

La re-estatización del servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires y sus efectos en la gobernabilidad del agua urbana

Melina Tobías

Magister en Sociología Económica IDAES – UNSAM. Becaria doctoral UBA. Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC- UBA.

E-mail: melina.tobias@gmail.com

RESUMEN: A partir de la última década es posible observar diversos procesos de re-estatización de servicios públicos en la Argentina, especialmente en el sector de agua y saneamiento. En Buenos Aires, el período privatizado del servicio culminó en el año 2006 tras la rescisión del contrato de concesión a la empresa Aguas Argentinas S.A. y la creación en su lugar de la empresa pública Agua y Saneamiento S.A.

El presente trabajo se propone analizar los primeros años de la gestión re-estatizada del servicio, estudiando para ello el modo en que la nueva empresa estatal se inserta dentro de un entramado complejo de actores y políticas encargados de llevar adelante la gobernabilidad del agua en la metrópolis. Particularmente optamos por ahondar en tres problemas centrales que debe afrontar AySA: i) la aparición de nuevos actores y organismos con injerencia en la gestión del servicio con los que AySA debe articular sus acciones; ii) la tensión existente entre la rigidez e inercia propia de un modelo centralizado de redes creado a principio de siglo y la ausencia de una política de planificación urbana en el territorio; y, por último, iii) la labilidad económica-financiera de la empresa, expresada en el bajo nivel de la tarifa del servicio y la ausencia de medición del servicio, lo que impide a la empresa cubrir sus propios gastos operativos y depender para su normal funcionamiento de transferencias cada vez mayores del Tesoro Nacional.

Para poder contestar este objetivo, se optó por un enfoque metodológico que incorpore técnicas cuantitativas y cualitativas que permitan complementar el análisis de los datos de cobertura con los resultados obtenidos de entrevistas realizadas a actores vinculados a la gestión del agua en la región.

INTRODUCCIÓN

A partir de la última década es posible observar en diferentes provincias de la Argentina, una proliferación de procesos de re-estatización de empresas prestadoras del servicio de agua y saneamiento. Los motivos que alentaron la re-estatización responden en gran medida al fracaso del modelo privatizador que primó en el país a lo largo de los años noventa.

La gestión privada de un servicio básico como el agua potable y el saneamiento regida por la lógica mercantil provocó efectos fuertemente negativos en las poblaciones de bajos recursos y en el cuidado del medio ambiente. Esto se debe principalmente a la falta de rentabilidad que suponía la extensión del servicio en sectores que no podían asegurar el pago de la tarifa, y en el caso del medio ambiente, por la falta de interés por parte de la empresa privada en asumir las externalidades negativas del servicio.

Frente a este escenario, y ante alarmantes niveles de incumplimiento por parte de la concesionaria (tanto de calidad como de expansión del servicio), el Estado Nacional decidió en el año 2006 rescindir el contrato de concesión a la empresa privada Aguas Argentinas S.A. (AASA) y crear en su lugar mediante el Decreto N° 304/06 la empresa estatal Agua y Saneamientos S.A. (AySA), destinada a brindar agua y cloacas a gran parte del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)¹.

El retorno del Estado en la prestación de este servicio en el AMBA representa un caso emblemático dentro de los procesos de re-estatización del sector. Esto no sólo por las características económicas y sociales de la región, siendo que en el área de concesión se produce más del 40% del Producto Bruto Geográfico del país y allí habitan más de 10 millones de habitantes, sino también por el volumen de inversiones que supone el plan creado para alcanzar la universalización del servicio. Todo esto convierte a dicha concesión en una de las más grandes proveedoras de agua potable y desagües cloacales del mundo.

La nueva empresa estatal reconoció la importancia del servicio dentro del paradigma del derecho humano al agua² y en consecuencia se propuso como meta principal lograr la universalización del servicio de agua potable y desagües cloacales dentro del área de concesión. Para ello ha presentado un Plan Director de obras destinado a 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.

A ocho años de la re-estatización del servicio, el presente trabajo se propone estudiar los principales problemas que afronta la gestión de AySA en materia de gobernabilidad. Con este término nos referimos a la capacidad que posee la empresa para llevar adelante la prestación del servicio y articular sus acciones con los distintos actores que inciden en el manejo del agua en el AMBA (Alimonda, 2006; Castro, 2007; Tobías, 2014).

Hemos definidos tres problemas centrales de gobernabilidad, el primero de ellos se relaciona con el cambio normativo que supuso la re-estatización y la aparición de nuevos organismos que complejizan el mapa de actores vinculados a la gestión del agua en el territorio. El segundo refiere a la dificultad de la empresa por lograr la universalización del servicio en el área de concesión, situación que pone de manifiesto la tensión existente entre la política sectorial centralizada de la empresa y la fragmentada política metropolitana en la que ésta debe accionar. El tercer y último problema de gobernabilidad remite a la evolución económica-financiera de la empresa en estos años y sus limitaciones para obtener recursos propios que permitan cubrir los costos operativos del servicio. Para poder abordar estos temas, la ponencia se encuentra organizada en cuatro apartados principales, los primeros tres desarrollan en profundidad los problemas de gobernabilidad mencionados, mientras que el último resume las principales conclusiones del trabajo.

¹ El área de concesión de AySA comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 municipios del conurbano bonaerense.

² El Derecho Humano al Agua (DHA) es un derecho internacionalmente reconocido que establece que toda persona tiene que poder "disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico" (Observación N° 15, DESC).

LA RE-ESTATIZACIÓN DEL SERVICIO Y LOS "NUEVOS" ACTORES DEL AGUA

Meses después de la rescisión del contrato con AASA y de la creación de AySA, en octubre del 2006 comenzó a regir un nuevo Marco Regulatorio para la concesión de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales definido por el Convenio Tripartito acordado entre la Nación, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires (las tres jurisdicciones con competencia en el área de concesión), convalidado por la ley marco 26.221 sancionada en el 2007.

