

# Re-estatización de servicios de agua y saneamiento en la Argentina. Hacia un nuevo modelo de gestión pública

*Damiano Tagliavini<sup>1</sup> y Melina Tobias<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Instituto Nacional del Agua (INA) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

<sup>2</sup> Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

damianotagliavini@gmail.com / melina.tobias@gmail.com

**RESUMEN:** En los últimos quince años se puede evidenciar una tendencia global a la remunicipalización o re-estatización de empresas proveedoras de agua potable y saneamiento, que en las décadas previas habían sido privatizadas. El fracaso del modelo neoliberal de gestión privada del agua -expresado en la falta de expansión del servicio y la agudización de las desigualdades en relación al acceso- llevó a que en diversos países y ciudades, cada vez más, los gobiernos decidan retornar la gestión de los servicios urbanos de agua a control público.

En la Argentina, este proceso se tradujo en la rescisión de gran parte de los contratos de concesión a empresas trasnacionales y la creación de nuevas empresas de propiedad estatal. No obstante, este nuevo modelo adquiere ciertas características propias que lo diferencian tanto de la gestión privada como del viejo modelo estatal identificado con la empresa Obras Sanitarias de la Nación, a cargo del servicio durante gran parte del siglo XX.

El objetivo del presente trabajo es caracterizar los distintos casos de re-estatización del servicio de agua y saneamiento que han tenido lugar en la Argentina durante los últimos años y analizar sus principales similitudes y diferencias con respecto a los modelos previos de prestación. Para ello nos proponemos avanzar primero en la construcción de un "mapa de re-estatizaciones" del servicio de agua y saneamiento en Argentina. Y, segundo, trabajar con estudio de caso, tomando las re-estatizaciones de Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) en Buenos Aires y el de Aguas Santafesinas (ASSA) en la Provincia de Santa Fe, buscando analizar las principales características de este "nuevo" modelo público de prestación. La metodología utilizada consiste en un abordaje cualitativo basado en la revisión de fuentes primarias (entrevistas a expertos y funcionarios del sector) y secundarias (revisión de normativa provincial y nacional).

## INTRODUCCIÓN

La hegemonía neoliberal en el sector de los servicios públicos de agua potable y saneamiento que primó durante las décadas de 1980 y 1990, en especial en los países del Sur Global (aunque también en países centrales como Inglaterra y Francia) se vio caracterizada por la privatización de las empresas proveedoras de las grandes ciudades y la introducción de principios mercantiles en la gestión (Swyngedouw *et al.*, 2002). No obstante, desde comienzos del siglo XXI se puede evidenciar una tendencia creciente a que los gobiernos retomen el control de dichos servicios, lo que aquí denominamos “proceso de re-estatización”, pero que en la práctica adquiere características disímiles según el caso (Hachfeld *et al.*, 2009; McDonald y Ruiters, 2012).

La crisis del modelo privatizador y la tendencia a re-estatizar las empresas es un fenómeno global que se puede observar en países y ciudades sumamente dispares. Tanto en regiones desarrolladas, donde los niveles de provisión del servicio son cercanos al 100%, como en regiones periféricas donde aún existen grandes desigualdades en el acceso al agua y aún mayores a saneamiento, el modelo privatizador y mercantil de gestión ha entrado en crisis y los gobiernos optan por volver a un modelo público del agua.

En América Latina, en especial en aquellos países donde luego de un importante crecimiento de la protesta social asumieron el gobierno alianzas políticas de centro izquierda, esta tendencia a la re-estatización de empresas de agua formó parte de un proceso más amplio de transformación del rol del Estado, hacia un modelo de mayor intervención económica y social (Thwaites Rey, 2010).

En el caso argentino, fue la crisis económica político y social que abatió al país en el 2001 la que hizo detonar el modelo neoliberal. A partir de entonces, el Estado comenzó a tomar un papel más activo en diferentes esferas, entre ellas, el sector de agua y saneamiento, sector que se había convertido en el mayor exponente de la privatización de la década previa.

