su territorio mediante la creación de la Dirección General de Saneamiento y Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires, dependiente del Ministerio de Obras Públicas (MOP), la cual asumió la tarea de ejecutar las obras que posibilitasen la posterior prestación de los servicios en el territorio no alcanzado por OSN. En su inicio la Dirección contó con una participación relativa en el presupuesto del MOP similar al resto de las reparticiones que se destinaba fundamentalmente a atender las obras sanitarias de la ciudad de La Plata. No obstante, en 1915 la dirección paso a ser aglutinada en la Dirección General de Salubridad Pública y Obras Sanitarias que coexistió al interior del MOP con otras reparticiones vinculadas con la gestión de los recursos hídricos como la Dirección de Hidráulica, la Dirección y Administración de desagües y la Dirección de Geodesia. Las obras sanitarias quedaron subsumidas y se redujo fuertemente la participación relativa en el presupuesto del MOP.

En estos primeros años los logros en lo que concierne a la expansión de las infraestructuras y de conexión de los hogares a los servicios fueron muy reducidos. La expansión durante varias décadas se realizó, fundamentalmente, en territorio abastecido por OSN y con obras financiadas por el Estado nacional. En cambio, el Estado provincial avanzó en lo que concierne al establecimiento de un dispositivo normativo con la sanción de una serie de normas que acordaban los requisitos a ser cumplidos por las localidades a ser incorporadas a las redes, el proceso de financiamiento de las obras y la regulación del abastecimiento poblacional en áreas no abastecidas.



Aguatero colonial

Recién en 1973, el gobierno militar del brigadier Miguel Moragues sancionó el decreto-ley 8.065 por el cual creó la entidad autárquica Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires (OSBA), como sucesora de la Dirección de Obras Sanitarias. OSBA pasó a ocupar un lugar importante en el entramado de actores del sector al quedar como responsable de la prestación de los servicios, de las obras existentes y de las futuras en las áreas de la provincia no abastecidas por OSN y recibió el poder de policía sobre las instalaciones sanitarias internas. No obstante, continuaron en actividad otras reparticiones como Hidráulica y Geodesia responsables de distintas aristas de la gestión de los recursos hídricos. Para entonces en territorio provincial, OSN prestaba los servicios, fundamentalmente, en una parte de los partidos del Conurbano y en las principales ciudades de la provincia como Bahía Blanca y General Pueyrredón.

La creación de OSBA se enmarcó en un período de continuo crecimiento de la población en áreas menos rentables donde la empresa nacional no gestionaba la provisión y los hogares accedían mediante modalidades sustitutas como perforaciones domésticas conectadas a distintos equipos de bombeo. En adelante, las políticas públicas de agua y saneamiento llevadas adelante por el gobierno provincial han adquirido distintos sesgos que se vinculan de forma estrecha con los modelos de gestión que la provisión ha adquirido y que se han visto condicionadas -en muchas oportunidades- por el contexto político y macroeconómico nacional y por lo acaecido en el resto del territorio a cargo del Estado nacional.

En relación con los modelos de gestión es posible identificar tres etapas, la primera se inició con la propia creación de OSBA a cargo de la prestación en un territorio con escasa cobertura de las infraestructuras de redes y con bajo niveles de tratamiento de los efluentes. En esta etapa se observa que el Estado provincial, por un lado, asumió en una parte de su territorio el rol de productor de los servicios en sus distintas fases que se vinculan, en el caso del agua con la captación, producción, transporte, distribución y comercialización del agua potable y en el caso del saneamiento con la colección, tratamiento, disposición y comercialización de efluentes. No obstante, a poco de la creación de OSBA, en 1977 mediante el decreto 1.410 del Poder Ejecutivo Provincial (PEP) se llevó adelante una política de transferencia y municipalización de los servicios no interjurisdiccionales hacia una parte importante de las localidades del interior que redujo el área de prestación de OSBA. Las localidades afectadas fueron: Alberti, Arrecifes, Balcarce, Baradero, Benito Juárez, Bolívar, Campana, Cañuelas, Carmen de Areco, Colón, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Chacabuco, Chascomús, Chivilcoy, Escobar, General Alvear, General Belgrano, General Madariaga General Viamonte, General Villegas, Hilario Ascasubi, Las Flores, Lincoln, Lobería, Lobos, Luján, Magdalena, Miramar, Mercedes, Necochea, Olavarría, Pigüé, Pilar, Ramallo, Ranchos, Rauch, Rojas, Saladillo, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Pedro, Sierra de la Ventana, Sierras Bayas, Tornquist, Trenque Lauquen, Patagones, Tres Arroyos, Pedro Luro, 25 de Mayo y Villalonga. Lo cual se vio posibilitado por la sanción previa del decreto ley 9.975/79 que dispuso en su artículo 1 la municipalización de las funciones y servicios que "por su índole son propios de la competencia comunal".

No obstante, en 1980 el territorio a cargo de OSBA volvió a expandirse dado el proceso de descentralización⁴ y transferencia de los servicios implementados por el Estado nacional sobre la prestación, gestión y regulación a las jurisdicciones subnacionales. De esta forma, la provincia recibió así las responsabilidades sobre la prestación en ciudades con mayores niveles de cobertura -que las que tenía bajo su jurisdicción hasta ese momento- tal es el caso de Bahía Blanca y General Pueyrredón. En el caso de General Pueyrredón OSBA mantuvo la prestación hasta que el PEP municipalizó los servicios en 1984.

En esta etapa la atención que la problemática ocupó en la agenda de gobierno se vinculó con los compromisos internacionales asumidos por el país en el decenio internacional del saneamiento, lo cual repercutió en la formulación e implementación de políticas hacia el sector. Dichas políticas se vieron condicionadas por el fuerte desfinanciamiento estatal que afectó a las distintas jurisdicciones del país durante la década de los '80.