Allí se definen tres grandes ámbitos de competencia. El primero de ellos, de *Política y Supervisión*, se encuentra a cargo de la Secretaría de Obras Públicas (S.O.P.) - dependencia del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS), responsable del dictado de las normas aclaratorias y complementarias, de la aprobación de los planes de acción, del presupuesto, y de intervenir en todos los actores previstos en las normas aplicables, en el marco regulatorio y en el contrato de concesión (art. 20). Y la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), designada como autoridad de aplicación, encargada de establecer las políticas relativas al servicio y ejercer el poder de policía, regulación y control sobre el mismo; así como de establecer las tarifas del servicio y de aprobar los planes de obras elaborados por AySA (art. 21).

Para lo que es el ámbito de *Control*, el marco establece la disolución del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios y la creación en su lugar de dos organismos autárquicos e independientes encargados del control de la prestación. Por un lado, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), encargado de controlar la prestación del servicio en lo que hace a la contabilidad regulatoria de la concesión, la calidad de agua y efluentes, el régimen de tarifas, los servicios desvinculados, la relación con los usuarios y la protección de los intereses de la comunidad. Y, por otro lado, la Agencia de Planificación (APla) encargada de la coordinación integral de la planificación sobre el desarrollo de los servicios y su respectivo control sobre la aprobación y ejecución de las obras.

El tercer ámbito es el 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); y la Auditoría General de la Nación (AGN) encargada de la auditoría externa de la empresa.

Como puede observarse, el diseño institucional propuesto en el nuevo marco regulatorio supone la existencia de una multiplicidad de actores, instituciones y organismos relacionados a la cuestión del agua que están involucrados en la planificación y supervisión del servicio a diferentes escalas niveles y escalas geográficas y jerárquicas. Para Rocca, la co-existencia de esta diversidad de autoridades formales expresa un problema de fragmentación regulatoria, "*donde no sólo se presentan superposiciones en las facultades y funciones de los organismos y entes, sino que se tiende a la centralización de competencias en las autoridades de la administración central, particularmente en la figura del Ministerio de Planificación Federal*" (Rocca: 2008:16-17).

A su vez, y en relación al marco vigente durante la privatización, el nuevo diseño regulatorio presenta como novedad la creación de la ya mencionada APla, que representa un espacio de diálogo entre los actores involucrados en la planificación de las obras y los representantes locales del territorio. Sin embargo, por fuera de este cambio, es posible observar que no existen grandes modificaciones entre ambos marcos, sino que éste último es más bien una readaptación del marco anterior, pero vaciado de contenido (Rocca: 2008). Esto es así especialmente en materia de control de la empresa, ya que las funciones asignadas al ERAS han sido notablemente reducidas respecto de las de su antecesor el ETOSS (Azpiazu et al.: 2008). A diferencia de éste último que estaba a cargo de la regulación y el control integral de la concesión, el ERAS se limita únicamente al control y la supervisión de la concesión (ya que no cuenta con capacidades reales para intervenir o modificar las acciones de la empresa), mientras que las tareas de regulación se encuentran ahora a cargo de la autoridad de aplicación (SSRH).

Conjuntamente a la disminución de funciones, el nuevo ente regulador se ve limitado por los bajos recursos que tiene asignados. El régimen de financiamiento estipulado para el ERAS es el mismo que regía para el caso del ETOSS, lo que supone que la principal fuente de recursos del organismo proviene de un cargo fijo de 2,67% sobre la facturación a los usuarios. Esta situación hace que los ingresos de la agencia de control queden directamente vinculados a los del controlado, lo que no es recomendado por la literatura especializada, en razón del riesgo de cooptación por 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, PBA, el ENOHSa y la SSRH, cuyo financiamiento debe estar a cargo del ERAS, incrementando el nivel de gasto del organismo (siendo iguales los ingresos).

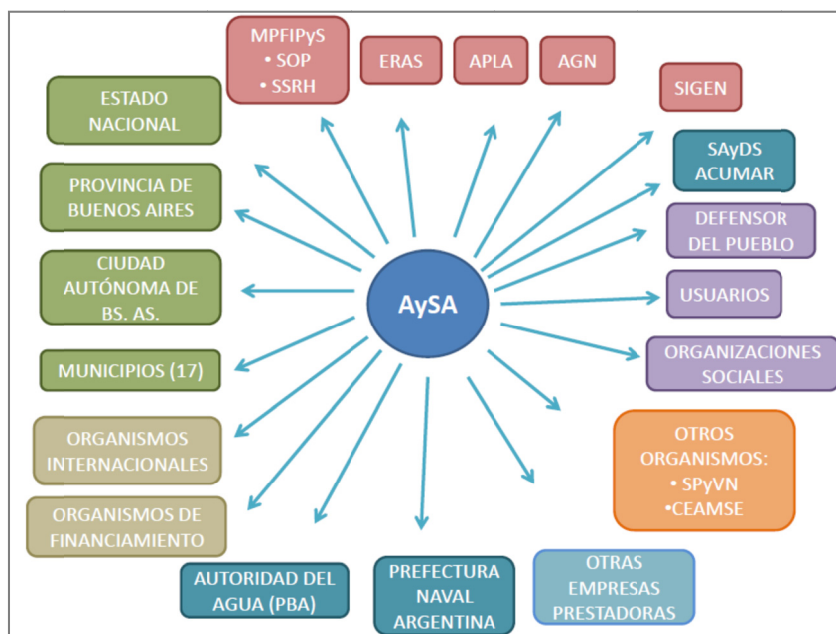
Estos datos expresan el debilitamiento que ha tenido la figura del ente regulador a partir de la creación del nuevo marco regulatorio, lo que se debe principalmente a las dificultades que supone readaptar el esquema regulatorio de la privatización a un contexto en donde el rol de proveedor y de regulador del servicio lo ejerce el propio Estado. 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), en la normativa y en la práctica, los organismos han visto limitado su margen de acción e intervención en relación a la empresa prestadora.

Dejando de lado los organismos de regulación y control que contempla el nuevo marco, AySA debe asimismo, interactuar con otros actores claves que tienen gran incidencia dentro del área de concesión. Entre ellos las tres jurisdicciones que integran el área de concesión (Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires - particularmente los 17 municipios en donde presta servicio- y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), los organismos provinciales y nacionales vinculados a la gestión del agua (como son la Autoridad de Agua de la Provincia de Buenos Aires, la Prefectura Naval Argentina, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo).