En el marco de la crisis económica, el dramático legado de la dictadura, la crítica situación en materia de desigualdad de la cobertura, calidad de la prestación y los tenues niveles de tratamiento de efluentes con su impacto sobre los recursos hídricos en la década de los '90 cobró consenso la concesión al capital privado de las empresas prestatarias de los servicios de agua y saneamiento. Las reformas de corte neoliberal en el sector fueron promovidas por los organismos internacionales de crédito y por distintos organismos vinculados con la industria del agua como forma de lograr la universalización, mejora de la calidad y protección de los recursos hídricos.⁵ En el caso de la provincia de Buenos Aires, la concesión de la histórica OSBA se llevó adelante a fines de 1999, muy a posterior de lo que sucedió en la mayor parte de las experiencias del país, y tras el pago de importantes cánones.

La gestión privada de los servicios conformó una segunda etapa, breve, en la provincia que estuvo a cargo de los consorcios Azurix S.A. y Aguas del Gran Buenos Aires S.A. La concesión al capital privado demandó, primeramente, la sanción del marco regulatorio para la prestación de los servicios -ley 11.820/1996- que ya no contemplaba la posibilidad de que el propio Estado provincial continuara haciéndose cargo de la gestión. De esta forma la provincia en forma tardía acompañó la tendencia iniciada en territorio provincial en 1993 con la concesión gratuita de OSN por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) al consorcio Aguas Argentinas S.A., a lo cual ya se habían sumado ciertos municipios como Balcarce donde asumió la provisión Aguas de Balcarce S.A.;

⁴ La descentralización refiere a la "la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial." Jordana (2001: 11)

⁵ El proceso de privatizaciones se inició en la década de los noventa y alcanzó las diversas jurisdicciones: la provincia de Corrientes en 1991 se convirtió en pionera en llevar adelante la privatización de los servicios prestados hasta entonces por la Administración de Obras Sanitarias de esa provincia. De igual manera, el Estado nacional concesionó, de forma integral la histórica OSN. La experiencia se repitió también en las siguientes jurisdicciones subnacionales: Formosa (1995); Tucumán (1995); Santa Fe (1995); Santiago del Estero (1997); Córdoba (1997, sólo el servicio de agua); Mendoza (1998); Salta (1998); Buenos Aires (1999, 2000); Misiones (1999); Catamarca (2000) y La Rioja (2002).

Laprida donde ingresó Aguas de Laprida S.A. y Pilar donde se incorporó Sudamericana de Aguas S.A. A lo largo de esta etapa, el Estado provincial mantuvo la función de regulación, fiscalización y control de la prestación mediante la creación de agencias burocráticas específicas y las políticas de expansión en el territorio pasaron a ser desarrolladas por las propias empresas, ya que “el Estado transfirió a los actores del mercado activos físicos y financieros, recursos humanos, servicios, pero también les entregó el diseño de las políticas respectivas que, por falta de regulaciones y controles, o por ineficacia, quedaron subordinadas a las metas particulares de las empresas adjudicatarias”. (Vilas, 2011:131)

El proceso de concesiones atravesó a la mayor parte de las jurisdicciones del país y en líneas generales la literatura señala que en este período los objetivos sociales perseguidos estuvieron lejos de alcanzarse. En el caso de la provincia bajo análisis se incrementó la brecha de desigualdad entre los partidos con mayor y menor cobertura, lo cual afectó a los hogares de menores ingresos porque promovió: el aumento de las tarifas, el corte total de los servicios frente a la imposibilidad de pago de los usuarios convertidos en “clientes” así como la expansión en las zonas más rentables en detrimento de las de menores recursos. (Azpiazu y Bonofiglio (2006) y Azpiazu, Bonofiglio, y Nahón (2008))

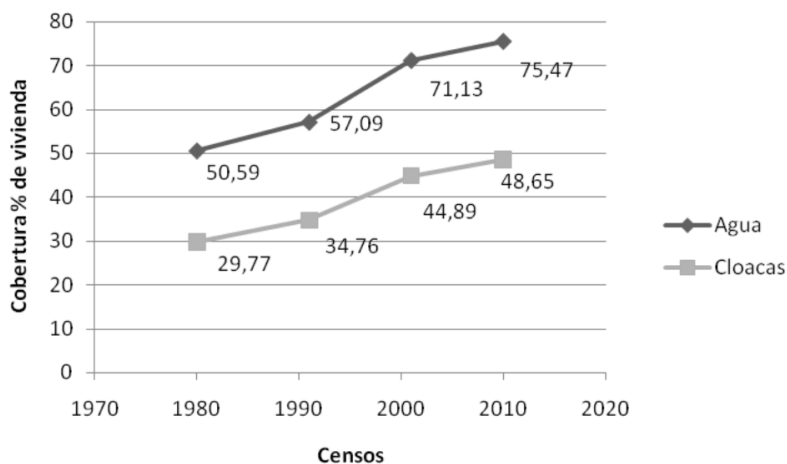
Frente a los incumplimientos contractuales o el abandono de la prestación se llevó adelante durante la primera década del siglo XXI un proceso de rescisión de los contratos y concesión de los servicios a “nuevas” empresas estatales con carácter de sociedades anónimas (S.A). Esta tercera etapa de gestión pública, nuevamente, se inició en la provincia con la salida de Azurix S.A. en marzo de 2002 y en el marco de la emergencia sanitaria devino en la creación de Aguas Bonaerense S.A. (ABSA), empresa cuyas acciones corresponden en un 90% al Estado provincial y en un 10% a los trabajadores de acuerdo con el Programa de Participación Accionaria⁶, la cual fue expandiendo su área inicial de cobertura con la caída de otras concesiones (como Aguas de Gran Buenos Aires (2006); Aguas de Campana (2008), etc.). Dicha tendencia continuó en territorio a cargo del Estado nacional donde la rescisión del contrato con Aguas Argentinas S.A. en 2006 dio lugar a la creación de Aguas Argentinas y Saneamiento S.A. (AYSA) cuyas acciones corresponden en un 90% al Estado nacional y en un 10% a los trabajadores de acuerdo con el Programa de Propiedad Participada.⁷ En la actualidad, constituye la segunda prestataria en cantidad de usuarios y la primera en materia de área geográfica en concesión del país.

El **gráfico N° 2** permite observar que, más allá de la diversidad de prestataria y modelos de gestión de los servicios, la cobertura aún no alcanza una por-

⁶ Tiene a su cargo la prestación de los servicios de captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización del agua potable, la colección, tratamiento, disposición y eventual reutilización y/o comercialización de desagües cloacales. Creada mediante el decreto del Poder Ejecutivo provincial 517/2002 y convalidada por la ley 12.989/2002.