Ésta última, por ejemplo, está encargada de llevar adelante el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) para la recuperación del Riachuelo, lo que entre otras cosas, supone expandir la cobertura del servicio de agua y cloacas a todos los habitantes de la cuenca a través de acciones conjuntas con AySA y con Aguas Bonaerenses S.A., la otra empresa prestadora del servicio en el territorio. A pesar de los avances y retrocesos en materia de saneamiento que hasta ahora supuso la implementación del PISA, su creación implicó el reconocimiento de la cuenca Matanza Riachuelo como una unidad territorial particular (Merlinsky, 2013). Lo que a su vez alentó la articulación de distintos servicios y organismos dentro del territorio, que ahora deben actuar en conjunto en pos del saneamiento de la cuenca. En este sentido, AySA también se relaciona con otras entidades públicas como la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (SPyVN) y la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), para llevar adelante obras destinadas al saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo.

Al mismo tiempo, AySA debe responder a los reclamos de usuarios, organizaciones sociales (en muchos casos acompañadas por la Defensoría del Pueblo de la Nación) que exigen la expansión y/o mejora en la calidad del servicio en aquellas zonas que integran el área de prestación de la empresa y que aún no cuentan con un acceso adecuado al agua y el saneamiento. Asimismo, para poder llevar adelante las obras de expansión, la empresa debe interactuar con los organismos de financiamiento -tanto de carácter nacional (como el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento Ambiental) como internacional (como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco de Desarrollo de América Latina). A continuación (Cuadro N° 1) se presenta un cuadro con los principales interlocutores de la empresa, lo que representa el mapa de gobernabilidad del agua urbana tras la re-estatización.

CUADRO N° 1. AySA Y EL MAPA DE ACTORES



AySA (2011). "Presentación institucional de AySA" en el marco de la *Jornada "Pasado, presente y futuro del agua en la Argentina"*. INA - SSRH. 28-29 de Noviembre del 2011.

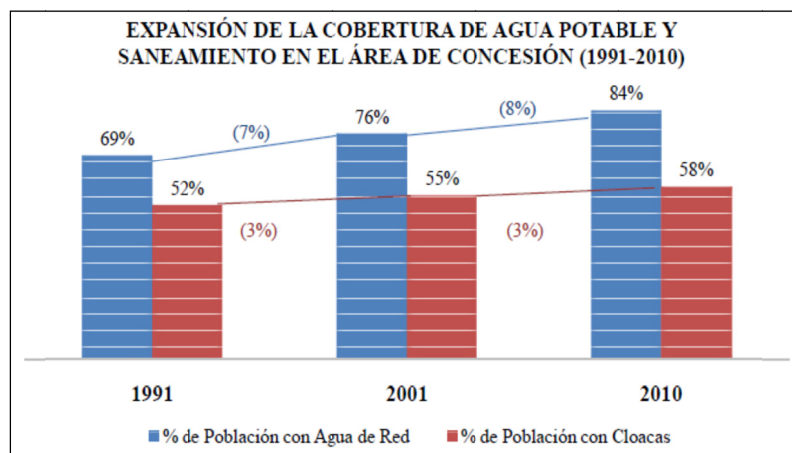
LA EXPANSIÓN DE LAS REDES Y EL DESAFÍO DE LA UNIVERSALIZACIÓN

Luego de haber analizado los cambios que trajo aparejado el nuevo marco regulatorio tras la re-estatización y la re-configuración del mapa de actores con injerencia en el manejo del agua en el territorio, el presente apartado se propone estudiar los avances y desafíos de la gestión pública en la expansión de la cobertura del servicio dentro del área de concesión.

En primer lugar, al comparar los datos provistos por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del 2001 y 2010, es posible observar que los porcentajes de población con cobertura de ambos servicios se vieron incrementados: 84% de agua potable y 58% de desagües cloacales frente a 76% y 55% correspondientemente para el año 2001. Si a este análisis se agregan también los datos del censo de 1991, se observa que tanto la cobertura de agua potable como la de desagües cloacales se incrementa de manera similar en ambos períodos intercensales (aumentando en cada período 7 y 8 puntos porcentuales en el caso del agua y 3 puntos porcentuales en el caso de las cloacas).

Si bien es importante destacar que estos datos no permiten precisar la evolución del servicio por tipo de gestión -ya que las fechas de la privatización (1993) y re-estatización (2006) no coinciden con el inicio y el fin de los períodos intercensales-; es relevante mencionar que a partir del 2001 la gestión de AASA comenzó a reducir los niveles de inversión (y por ende de expansión) en el servicio producto de la crisis económica que afectó al país en ese año. Esto permitiría inferir que gran parte del incremento de la cobertura en este último período intercensal (2001-2010) correspondió a las tareas realizadas por la empresa estatal a partir del 2006. En el cuadro N° 2 se presenta la evolución de la cobertura del servicio dentro del área de concesión para todo el período (1991-2010).

CUADRO N° 2. EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE AGUA Y CLOACAS (1991-2010)



Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (1991/ 2001/ 2010)

El cuadro N° 2, asimismo, permite observar que si bien existe un crecimiento gradual pero continuo en la expansión de ambos servicios, éste es bastante mayor en el caso del agua potable que en las cloacas. La diferencia en la expansión de cada servicio se debe en parte a los mayores costos que involucra la extensión

de las redes cloacales, aunque también responde a un criterio “social” dentro de las políticas sanitarias nacionales que históricamente priorizaron las obras de agua potable por sobre las cloacales.

Ahora bien, al desagregar los datos de cobertura a nivel municipal (cuadro N° 3) se observa que la mejora en los indicadores de acceso al servicio en el último período se sostiene en todos los partidos del AMBA, excepto en el caso de las cloacas en los partidos de Alte. Brown y La Matanza, donde los valores disminuyeron en un punto porcentual respecto a sus valores del 2001, lo que permite suponer un mayor crecimiento de la población –especialmente en villas y asentamientos precarios- en relación a la expansión del servicio.

CUADRO N° 3. POBLACIÓN CON COBERTURA DE AGUA y CLOACAS EN EL ÁREA DE CONCESIÓN

REGIÓN	MUNICIPIOS	% POBLACIÓN CON AGUA CORRIENTE DE RED*					% POBLACIÓN CON RED DE DESAGÜES CLOCALES*				
		1991	2001	2010	Dif. % 1991-2001	Dif. % 2001-2010	1991	2001	2010	Dif. % 1991-2001	Dif. % 2001-2010
CAPITAL	CABA	97%	98%	100%	1%	2%	96%	97%	98%	1%	1%
SUR	Almirante Brown	24%	40%	48%	16%	8%	16%	15%	14%	0%	-1%
	Avellaneda	90%	95%	99%	5%	5%	41%	56%	66%	15%	9%
	Esteban Echeverría	8%	29%	51%	22%	21%	5%	11%	18%	7%	7%
	Ezeiza	-	9%	16%	-	7%	-	10%	15%	-	5%
	Lanús	86%	93%	99%	7%	6%	16%	26%	35%	10%	9%
	Lomas de Zamora	53%	79%	97%	26%	19%	19%	22%	27%	3%	4%
	Quilmes	77%	87%	89%	10%	2%	38%	49%	54%	11%	5%
Sub-total Región Sur		59%	70%	80%	11%	10%	23%	29%	34%	6%	5%
NORTE	General San Martín	67%	90%	98%	23%	9%	36%	45%	50%	9%	4%
	San Fernando	54%	88%	97%	35%	9%	25%	43%	76%	18%	33%
	San Isidro	80%	96%	99%	15%	3%	36%	65%	80%	29%	15%
	Tigre	23%	50%	64%	27%	14%	7%	9%	17%	2%	8%
	Vicente López	96%	99%	100%	3%	1%	91%	95%	97%	4%	2%
Sub-total Región Norte		66%	84%	90%	8%	6%	41%	51%	58%	10%	7%
OESTE	Hurlingham	-	30%	34%	-	4%	-	4%	11%	-	7%
	Ituzaingó	-	7%	13%	-	6%	-	0,7%	8%	-	7%
	La Matanza	42%	49%	70%	7%	21%	36%	41%	41%	5%	-1%
	Morón	26%	72%	79%	46%	7%	21%	47%	52%	26%	5%
	Tres de Febrero	75%	85%	93%	10%	7%	60%	77%	79%	16%	3%
Sub-total Región Oeste		43%	53%	68%	10%	15%	36%	42%	43%	6%	1%
Total Área de Concesión		69%	76%	84%	7%	8%	52%	55%	58%	3%	3%

*Se consideran los valores correspondientes a la población con provisión del servicio (agua potable/ cloacas) por red pública y cañería al interior de la vivienda.

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. INDEC (1991, 2001 y 2010)³

En lo que refiere a la cobertura del servicio de agua potable, es posible apreciar que la zona oeste históricamente la más relegada en la expansión del servicio-, es la que más ha aumentado sus valores respecto a los datos del 2001, pasando de 53% a 68% de población cubierta con el servicio. Por su parte, la

³ En el cuadro N° 1 del Anexo se encuentra la información presentada en valores absolutos.

región que más ha crecido en los valores de cloacas respecto al censo anterior es la zona norte, que ha logrado pasar de 51% a 58% su población con acceso al servicio. Sin embargo, a diferencia del caso anterior, la zona norte no es la más perjudicada en la cobertura de cloacas, sino que, por el contrario, es la segunda región (luego de la Capital) con mayor cobertura en este tipo de servicios en los últimos años. Tomando únicamente los datos del 2010 es posible advertir que los partidos que presentan niveles más críticos de cobertura de agua potable siguen siendo los de la zona oeste - con un promedio de 68% de población con servicio de red; mientras que, en lo que refiere a los desagües cloacales, son los partidos de la zona sur los más afectados, con un promedio de 34% de hogares con servicio de cloacas.

Al analizar los datos a nivel municipal, se observa que los partidos que evidencian mayor crecimiento en cobertura de agua potable en el último censo respecto a sus valores en 2001, son Esteban Echevarría, La Matanza y Lomas de Zamora. Mientras que, en el caso de los desagües cloacales, son los partidos de San Fernando y San Isidro. Como se puede apreciar en el cuadro, todos ellos aumentaron su nivel de cobertura en diez o más puntos porcentuales respecto a sus valores anteriores.

A pesar de la mejora generalizada en el nivel de cobertura, es posible advertir que aún existen partidos que presentan coberturas en ambos servicios (agua y cloacas) inferiores al 50%, lo que implica un elevado nivel de riesgo sanitario y vulnerabilidad social para sus habitantes. Este es el caso de los partidos de Ezeiza, Ituzaingó, Hurlingham y Alte. Brown.

Como es posible observar en el cuadro N° 3, los datos hasta aquí presentados contrarrestan fuertemente con los valores de la Ciudad Autónoma, donde ambos servicios se encuentran próximos a alcanzar la universalización de la cobertura. Esta situación demuestra que, a pesar de los avances que ha realizado la empresa estatal en términos de expansión del servicio, ésta no ha logrado revertir –aunque sí reducir- la desigualdad socio-espacial (en términos de provisión de servicios) existente al interior del área de concesión.

En este sentido, vale retomar a Pírez (2009), quien analiza el modo en que el proceso de producción urbana de la metrópolis de Buenos Aires ha configurado desde fines del siglo XIX dos territorios bien diferenciados: por un lado la Ciudad de Buenos Aires, caracterizada por tener un diseño y una expansión más ordenada y por contar con los servicios básicos para casi toda su población; y por otro lado, la periferia en donde la expansión se desarrolló sin normas claras que regulen la producción del suelo.

A la dualidad centro-periferia se agregaron a partir de los 1990 nuevas formas de fragmentación urbana – caracterizadas por la suburbanización de sectores de altos ingresos en barrios cerrados de baja densidad y el crecimiento de las urbanizaciones populares- que agravaron la segregación urbana y los conflictos por el uso del territorio (Catenazzi y Reese, 2010). A su vez, a partir de esta década, los procesos de privatización y descentralización han provocado un deterioro en el hábitat popular, incrementando las localizaciones ilegales en zonas ambientales degradadas (Pírez, 2009: 38).