⁷ Tiene a su cargo la prestación de los servicios de captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización del agua potable, la colección, tratamiento, disposición y eventual reutilización y/o comercialización de desagües cloacales. Creada mediante decreto del Poder Ejecutivo nacional 304/2006.

Gráfico N° 2. Evolución del porcentaje de viviendas conectadas a los servicios de agua y saneamiento en provincia de Buenos Aires



Fuente: elaboración propia sobre datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas

ción importante de hogares en la provincia de Buenos Aires y al igual que en el plano nacional, la cobertura de cloacas es muy inferior a la de agua.

3.2 Aspectos políticos - institucionales de la provisión de agua y saneamiento en la provincia

En el plano institucional, actualmente, los servicios de agua y desagües cloacales en la provincia de Buenos Aires se encuentran atravesados por un entramado de instituciones y normativas que supone un esfuerzo sistemático de coordinación tendiente a evitar la superposición de funciones y programas. Los servicios están a cargo de la Subsecretaría de Servicios Públicos, dependiente del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos (MIVSP) (ex MOP). Se hallan regulados mediante el decreto 878/2003, reglamentado mediante el decreto 3.289/04, modificado a su vez por el decreto 2.231/03 y finalmente ratificado por el artículo 33 de la ley de Presupuesto 13.154/04. El decreto reemplazó a la ley 11.820/1996 que posibilitó la concesión de los servicios, proceso anteriormente señalado. La norma establece, entre otras novedades, la separación de las funciones de regulación, las cuales quedan en la esfera del MIVSP, de las de control y fiscalización a cargo del Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA). A su vez, se encuentra la Autoridad del Agua (ADA) creada a partir de la sanción del Código de Agua en 1999. A continuación se resaltan las principales funciones de los organismos involucrados en la prestación de los servicios.

El Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos: tiene a su cargo la planificación y programación de las obras públicas de jurisdicción pro-

vincial, en consulta con los municipios en que se desarrollen, cuando correspondiera. Así como el análisis del dictado de normas relacionadas con la contratación, construcción y conservación de las obras públicas; y la intervención en la dirección, organización y fiscalización del registro de empresas contratistas de obras públicas y de consultoría relacionadas a ellas con arreglo a la legislación provincial vigente. Por último, el estudio, la programación, la atención, fiscalización, mantenimiento y explotación de las obras hidráulicas, aguas corrientes y efluentes; y la aprobación y fiscalización de todo tipo de efluentes, etc. (ley 12.856/02 y decreto 1.441/03)

La Subsecretaría de Servicios Públicos. Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloacas: lleva a cabo la planificación, ejecución y supervisión de los programas de obras destinadas al mantenimiento, mejora y ampliación de los servicios de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y distribución de agua potable y recepción, tratamiento y disposición de desagües cloacales. A su vez, la administración de la información sobre la problemática, la demanda y condiciones de las infraestructuras, la calidad y la cobertura de los servicios públicos de agua y cloacas; la ejecución de la programación de los planes de abastecimiento, cobertura, optimización y expansión de los servicios públicos de agua y cloacas. Así como la ejecución de las obras de infraestructura para el agua y cloacas mediante obras de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y distribución de agua potable y de recepción, tratamiento y disposición de desagües cloacales. (decreto 2.390/05)

La Autoridad del Agua: tiene a cargo la planificación hidrológica, la reglamentación, supervisión y vigilancia de todas las actividades y obras relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación del agua. La promoción de programas de educación formal e informal sobre el uso racional del agua, etc. (ley 12.257/1999)

El Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA): tiene a su cargo la función de controlar y fiscalizar la prestación del servicio público de agua y cloacas en todo el ámbito de la provincia de Buenos Aires, así como la defensa de los intereses de los usuarios, la intervención en las cuestiones relacionadas con la actividad de las prestatarias del servicio; velar por la protección del medio ambiente, etc. (decreto 878/2003)

3.3 Aspectos económicos del marco regulatorio

La prestación de los servicios de agua y desagües cloacales constituyen dos monopolios naturales, diferenciables, con importantes economías de escala y de red derivadas, fundamentalmente, de las grandes obras de potabilización del agua y depuración de residuos, y de los acueductos y drenajes que conforman la infraestructura típica de las zonas urbanas. A su vez, la regulación de la actividad debe realizarse en forma coherente con la política ambiental dado que la administración de los recursos hídricos involucrada tanto en la producción y distribución de agua potable como en la captación y tratamiento de los residuos cloacales posee una influencia determinante sobre la dinámica del ecosistema. (Azpiazu y Forcinito, 2004) Por otro lado, la demanda de los servicios debido a la esencialidad de las necesidades básicas que satisface es fuertemente inelástica en relación con el precio.

Si bien, como explican Vickers y Yarrow (1991) la separación de los servicios de agua y cloacas constituye una opción estructural en términos de regulación, en la provincia de Buenos Aires ambos servicios son prestados en forma integral en gran parte del territorio por ABSA. La empresa se encuentra integrada tanto horizontal (en relación a la prestación de ambos servicios) como verticalmente (en las distintas fases de los servicios). No obstante, más allá del carácter público o privado de la gestión de los servicios, la regulación se torna una función indispensable para la protección de los derechos de los usuarios y consumidores y, fundamentalmente, para el fortalecimiento en la práctica de la concepción del acceso como derecho humano inalienable.