En el AMBA, el déficit en infraestructura sanitaria se encuentra fuertemente vinculado con patrones de vulnerabilidad social, dando lugar a una asociación entre pobreza, contaminación y exclusión, lo que Lentini y Brenner (2012) denominan como el "círculo vicioso de la pobreza". De este modo se observa que, las zonas sin acceso a agua potable y sin servicios de saneamiento tienden a coincidir con aquellas en donde viven las personas de ingresos más bajos, dando cuenta de un patrón de desigualdad discriminatorio en la expansión de la red hacia los sectores de menores ingresos (Merlinsky et al., 2012: 52). Esto se debe principalmente a dos cuestiones centrales. Por un lado, a los efectos del modo de expansión que primó en el período privatizado y que priorizó la extensión de la red en zonas que pudieran garantizar el pago del servicio. Por otro lado, a que las villas y asentamientos donde residen gran parte de los sectores sociales más vulnerables carecen de una planificación urbana definida que respete los usos del suelo y el trazado de la cuadrícula urbana, situación que dificulta la extensión de las redes de agua y cloacas que provee la empresa a estos territorios. Como bien expresan Catenazzi y Da Representação (2012), la ausencia de dicha planificación urbana hace que la expansión de las redes vaya siempre detrás y a destiempo de la expansión urbana, lo que genera un distanciamiento material y simbólico entre dos espacios distintos, el territorio servido por un lado, y el no servido por el otro.

A su vez, la falta de cobertura de agua y cloacas, agudiza la vulnerabilidad social y económica de los grupos vulnerables que, al carecer del servicio de red, deben acudir a estrategias individuales y mercados desregulados para proveerse del recurso -sea a través de sistemas vecinales, sistemas oficiales de distribución de agua y de vaciamiento de los pozos ciegos, compra de agua embotellada o perforaciones del suelo para extraer agua subterránea (ACIJ et al, 2009; Cáceres, 2013). Esta última alternativa en muchas zonas del conurbano no representa una opción segura, ya sea por la imposibilidad física de obtener el recurso o por el grado de contaminación que éste presenta (Fernández y Herrero, 2008). Si bien la empresa contempla soluciones alternativas para extender el servicio a estos territorios, como los planes Agua y Cloaca + Trabajo⁴, estas opciones son en su mayoría transitorias y se encuentran supeditadas a los tiempos de implementación de las grandes obras incluidas en el Plan Director.

LA DIMENSIÓN ECONÓMICA- FINANCIERA DE LA PRESTACIÓN PÚBLICA

Luego de haber analizado la reconfiguración del mapa de actores "del agua" que se crea a partir de la re-estatización y la evolución de la cobertura en los últimos años, el presente apartado se propone ahondar en la dimensión económica-financiera de la prestación, indagando particularmente en las dificultades que afronta la empresa para convertirse en un modelo sustentable en el mediano y largo plazo.

⁴ Los planes Agua +Trabajo y Cloaca + Trabajo, originalmente creados en la gestión privatizada de AASA, consisten en programas alternativos de expansión del servicio, que, a través del trabajo conjunto entre vecinos, cooperativas, municipios y la propia empresa AySA, se proponen extender las redes de agua y cloacas en aquellos territorios donde las obras centrales no llegan.

Al estudiar el valor de la tarifa, lo primero que se destaca es que desde la re-estatización en el año 2006, ésta se mantuvo congelada, a un valor bastante inferior respecto de las empresas proveedoras en otros países de la región. Fue recién a fines del 2011 que el Gobierno Nacional decidió implementar una política de eliminación parcial de los subsidios a los servicios públicos que prestan las empresas bajo su jurisdicción, entre ellas AySA (Resolución SSRH 44/11). Esta supresión afectó a los usuarios no residenciales y a un grupo de residenciales de alto nivel socioeconómico, que vieron aumentar los valores tarifarios del servicio en un 290% a partir del 1 de enero de 2012. Sin embargo, este programa de supresión de subsidios ha quedado suspendido en el último tiempo, habiendo logrado abarcar a menos del 10% de los usuarios servidos por AySA (Ferro y Lentini, 2013: 39).

Al indagar en las razones por las que el valor tarifario no fue modificado sustancialmente en estos ocho años de gestión estatal, se aprecia que existe una clara voluntad política por parte del Estado Nacional en sostener precios bajos en los principales servicios públicos. El control sobre los precios de este tipo de servicios conforma una de las principales herramientas con las que cuenta el Estado para controlar la inflación y el consumo. Sin embargo, los niveles tarifarios que presenta el sector no permiten siquiera cubrir el 40% de los costos operativos de la empresa. Entre los entrevistados que hemos consultado para la presente investigación, el valor de la tarifa ha sido reconocido como el principal problema que presenta la prestación. En palabras de uno de ellos:

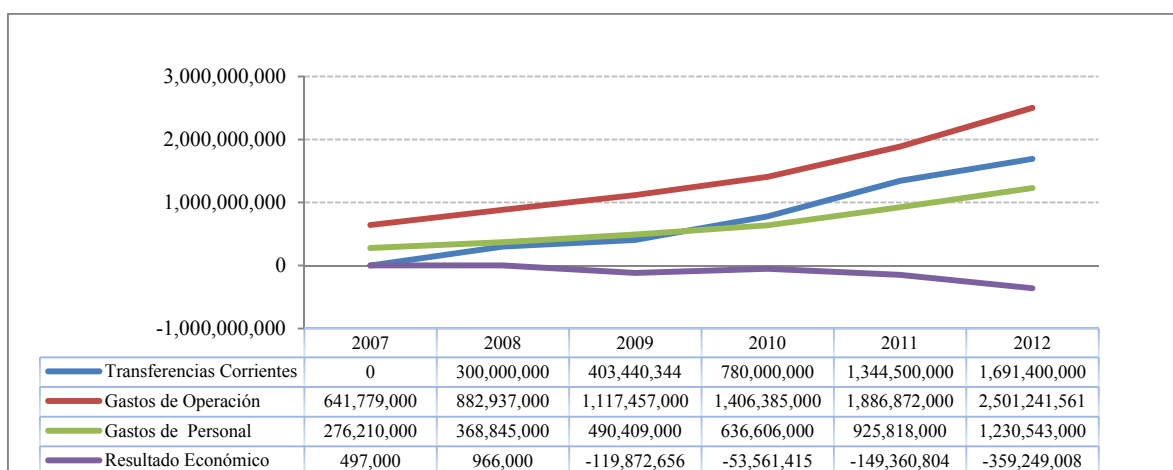
“La empresa se fue desfinanciando en estos años con los ingresos tarifarios. (...) Pero eso es porque la política del Estado nacional es otra, así que a nadie le importa eso. La empresa es consciente de eso y le preocupa. Si bien creo que está conforme con los recursos que van para inversión, AySA sufre por la falta de financiamiento. Por empezar, porque pierde independencia.” (Funcionario ERAS)