En la actualidad, el marco regulatorio provincial centra la atención sobre determinados componentes activos como la fijación de las tarifas y los patrones de calidad de los servicios. La regulación tarifaria, elemento evidente de la regulación económica, tiene como eje limitar el poder de la prestataria en un mercado con una demanda cautiva. Lo cual no implica que las tarifas queden fijas por un “tiempo indeterminado” sino que supone instancias ordinarias y extraordinarias de revisión. (FIEL, 1998) El marco acuerda, por un lado, revisiones periódicas cada cinco años relacionadas, fundamentalmente, con las metas de expansión, mantenimiento y mejoras generales en la prestación. Por otro, posibilita revisiones extraordinarias justificadas en variaciones en los costos vinculados con “modificaciones en las normas de calidad del agua potable, desagües cloacales o ambientales. Asimismo, se incluirán en esta categoría todas aquellas situaciones que puedan generar cambios significativos e imprevistos en las condiciones de prestación de los servicios y en sus costos”. (Art. 58, decreto 878/03)

Hasta diciembre de 2008, el régimen tarifario lo constituía el Anexo Ñ del contrato de concesión firmado con Azurix S.A., aprobado mediante el decreto 33/99 con tarifas de inicios de la década de los noventa que sólo recibió algunas modificaciones en el valor del metro cúbico (VM3) del agua para la construcción y otros usos no residenciales en 2007. El Anexo Ñ empleaba, por un lado, un sistema medido que alcanzaba a una parte reducida de los usuarios y uno de tipo catastral (consumo presunto por superficie), con valuaciones fiscales desactualizadas realizadas por la Dirección Provincial de Catastro Territorial en 1958.

Mediante el decreto 3.144/2008 el PEP estableció un nuevo régimen tarifario que señala que la regulación tiene que fomentar, principalmente, el uso racional del agua, incentivar la gestión eficiente de los servicios, posibilitar un equilibrio entre la oferta y la demanda así como reflejar el costo económico de la prestación. Asimismo, si bien instituye que el consumo de agua debe tender a ser contabilizado mediante medidores, acuerda un régimen por tasa para los usuarios sin servicio medido. Entre las modificaciones centrales que incorpora se encuentran: el reemplazo de las valuaciones fiscales de los inmuebles de 1958 por las valuaciones 2000; el reconocimiento en la tarifa que el costo de la prestación del servicio de cloacas es más elevado que el del servicio de agua; y la división de las tarifas en dos componentes, por un lado el importe de operación y mantenimiento y por otro, el de expansión fijado por el OCABA y cuyos ingresos son transferidos a un Fideicomiso establecido por el concesionario.⁸

⁸ “El fideicomiso será administrado por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, a través del Bapro Mandatos y Negocios, como fiduciario de los ingresos generados del componente de

El régimen tarifario estableció también el cargo de conexión, es decir la contribución vinculada con la expansión de las redes afrontada por los nuevos usuarios una vez conectados a los servicios, cuyo valor por inmueble, en el caso del agua es de 500 m³ y de 1.200 m³ para el Servicio de Desagües Cloacales. Asimismo, acordó el cargo de conexión domiciliario que se compone de un cargo por infraestructura y un cargo por incidencia en la red de agua y de cloacas. El cargo de conexión, que puede resultar muy elevado para los hogares de menores ingresos relativos, puede ser financiado en distintos bimestres. La literatura especializada advierte la importancia que dichos cargos no representen una barrera económica para los nuevos usuarios que en la práctica impidan su conexión. (Ferro y Lentini, 2012)

Por último, el régimen establece la tasa por vuelco de efluentes en las plantas de tratamiento que tienen que abonar las empresas que prestan los servicios de camiones atmosféricos. Las empresas trasladan dichos costos al precio de los servicios afrontados, finalmente, por la población desprovista de los servicios por redes.

Si bien la modificación del régimen tarifario produjo un importante incremento en las tarifas por la readequación de los rangos y la valuación inmobiliaria utilizada. Cuatro años después, de forma extraordinaria, mediante el decreto 245/12 el PEP por pedido de ABSA autorizó un incremento del VM3 del 178,42% que pasó de \$ 0,607 a \$ 1,693 y contó con la autorización del organismo regulador. Para justificar el aumento la empresa alegó cambios en los parámetros técnicos y económicos que afectaron los costos de la prestación y el equilibrio económico-financiero. Si bien el aumento fue suspendido por la justicia por varios meses y recibió el repudio de distintos sectores, recientemente, entró en vigencia. Hay que señalar que en dicho período no se han evidenciado aumentos tarifarios en el territorio provincial a cargo de la prestataria nacional AySA.

Por otro lado, si bien el marco regulatorio no establece el acceso al agua potable y saneamiento como derecho humano, en relación con las obligaciones de las prestatarias, introduce dos modificaciones clave que tienden a avanzar en el reconocimiento de la importancia del acceso a los servicios en la salud y en la calidad de vida de la población. Por un lado, establece la imposibilidad del “corte total” por morosidad en los usuarios residenciales que impide que las empresas procedan a prácticas expandidas con la concesión privada de los servicios, tales como retirar los medidores de agua y sellar la salida de los desagües. Por otro, incorpora una “tarifa social” destinada a los usuarios residenciales con escasos recursos económicos y en contextos de alta vulnerabilidad social.

A su vez, en línea opuesta con las modificaciones anteriores incorpora una diferenciación central en los patrones de calidad del agua ya que diferencia

expansión, con el destino único e irrevocable de inversiones en expansión de los servicios de agua potable y desagües cloacales como en inversiones en incremento de la capacidad de la infraestructura básica, conforme surja del Plan Director” decreto 3.144/08 En agosto de 2010 se creó el Fondo Fiduciario de Infraestructura Sanitaria para ABSA que tiene el propósito de financiar inversiones dirigidas a expandir los servicios y acrecentar la capacidad de las infraestructuras.

entre “agua potable” y “agua corriente”. Mientras la primera es aquella que “cumple con todos y cada uno de los límites impuestos por la Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos y Subproductos”; la segunda si bien no cumple con algunos de los límites “su ingesta puede ser autorizada por períodos limitados”, los cuales no se especifican en el marco regulatorio. (Art. 8, decreto 878). Es decir, habilita a las prestatarias a proporcionar a los usuarios, de forma legal y sin mayores advertencias, agua que en términos de calidad no reúna todos los requisitos para ser considerada potable.

El marco no otorga estándares de calidad comunes para toda el área regulada, tal como lo hacía el marco regulatorio previo y lo hacen la mayor parte de los dispositivos regulatorios del país, sino que crea una comisión que tiene la compleja y difícil tarea de implementar estándares para las distintas localidades y regiones. De esta forma y con la distinción enunciada, una parte de los usuarios puede recibir agua potable, segura y apta para el consumo directo; mientras otra puede recibir agua con mayores niveles de contaminación. La provincia parecería intentar sacar de escena la necesidad de realizar mayores inversiones en las plantas potabilizadoras para enfrentar los problemas de calidad vinculados, entre otras cosas, a los niveles de nitratos y arsénico que afecta a las reservas de agua en parte del territorio bonaerense.

Luego de amplios reclamos de la comunidad de distintos municipios, entre los que se encuentran Carlos Casares, Nueve de Julio y Pehuajó, se han presentado proyectos de solicitud de informes a la Cámara de Diputados de la Provincia, sobre la periodicidad con la que la comisión efectúa los estudios bacteriológicos, físicos y químicos pero no se han difundido.

3.4. Principales formas sustitutas de provisión

En la provincia de Buenos Aires las regulaciones que atraviesan la prestación y los modelos de gestión de los servicios de agua y saneamiento han estado sometidas a cambios significativos en los últimos años. Sin embargo, en las áreas no alcanzadas por las redes, el dispositivo regulatorio es el mismo desde mediados del siglo pasado. La cobertura de los servicios alcanza, en el caso del agua al 75,47% de las viviendas y al 47,57% en las cloacas. En materia de suministro amplios sectores se encuentran históricamente postergados y librados a su propia “suerte”. La desigual cobertura afecta, principalmente, a los partidos más empobrecidos de la periferia del Conurbano bonaerense que experimentaron un crecimiento significativo de la población en el marco de la estrategia de industrialización seguida por el peronismo a mediados del siglo pasado. El proceso se caracterizó por la sustitución de productos industriales importados de los países centrales por su producción interna, en un contexto proteccionista basado sobre restricciones cambiarias y niveles arancelarios muy elevados. La creciente preponderancia de la aglomeración de Buenos Aires motivó un flujo migratorio desde el interior del país y la expansión de la suburbanización hacia la periferia, cuyos protagonistas fueron trabajadores urbanos, de menores ingresos, que accedieron a la tierra y a la vivienda mediante los “loteos económicos” y se vieron favorecidos con las políticas nacionales implementadas que incluyeron, entre otras cosas, los subsidios a los transportes

públicos, la extensión de las líneas férreas, créditos para la vivienda, etc. Los “loteos económicos” constituyeron un trazado en el suelo, sin construcciones materiales, asfaltos, provisión de servicios básicos, etc. (Torres, 2006).

Actualmente si bien ante la falta de acceso a los servicios una parte de la población recurre a sistemas vecinales, sistemas oficiales de distribución de agua potable o la compra de agua embotellada (especialmente cuando el recurso del subsuelo está contaminado). La forma más difundida de acceso al agua es a través de las perforaciones del suelo, tendientes a extraer agua de los acuíferos y en el caso de los desagües, a través de la construcción de “pozos ciegos” donde se descargan los efluentes.⁹

En primer término, hay que destacar que la sustitución no se presenta como una opción, por ejemplo, ante el descontento de los usuarios por la calidad o las tarifas del servicio recibido por parte de las prestatarias sino que constituye la alternativa de acceso ante la ausencia de redes. A su vez, las estrategias que despliegan los hogares se ven favorecidas por la presencia de grandes acuíferos, así como por la existencia de mercados específicos cuyos oferentes son pequeñas empresas que realizan, por un lado, perforaciones con el fin de captar agua y por otro, construyen, vacían “pozos ciegos” y cámaras sépticas y transportan los efluentes mediante camiones atmosféricos. Estos circuitos pre-existen a las redes, coexisten y se complementan en la medida que las redes se expanden en el territorio, en especial, cuando sólo extienden las redes de agua y no las cloacas. Es decir únicamente cuando las redes se encuentran frente al domicilio, habilitadas por la prestataria para su utilización, se torna “ilegal” continuar recurriendo a cualquier resolución “no institucional”.

El consumo de agua contaminada y la falta de saneamiento adecuado afectan la vida social, individual y económicamente productiva de la población. Dado que producen “afecciones en toda la etapa del ciclo de la vida, tales como diarrea, tracoma, esquistosomiasis, metahemoglobinemia o hepatitis. Estas enfermedades constituyen verdaderos indicadores de pobreza, por cuanto son ocasionados o coadyuvados por las condiciones de vida predominantes en las áreas más depauperadas”. Vilas (2011,157) Dichas enfermedades se presentan con mayor frecuencia en los países con menor cobertura de los servicios y se reduce con el incremento de la riqueza de los países. (Ferro y Lentini, 2012)

En la mayor parte de la provincia el agua que utiliza la población proviene de dos acuíferos superpuestos y relacionados: el acuífero Pampeano, ubicado entre los 20 y 60 metros, por encima del cual se sitúa la napa freática, y el Puelche que llega a los 70 metros. Existe una amplia literatura que señala que la extracción continua mediante perforaciones, sin un perímetro de protección por la instalación cercana de “pozos ciegos”, sumado a los desechos industria-

⁹ En el caso del agua, el acceso mediante perforación con bomba a motor siempre que cuente con encamisado, tiende a ser “la más aceptable” detrás del acceso por redes; porque al lograrse profundidades adecuadas disminuyen las posibilidades de acarrear contaminación (por contacto con las napas superficiales). En el caso de los desagües, el sistema de cámara séptica y pozo ciego presumiendo su diseño correcto y el control de su funcionamiento tiende a ser, luego del acceso por redes, un “sistema aceptable” para la eliminación de las aguas servidas. (Kullo y Catenazzi, 1997)

les, ocasionaron con la dinámica de los llamados “vasos comunicantes” en el subsuelo, la contaminación bacteriana y química del acuífero Pampeano. (Alsina y Reboratti, 2005). Así también en la misma dirección, tras décadas de explotación por encima de su recarga natural, el acuífero Puelche presenta amplios y profundos conos de depresión regional, el aceleramiento de la transferencia vertical de aguas contaminadas, la recuperación por desactivación de pozos con ascenso de la napa freática, la intrusión de aguas salinas en las zonas costeras, etc. (Hernández y González, 1997). Al decidir el operador privado de la perforación los volúmenes de agua bombeados y no existir ninguna autoridad estatal que efectuó mediciones de dicho consumo, no hay registros de la cantidad de agua que se extrae ni de las perforaciones y “pozos ciegos”.