Además del congelamiento tarifario, otro aspecto cuestionado por parte de los entrevistados refiere al régimen tarifario que actualmente sostiene la empresa. En este sentido, AySA cuenta con dos sistemas de facturación: el régimen medido, aplicado principalmente a usuarios no residenciales y el régimen no medido o de cuota fija, que es el mayoritario (88% de los usuarios)⁵. Este sistema de facturación que AySA lleva adelante, pero cuyos orígenes se remontan a la época de la pionera Obras Sanitarias de la Nación y a las actualizaciones que luego hizo la privatizada AASA, presenta ciertas dificultades para discriminar a los tipos de usuarios y para hacer efectivo el objetivo buscado por los subsidios cruzados. De hecho, para Ferro y Lentini (2013), la equidad a la que debería tender el sistema de subsidios cruzados no se encuentra garantizada hoy día y, además, el sistema de facturación es insuficiente para afrontar los gastos de la empresa, lo que deriva en la necesidad de importantes y constantes transferencias estatales (Ferro y Lentini, 2013: 39).

⁵ Mientras la tarifa del servicio medido se compone de un cargo fijo y un cargo variable (m^3 de agua consumida y/o afluentes cloacales tratados); la tarifa del servicio no medido es calculada en base a un valor estimado para la tarifa básica (\$39) en relación a la ubicación, el tamaño, tipo y antigüedad de la vivienda (componentes que conforman un sistema de subsidios cruzados⁵) y a un coeficiente de ponderación (el factor “k”). A ello se agrega el monto de otro subsidio cruzado que creó AASA en el año 1997, que corresponde al Servicio Universal y Medio Ambiente (SUMA) y que está destinado a subsidiar nuevas conexiones.

Al estudiar las transferencias que el Estado Nacional otorga a la empresa para cubrir gastos corrientes, se observa que éstas se inician en el año 2008 y de allí en adelante el monto se incrementa anualmente, pasando de \$300 millones en el primer año, a \$1691 millones en el 2012 (ERAS, 2012). Estos valores se pueden apreciar en el cuadro N° 4. Dentro de los gastos corrientes, se puede apreciar que los componentes que muestran mayor incremento anual son los correspondientes a gastos de operación y de personal. En cuanto a la cobertura de los gastos, su evolución muestra una disminución anual que inicia en el 2008 y persiste hasta el 2012, año en que los ingresos de operación de la empresa cubrieron sólo el 38% de los gastos operativos (ERAS, 2012).

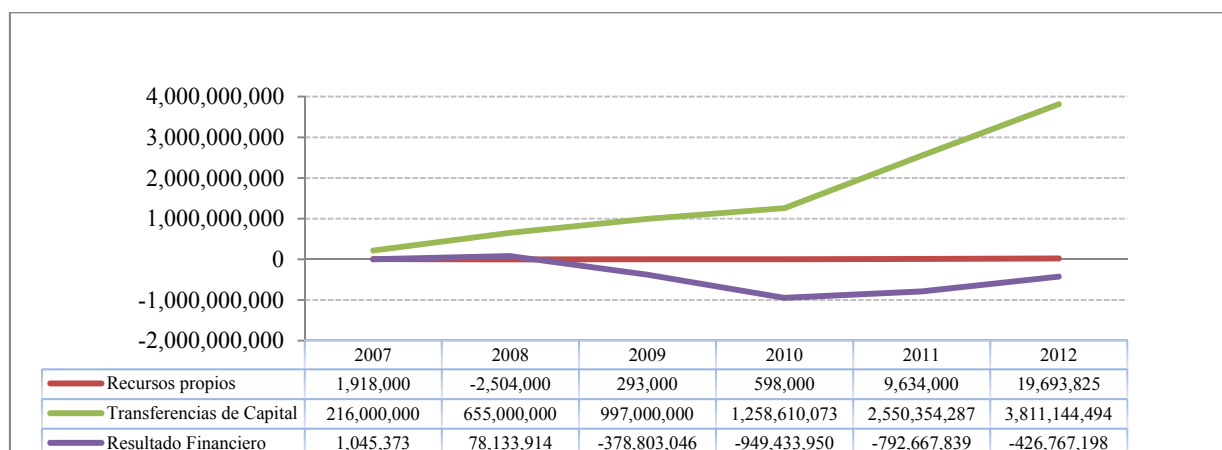
CUADRO N° 4. EVOLUCIÓN DE LA CUENTA CORRIENTE DE AYSA (2007-2012)



Fuente: Elaboración propia en base a ERAS (2012)

Si bien el informe del ERAS (2012) muestra que el resultado económico de la cuenta corriente de la empresa presenta un resultado positivo durante los primeros tres años de la concesión, desde el 2009 al 2012 éste pasa a ser negativo llegando a un déficit en el último año de \$359.249.008. Lo mismo ocurre con el resultado de la cuenta de capital que, a pesar de los aportes que recibe por transferencias de la Administración Pública Nacional (aportes que se han ido incrementando a lo largo de los años), en el 2012 alcanza un déficit de \$427 millones.

CUADRO N° 5. EVOLUCIÓN DE LA CUENTA DE CAPITAL DE AYSA (2007-2012)



Fuente: Elaboración propia en base a ERAS (2012)

Lo que demuestran los datos económicos hasta aquí expuestos es que el principal elemento de financiamiento de la empresa corresponde a los aportes del Tesoro Nacional. De hecho, en lo que refiere al plan de inversiones de la empresa, éste se ha financiado hasta el presente en un 66% mediante transferencias del Tesoro, en un 21% con recursos de créditos internacionales, y en un 13% correspondiente a otras fuentes locales, principalmente préstamos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Ferro y Lentini, 2013:72). Las grandes sumas de inversión y financiamiento que transfiere el Estado Nacional al sector de agua y saneamiento responden a la importancia que asumió la re-estatización y la universalización del servicio dentro de la agenda política nacional.

Siguiendo los argumentos de Ferro y Lentini (2013), la fuerte dependencia de las empresas públicas a las transferencias estatales amenaza la sostenibilidad financiera de éstas, ya que los problemas financieros del Estado pueden verse traducidos directamente en recortes de los presupuestos de gastos en el sector. Esto afectaría el financiamiento de la empresa de manera más drástica que la caída en la capacidad de pago de la población. En este sentido, la sustentabilidad de los planes de expansión y de la prestación de servicios por parte de la empresa puede ponerse en riesgo ante cambios en la política de gobierno respecto de la financiación por parte del Estado Nacional. El Estado Nacional pasa así a convertirse, debido a su importancia para el financiamiento de las obras, en un actor central dentro del proceso de toma de decisiones de la empresa, lo que vulnera la autonomía de la misma.

Si bien es importante destacar, tal como lo hace Castro (2005) que histórica e internacionalmente, las ciudades que han logrado el acceso universal del servicio, lo han hecho principalmente a través de modelos de gestión pública del agua (y no privada) que han decidido invertir fuertemente en obras tendientes a expandir la cobertura del servicio; en el caso de AySA los aportes estatales no sólo son destinados a la creación de nueva infraestructura, sino también (y por sobre todo) a solventar el déficit operativo de la empresa. Esta situación termina agravando el carácter regresivo en la distribución del servicio, y esto por dos motivos centrales. Primero, porque al no existir un régimen medido del servicio y al estar congeladas y fuertemente subsidiadas las tarifas, los que más recursos económicos tienen y los que más uso hacen del agua, no son necesariamente los que más pagan por el servicio. Y, segundo, porque las transferencias del Tesoro representan recursos de toda la Nación, que están siendo destinados a financiar el manejo de una empresa que sólo abarca el territorio del AMBA, situación que profundiza las desigualdades entre los recursos de las provincias del interior y Buenos Aires.

CONCLUSIONES

El presente trabajo se propuso analizar la re-estatización del servicio de agua potable y saneamiento en el AMBA, enfocándose particularmente en los principales problemas de gobernabilidad que debe afrontar la nueva empresa estatal para llevar adelante la prestación del servicio.

Hemos identificado tres grandes problemas de gobernabilidad. El primero de ellos, asociado a los efectos que la re-estatización trajo aparejados en la reconfiguración del mapa de actores encargados de la gestión del agua en el AMBA. En este sentido, vimos que el nuevo esquema regulatorio, si bien mantiene la figura de ente regulador a través de la creación del ERAS, ha limitado las competencias de este órgano a tareas meramente de control, sin poder incidir en las acciones de la empresa. A su vez, el diseño institucional propuesto a partir de la re-estatización supone la existencia de una multiplicidad de actores, instituciones y organismos relacionados a la cuestión del agua que están involucrados en la planificación y supervisión del servicio a diferentes escalas niveles y escalas geográficas y jerárquicas, lo que complejiza las tareas de articulación que debe realizar AySA.

El segundo problema de gobernabilidad refiere a las dificultades por alcanzar la universalización del servicio dentro del área de concesión, lo que a su vez expresa la tensión existente entre la visión sectorial de la empresa y la ausencia de una planificación urbana que logre concebir a la totalidad del AMBA como una unidad territorial. De este modo, y como resultado de la evolución de la cobertura, se advierte una evidente mejora en la expansión del servicio de agua potable y desagües cloacales en el período de la gestión de AySA, aunque dicha expansión no es homogénea para todo el área de concesión y persisten patrones de desigualdad socio-espacial en la provisión de los servicios.

El tercer problema de gobernabilidad alude a la dificultad económica y financiera que presenta la situación actual de la empresa, que ante la ausencia de revisión del régimen tarifario vigente, se traduce en el incremento constante del déficit de la empresa a partir del 2009 y la consecuente dependencia cada vez mayor respecto de las transferencias del Tesoro Nacional para poder cubrir los costos operativos y llevar adelante la prestación.

BIBLIOGRAFÍA

- ALIMONDA, H. (2006). Paisajes del Volcán de Agua (aproximación a la Ecología Política latinoamericana). En H. Alimonda, y C. Parreira, (Org.), Políticas Públicas ambientais Latino-americanas. (Pp. 65-80) Brasilia: FLACSO-Ed. Abaré.
- ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ), CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL (CIJ) Y CENTRE OF HOUSING RIGHTS & EVICTIONS (COHRE) (2009). El acceso a agua segura en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Una obligación impostergable. (Programa de Servicios Públicos). Buenos Aires: ACIJ, CELS y COHRE.