Por otro lado, la población afronta los costos económicos de la autoproducción de sus servicios. En el caso del agua, al costo de las perforaciones se agregan las instalaciones como los tanques de almacenamiento, las cañerías, las canillas, etc. y el consumo eléctrico que demandan los equipos de bombeo. En el caso del saneamiento, al costo de la construcción de los “pozos ciegos” y las cámaras sépticas se agrega su posterior vaciado. Los precios de los servicios y productos son fijados en mercados específicos mediante el libre juego de la oferta y la demanda, varían según la ubicación geográfica de las empresas, la cantidad de metros de las perforaciones, las calidades de las infraestructuras y las garantías que ofrecen.

Es decir la falta de acceso a los servicios constituye una problemática que afecta, principalmente, a los sectores menos favorecidos de la estructura social que además de abonar onerosas instalaciones sustitutas ven afectadas su salud, su calidad de vida y los recursos hídricos.

3.5 La regulación del Estado provincial en los circuitos mercantiles

La problemática señalada en el apartado anterior da cuenta de un círculo, nada virtuoso, que parecería retroalimentarse. En este marco, si bien los estados municipales adquieren un papel importante, centramos la atención sobre las intervenciones del Estado provincial mediante la regulación. Dicha regulación no ha experimentado transformaciones significativas en las últimas décadas y se relaciona, principalmente, con el establecimiento de un dispositivo normativo que sólo considera los aspectos técnicos de las instalaciones alternativas y ciertos detalles de la actividad que desarrollan las empresas.

La principal norma de referencia es la ley 5.376 de 1948¹⁰, reglamentada un año después mediante el decreto 2.923, en el marco de la creciente suburbanización. A pesar del crecimiento de la población, el proceso de autoconstrucción de las viviendas y el deterioro de los acuíferos la norma no se ha modificado. A esta altura, parte de su articulado como: la exigencia de “certificado de aprobación de la fuente de provisión de agua” para autorizar la construcción de una

¹⁰ El Código de Aguas establece que mientras el Poder Ejecutivo no ejerza las atribuciones que le otorgan el artículo 2 del código, continúan vigentes las disposiciones presentes en la ley 5.376. Art. 181.

vivienda (Art. 5); que las perforaciones domiciliarias se ubiquen “en el sitio más alto posible” (Art. 1) y a 15 metros de distancia entre la perforación y los “pozos ciegos” está permitido. Más aún parecería no contemplar que en zonas con alta densidad de población, con decenas de viviendas por manzana (si bien un propietario puede controlar en su vivienda, en el mejor de los casos y conociendo las recomendaciones vigentes, la distancia entre la ubicación de la perforación de agua y, por ejemplo, el “pozo ciego”) las posibilidades de control de las distintas fuentes de contaminación se tornan casi imposibles.

En el caso del acceso al agua, la norma responsabiliza a los hogares, en forma directa o indirecta, de obligaciones clave como que las perforaciones cuenten con encamisado, la forma en que se construyen las instalaciones de provisión, los acuíferos de los cuales extraen agua, el tipo de materiales, las bombas permitidas, la desinfección de las perforaciones, etc. Mientras dispone que las personas que se dedican a la práctica de perforaciones tengan que acreditar “certificado de competencia o título habilitante” e inscribirse en los registros municipales. (Art. 12) En la misma dirección, pero medio siglo después, el Código de Agua de 1999 reforzó este requisito básico y adicionó que los profesionales tienen que contar con una licencia otorgada por la Autoridad de Agua (ADA); y que es este el organismo responsable de llevar adelante un registro provincial.¹¹

Recién en 2007 se creó el Registro de Empresas Perforadoras y el Registro de Profesionales Responsables mediante la Resolución 596 de la ADA. Si bien la ADA puede aplicar a los inscriptos en los registros sanciones como “apercibimiento, suspensión y exclusión” de acuerdo con las infracciones cometidas, no se responsabiliza “por la falta de idoneidad del profesional actuante” o por la “inadecuada construcción de la perforación”.¹² Frente a casos de desacuerdo de los usuarios con las empresas tienen que recurrir a la esfera privada.

Más allá de las funciones que el Código de Agua de la provincia de Buenos Aires le asigna a la ADA, hay que señalar que el organismo tiene un papel “subordinado” en el dispositivo de gestión de los recursos hídricos provincial, se ubica en el mismo nivel que la histórica Dirección de Hidráulica, cuenta con un presupuesto muy reducido y su creación ha sido utilizada, fundamentalmente, para dar “cobertura laboral a trabajadores estatales” que quedaron desocupados tras la concesión de OSBA. (Isuani, 2010)

En el caso de los desagües cloacales, de forma similar, la ley 5.376 otorga a los propietarios de las viviendas responsabilidades ligadas con la construcción y desinfección de los pozos, el tipo de cañería adecuada, la elección de las cámaras sépticas, su limpieza, vaciado, etc. En 1985 se agregó el decreto 4.867 que procuró ajustarse a lo prescripto en la ley 5.965 de 1958, sobre la protección de fuentes de provisión y los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera. La norma sólo establece el procedimiento que tienen que seguir las firmas y/o empresas que se dedican al transporte de efluentes mediante el sistema atmosférico y las responsabilidades de los municipios.

¹¹ Dichos registros están a disposición de los usuarios y del público en general y su inscripción se realiza en el Departamento de Catastro, Registro y Estudios Básicos dependiente de la Dirección de Planificación, Control y Preservación de Recursos Hídricos. <http://www.ada.gba.gov.ar/>

¹² Resolución 596, artículo 15.

A partir del análisis realizado del dispositivo normativo sectorial en la provincia de Buenos Aires sostenemos que el Estado provincial no sólo no garantiza que toda la población acceda a los servicios básicos de agua y desagües cloacales sino que responsabiliza, precisamente, a quienes no acceden a los servicios por las formas en que, finalmente, resuelven. Mayormente, sin brindar, por lo menos, información y capacitación básica sobre los elementos a considerar al momento de contratar los servicios de las empresas, el mantenimiento de las instalaciones, etc. Por otro lado, a diferencia de lo que sucede con el suministro mediante las redes, no establece ninguna regulación económica sobre los precios y las calidades de los servicios e infraestructuras que brindan las empresas perforistas y de camiones atmosféricos. Es decir, los precios quedan sujetos al libre juego de la oferta y la demanda y la calidad es un parámetro que definen las empresas. Por otro lado, estas últimas presentan asimetrías de información en relación con los usuarios que se encuentran fuertemente desprotegidos en un contexto de ausencia de control y fiscalización del accionar de las empresas que operan en los circuitos.

Si bien la literatura señala que a lo largo de la década de los noventa las concesiones de las empresas prestatarias de los servicios por redes introdujeron o ampliaron los criterios mercantiles en su prestación, mediante el incremento de las tarifas, los costos de instalación, el corte de los servicios por mora en el pago, etc. Agregamos que en el caso de la provisión de agua y desagües cloacales, los sectores que históricamente han estado privados de los servicios experimentaron la lógica del mercado, previamente. Por lo que, antes y después del huracán neoliberal han estado obligados a acudir al mercado para garantizar el acceso, así como a negociar los precios y las calidades de los servicios y solucionar en la esfera privada cualquier desacuerdo con las empresas, lo cual hace que la población más postergada tenga que realizar esfuerzos mayores para satisfacer necesidades primordiales, así y todo, la crítica situación de las aguas subterráneas deja dudas sobre la calidad del agua que utilizan.

4. Reflexiones finales

A lo largo del artículo analizamos las intervenciones del Estado mediante la regulación en la provisión del agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires, ya sea por medio de los servicios por redes como por los circuitos mercantiles. A nuestro entender, la crítica situación que atraviesa la provincia en materia de cobertura de los servicios refleja la prioridad que se le ha otorgado, históricamente, a la expansión de los servicios hacia los sectores más vulnerables; así como el avance en un contexto de “laissez faire” de la actividad privada que encontró nichos de mercado y suplió las redes.

En los años noventa, la concesión de la histórica OSBA se presentó como la forma de incrementar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios. Sin embargo, las promesas se desvanecieron a poco de asumir la gestión privada y los servicios fueron reestatizados. En 2002, el PEP creó ABSA por el término de 35 años, que asumió la prestación de los servicios en iguales términos y condiciones de los previstos en el contrato de concesión de Azurix con excepción, inicialmente, de las obligaciones relacionadas con el régimen de inversión y de

expansión. La empresa recibió así los servicios bajo el régimen monopólico, integrada horizontal y verticalmente, en el contexto de emergencia sanitaria. A modo de síntesis, algunos elementos que se destacan y que hacen al funcionamiento inicial de ABSA se vinculan con:

- La baja cobertura, desinversión y necesidad de mejorar la calidad de los servicios en su territorio.
- El Ministerio de Economía provincial le giró fondos a fin de facilitar la prestación de los servicios.
- En 2003 se sancionó un nuevo marco regulatorio de los servicios mediante el decreto 878 del PEP que introdujo una diferenciación no problematizada entre lo que entiende por "agua corriente" y "agua potable".
- En 2005 elaboró el Plan Director de los servicios de agua potable y saneamiento, acta acuerdo, aprobado por el decreto 757/05.
- Se expandió su área geográfica al tiempo que fueron cayendo concesiones a cargo de otras prestatarias (AGBA (2006), Aguas de la Costa (2007) y Aguas de Campana (2008)).
- La regulación tarifaria emplea, por un lado, un sistema de tipo catastral (consumo presunto por superficie) y un sistema medido. En 2008, se estableció un nuevo régimen tarifario que introdujo diversos cambios en relación con el servicio medido: el cargo fijo pasa de 40 m³ (anexo Ñ, decreto 66/99) a 20 m³ bimestrales; a su vez estableció nuevos tramos/bloques, deroga la distinción usuario residencial/no residencial (decreto 953/07) y actualizó las valuaciones inmobiliarias. En 2012 se incrementó de forma extraordinaria el m³ del agua.

A modo de reflexión final y recapitulando lo ya señalado sostenemos que existe un accionar discriminado del Estado provincial en dos sentidos, por un lado, al interior de los usuarios que reciben los servicios de agua mediante las redes, ya que las normativas establecen la posibilidad de que reciban agua con distintos niveles de calidad y por otro, en relación con la población no abastecida, ya que si bien con avances y retrocesos, el Estado establece regulaciones económicas y en torno a la calidad de los servicios; lo que otorga ciertas garantías a los usuarios por redes. Similares garantías están ausentes en el acceso mediante los circuitos mercantiles, donde se vislumbra la debilidad que presentan los sectores de la población afectados en el marco de la estructura social, así como el menor poder relativo de negociación en relación con aquellos otros que residen en zonas con redes. La discriminación se vincula con la condición social de los ciudadanos asociada con el lugar de residencia, asumiendo el Estado, al menos formalmente, las obligaciones derivadas de los tratados internacionales a los que el país adhirió para el caso de los usuarios de los servicios por redes y se desentiende de ellas en el caso de los que acceden a través de los circuitos mercantiles.

Es decir actúa discriminando en forma negativa, reproduciendo la desigualdad social y del acceso a la salud al no prestar los servicios públicos en condiciones adecuadas a amplios sectores de la población. Si bien en los últimos años se incrementó el gasto público destinado al sector, la intervención estatal debería apuntar en el corto plazo a otorgar mayores garantías a la población desprovis-

ta de los servicios por redes sobre los servicios que adquieren en los circuitos mercantiles, al fiscalizar la actividad de las empresas, realizar análisis bacteriológicos gratuitos del agua, brindar capacitaciones sobre el mantenimiento de las instalaciones, etc. Sin embargo, en mediano y largo plazos es indispensable la universalización, con garantía sobre la calidad del agua, de los servicios por redes.