- AZPIAZU, D., BONOFILIO, 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). Buenos Aires: Área de Economía y Tecnología. FLACSO.
- CÁCERES, V. (2013). La regulación del agua potable y saneamiento domiciliario en la Provincia de Buenos Aires: un accionar discriminado del Estado. *Realidad Económica*. N° 274. Pp 22-45.
- CASTRO, E. (2005). Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. *Cuadernos del CENDES*. 22 (59), Caracas. Pp. 1-21.
- CASTRO, E. (2007). Water governance in the twentieth first century. *Ambiente & Sociedade*. Campinas. X (2). Pp. 97-118.
- CATENAZZI, A. y DA REPRESENTAÇÃO, N. (2012). La gestión de la universalidad de las redes en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En M. DI PACE, y A. BARSKY. (Dres.) Agua y Territorio. Fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires. (Pp. 125-148) Buenos Aires: CICCUS – UNGS.
- CATENAZZI, A. y REESE, E. (2010). Derecho a la ciudad. La dinámica del crecimiento urbano, el déficit habitacional y las asignaturas pendientes. *Voces en el Fénix*, 1 (1). Pp. 72-75.
- ENTE REGULADOR DE AGUA Y SANEAMIENTO – ERAS (2012). Informe sobre la Ejecución Presupuestaria y Financiera de Agua y Saneamientos Argentinos S.A. Buenos Aires: ERAS.
- FERRO, G. y LENTINI, E. (2013). Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes. (Documentos de Proyecto) Santiago de Chile: CEPAL –Ministerio de Asuntos Exteriores- Francia.
- LENTINI, E. Y BRENNER, F. (2012) Agua y saneamiento: un objetivo de desarrollo del milenio. Los avances en la Argentina. *Voces en el Fénix*. 3 (20). Pp. 42-51.
- MERLINSKY, G. (2013) Política, Derechos y Justicia Ambiental. El conflicto del Riachuelo. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- MERLINSKY, G; FERNÁNDEZ BOUZO, S; MONTERA, C. Y TOBIÁS, M. (2012). La política del agua en buenos aires: nuevas y viejas desigualdades. *Rethinking Development and Inequality – An International Journal for Critical Perspectives*. 1 (1). Pp. 49-59.
- NAHÓN, C. y BONOFILIO, N. (2007). ¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del “moderno” esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino. *Revista Administración Pública*, 41 (6). Pp.1095-120.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - ONU (2010). El derecho humano al agua y el saneamiento. (Resolución 64/292 aprobada por la Asamblea General). Recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/201/201101/20110124_302garesolution64-292_es.pdf
- PÍREZ, P. (2009). La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. En P. Pírez, (Ed.), Buenos Aires, la formación del presente. (Pp. 285-304). Quito: OLACHI.
- ROCCA, M. (2008) Algo nuevo, algo usado, algo prestado... La reestatización del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires. (Documento de Investigación Social N° 1), Pp. Buenos Aires: Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES). Recuperado de: http://www.idaes.edu.ar/sitio/publicaciones/DocIS_15_Rocca%202011.pdf
- TOBIAS, M. (2014). La re-estatización del servicio de agua y saneamiento y la gobernabilidad del agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Tesis de Maestría en Sociología Económica IDAES- UNSAM.
- 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: FLACSO/ Grupo Editorial Norma: Buenos Aires.

LEGISLACIÓN

Decreto 304/06 (Creación de AySA). Año 2006.

Ley N° 26.221 (Marco Regulatorio). Año 2007.

Ley N° 26.100 (Ratificación decreto N° 304). Año 2006.

ANEXO

CUADRO N° 1. POBLACIÓN CON COBERTURA DE AGUA CORRIENTE Y DESAGÜES CLOACALES POR RED PÚBLICA EN EL ÁREA DE CONCESIÓN

REGIÓN	MUNICIPIOS	1991					2001					2010				
		Población en hogares	Acceso a Agua Potable	%	Acceso a desagües Cloacales	%	Población en hogares	Acceso a Agua Potable	%	Acceso a desagües Cloacales	%	Población en hogares	Acceso a Agua Potable	%	Acceso a desagües Cloacales	%
CAPITAL	CABA	2967608	2870693	97%	2835944	96%	2725094	2670830	98%	2632751	97%	2827535	2815687	100%	2769409	98%
	Almirante Brown	447.805	109.264	24%	69.858	16%	512.508	207.130	40%	78.481	15%	550.322	263.872	48%	78.697	14%
	Avellaneda	342.226	306.977	90%	140.997	41%	327.589	310.058	95%	184.870	56%	340.258	337.373	99%	223.187	66%
	Esteban Echeverri	273.740	20.531	8%	13.140	5%	243.477	71.812	29%	27.741	11%	300.256	152.352	51%	54.005	18%
	SUR															
	Ezeiza	-	-	-	-	-	116.001	10.194	9%	11.140	10%	160.254	25.229	16%	23.507	15%
	Lanús	466.393	402.964	86%	76.022	16%	451.042	420.270	93%	117.502	26%	457.032	454.335	99%	161.370	35%
	Lomas de Zamora	570.457	304.054	53%	110.098	19%	587.760	463.499	79%	131.193	22%	611.559	595.465	97%	162.864	27%
	Quilmes	508.114	391.756	77%	194.100	38%	516.368	450.633	87%	253.228	49%	579.961	572.530	99%	315.109	54%
	Sub-total Región Sur	2.608.735	1.535.545	59%	604.214	23%	2.754.745	1.933.596	70%	804.155	29%	2.999.642	2.401.156	80%	1.018.739	34%
	General San Martín	404.072	269.112	67%	146.274	36%	400.689	358.643	90%	182.286	45%	411.786	404.489	98%	204.002	50%
	San Fernando	143.450	76.889	54%	35.576	25%	149.994	132.195	88%	64.658	43%	161.673	157.516	97%	123.313	76%
	NORTE															
	San Isidro	297.392	238.508	80%	105.574	36%	289.872	277.344	96%	187.907	65%	290.675	287.135	99%	231.499	80%
	Tigre	256.349	59.729	23%	17.944	7%	300.385	150.301	50%	25.818	9%	375.042	241.006	64%	63.371	17%
	Vicente López	287.154	276.242	96%	261.884	91%	272.050	269.653	99%	258.829	95%	267.320	266.539	100%	258.483	97%
	Sub-total Región Norte	1.388.417	920.481	66%	567.253	41%	1.412.990	1.188.136	84%	719.498	51%	1.506.496	1.356.685	90%	880.668	58%
	Hurlingham	-	-	-	-	-	171.388	51.048	30%	6.974	4%	180.360	61.626	34%	19.197	11%
	Ituzaingó	-	-	-	-	-	156.284	11.557	7%	1.091	0,7%	164.759	21.898	13%	12.955	8%
	OESTE															
	La Matanza	1.117.319	469.274	42%	405.587	36%	1.251.547	615.774	49%	513.627	41%	1.771.261	1.246.289	70%	717.893	41%
	Morón	637.307	166.974	26%	135.746	21%	305.676	221.179	72%	143.167	47%	317.820	252.333	79%	165.623	52%
	Tres de Febrero	348.343	261.606	75%	210.051	60%	334.874	285.104	85%	256.775	77%	337.408	312.486	93%	267.333	79%
	Sub-total Región Oeste	2.102.969	897.854	43%	751.384	36%	2.219.769	1.184.662	53%	921.634	42%	2.771.608	1.894.632	68%	1.183.001	43%
	Total Área de Concesión	9.067.729	6.224.573	69%	4.758.795	52%	9.112.598	6.977.224	77%	5.078.038	56%	10105281	8468160	84%	5851817	58%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (1991, 2001, 2010)