Bibliografía

- Alsina, G. y Reboratti, L. (2005) "La cuestión ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires" en *Sexto encuentro de Universidades Nacionales sobre Economías regionales en el marco del Plan Fénix*. Universidad Nacional de Rosario.
- Ariño Ortiz, G. (1996) *La regulación económica*, Abaco, Universidad Austral, Cere Buenos Aires.
- Artaja, D., Navajas, F. y Urbiztondo (1999) "Governance and Regulation in Argentina: A Tale of Two Concessions", en Savadorf, W. y Spiller, P. (Eds); *Water, Institutional Commitment in the Provision of Water Service*, Inter-American Development Bank.
- Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K. (2004) *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Serie Informes de Investigación N° 19 de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Azpiazu, D. y Bonofiglio, N. (2006) *Nuevos y viejos actores los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad*. Documento de Trabajo N° 16, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2006) "La privatización del agua en la región metropolitana de Buenos Aires" en *Las canillas abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*. Edición Casa Bertolt Brecht, Montevideo.
- Azpiazu, D. y Bonofiglio, N. y Nahón, C. (2008) *Agua y energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. Documento de Trabajo N° 18, Área de Economía y Tecnología, FLACSO, Buenos Aires.
- Cáceres, V. (2010) "Reflexiones sobre el rol del estado en la provisión del agua potable en la Provincia de Buenos Aires" en el *IV Congreso Internacional de Economía y Derechos Humanos*, Universidad de Madres, Buenos Aires.
- Cáceres, V. (2011) *La problemática del acceso al agua potable y al saneamiento domiciliario por fuera de las redes. Regulación estatal y circuitos mercantiles de acceso en el Partido de José C. Paz, en el interior del AMBA*. Tesis de maestría en Ciencias Sociales, Directora Karina Forcinito, Universidad Nacional de General Sarmiento-Instituto del Desarrollo Económico y Social.
- Courtis, C. y Abramovich, V. (1997) "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales" en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires.
- Dupuy, G. *La crise des réseaux d'infrastructure: Le cas de Buenos Aires*, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Université Paris XII, LATSS, Paris.
- Ferro, G. (2000) *El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regu-*

- lación, CEER/UADE, Buenos Aires.
- Ferro, G. y Lentini, E. (2012) *Infraestructura y equidad social: experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina*. División de Recursos naturales e infraestructura, de la CEPAL, Serie 158, Santiago de Chile.
- Gaggero, J., Gerchunoff, P., Porto, A. y Urbiztondo, S. (1992) "Algunas consideraciones sobre la privatización de Obras Sanitarias de la Nación" en *Revista Estudios*, Año XV, N° 63, julio-diciembre, Buenos Aires.
- García, A. (1998) "La renegociación del contrato de Aguas Argentinas S.A. (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)" en **Realidad Económica**, N° 159, octubre/noviembre, Buenos Aires
- Gordillo, A. (2000) *Tratado de derecho administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires
- Hernández, M. y González, N. (1997) *Impact of rising piezometric levels on Greater Buenos Aires due to partial changing of water services infrastructure*. Editorial Balkema, Rotterdam.
- Isuani, F. (2010) "Sesgos en la política del Agua en la Provincia de Buenos Aires. Una mirada sobre los instrumentos de política pública" en *Política Pública y Gestión del agua: aportes para un debate necesario*. Isuani, F. (Editor). Prometeo Libros, Los Polvorines.
- Kullock, D. y Catenazzi, A. (1997) *Política de Agua y Saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Estrategias de Acceso de los sectores de bajos recursos, antes y después de la privatización*. Subsidio UBACyT. Mimeo
- Lentini, E. (2002) *El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Área Metropolitana. Un análisis preliminar*, I.A.S.P.; Seminario "Los servicios públicos en el nuevo escenario económico", ETOSS
- Loftus, A y Macdonal, D. (2001) "Sueños líquidos: una ecología política de la privatización de agua en Buenos Aires" en **Realidad Económica**, N° 183, octubre-noviembre, Buenos Aires.
- López, A. y Felder, A. (2006) "La regulación estatal ¿Servicio público o falla de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación" en **Realidad Económica**, N° 163, abril- mayo, Buenos Aires
- Marafuschi, M. (2003) "Servicio público. Concepto y evolución," en *Temas de Derecho Administrativo. En honor al Prof. Doctor Agustín Gordillo*, Botassi, C. (Dir.), LEP, La Plata.
- Schorr, M. (2004) "Argentina- Capital Federal y Gran Buenos Aires: cuando todo huele a aguas servidas" en *Las canillas abiertas de América Latina. La resistencia a la apropiación privada del agua en América Latina y en el mundo*. Edición Casa Bertolt Brecht, Montevideo.
- Spiller, P. (1998) *El por qué de la regulación de los servicios públicos*. Cuaderno, N° 2, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. y López, A. (2003) *Fuera de control. La regulación residual de los servicios públicos*, Editorial Temas, Buenos Aires.
- Torrez, H. (1993) *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, Serie Difusión N° 3. SICyT, FADU-UBA, Buenos Aires.
- Vickers, J. y Yarrow, J. (1991) *Un análisis económico de la privatización*, Fondo de Cultura Económica.
- Vilas, C. (2011) *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América*

Latina. Universidad Nacional de Lanús, Remedios de Escalada.

Urbizondo, S. (2012) *Provisión pública de agua potable y saneamiento en América Latina: una descripción sintética bajo una óptica regulatoria moderna*, FIEL, Buenos Aires.

Fuentes documentales consultadas

Documentos

Provincia de Buenos Aires, Memorias del Ministerio de Obras Públicas: 1914-1915, 1923 y 1948.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 15, El derecho al agua (Arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 29th sección, Geneva, 11-29 Noviembre 2002.

Normativa citada:

Ámbito Nacional:

Constitución Nacional de la República Argentina

PEN. Decreto 941/1962

Ley 18.586/1980

PEN. Decreto 258/80

Ley N° 25.688/2002

PEN. Decreto 304/2006

Ámbito de la Provincia de Buenos Aires:

PEP. Decreto 5376/1948

PEP. Decreto 2923/1949

PEP. Decreto- Ley 5965/1958

PEP. Decreto-Ley 8065/1973

PEP. Decreto 1410/79

PEP. Decreto- Ley 9975/79

Ley 11820/1996

Ley 12.257/1999

PEP. Decreto 873/2003

PEP. Decreto 2231/2003

PEP. Decreto 3289/2004

PEP. Decreto 953/2007

PEP. Decreto 3144/2008

PEP. Decreto 245/2012

Resolución de la ADA 596/2007