La privatización de los servicios de agua y saneamiento había alcanzado un nivel de expansión como en pocos otros países del mundo, llegando a que el 70% de la población argentina esté abastecida por empresas privadas. Sin embargo, el efecto contrario fue igual importante, ya que 11 de las 15 empresas que habían sido privatizadas durante el período, fueron re-estatizadas entre los

años 1998 y 2015. En la actualidad, menos del 10% de la población argentina se encuentre abastecida por una empresa privatizada.

Si bien la empresa re-estatizada por el Estado Nacional en el año 2006, Agua y Saneamientos S.A. (AySA), determina gran parte del proceso, debido a que abastece aproximadamente a un 25% de la toda la población del país, el análisis no se puede reducir sólo a este caso. La tendencia a la re-estatización de empresas no se limitó al orden nacional<sup>1</sup>, sino que incluyó re-estatizaciones de empresas provinciales en Tucumán (1998), Buenos Aires (2002), Formosa (2002), Santa Fe (2006), Catamarca (2008), La Rioja (2010), Mendoza (2010), Salta (2009) y, recientemente, Jujuy (2015).

En ese sentido, a pesar de las diferencias que puedan existir en los diferentes casos, creemos que existen características comunes que permiten identificar esta tendencia como un nuevo modelo público, que se distancia tanto del modelo privatista como del viejo modelo estatal previo, pero que hereda aspectos de ambos. De este modo, el presente trabajo se propone realizar un estudio exploratorio sobre las re-estatizaciones del servicio de agua y saneamiento en la escala nacional y sus principales características, para luego indagar en el análisis de los casos que consideramos más emblemáticos del período: el de AySA, y el de Aguas Santafesinas S. A. (ASSA), con el fin de identificar elementos que nos permitan analizar el carácter público del nuevo modelo de gestión.

El análisis y la comparación de ambos casos no sólo permitirá esbozar algunas particularidades de las re-estatizaciones del servicio en la Argentina, sino también reflexionar sobre el rol del Estado en la provisión de un servicio básico –cuyo acceso constituye un derecho humano- como es el agua potable y el saneamiento, y las dificultades que éste enfrenta para poder llevar adelante la prestación del servicio.

La estructura del trabajo consta de cuatro apartados, además de esta introducción. El primero de ellos ofrece un marco de referencia para pensar el auge en el retorno del Estado en la prestación de servicios básicos durante las últimas décadas a partir del análisis de una tendencia global que se evidencia en ese sentido. A su vez, presenta las dimensiones a considerar para evaluar el carácter

<sup>1</sup> AySA es una empresa constituida por 90% de capital proveniente del Estado Nacional y 10% de acciones de los trabajadores. De las empresas proveedoras de agua y saneamiento en el país, es la única nacional (ya que el resto, como veremos más adelante, corresponde a las provincias).

público de las re-estatizaciones. A partir de esta contextualización, el segundo apartado se propone avanzar en un primer análisis sobre modo que asume la gestión del servicio de agua y saneamiento en la Argentina, realizando para ello un breve repaso histórico sobre los modos de prestación del servicio a lo largo del tiempo, y la conformación del mapa de prestación actual. Una vez lograda esta caracterización de los modelos de prestación en el tiempo, el tercer apartado da cuenta de la situación actual del servicio y el auge de las re-estatizaciones. Por último, presentamos algunas conclusiones que buscan alentar la reflexión sobre el significado y los desafíos del retorno del Estado en la prestación de los servicios básicos.

## LA VUELTA A LO PÚBLICO COMO TENDENCIA GLOBAL

La re-estatización de empresas de agua privatizadas o su *remunicipalización* como suele definirse en Europa y Norteamérica (por tratarse mayoritariamente de empresas de alcance municipal) es un fenómeno global. Los casos observados pasaron de ser solo dos empresas en dos países en el año 2000 a pasar a ser 235 casos en 37 países de todo el mundo para marzo de 2015. (Kishimoto et al, 2015), incluyendo ciudades como París -sede de las grandes multinacionales del agua como Veolia o Suez Environnement- , Berlín y Budapest en Europa, o Atlanta en Estados Unidos. Sin dejar de tener en cuenta las enormes diferencias que pueda haber entre los diferentes casos, el patrón común que define a este proceso es el retorno a alguna forma de gestión pública-estatal de aquellos servicios que habían sido privatizados durante el período de hegemonía neoliberal.

La re-estatización del servicio no supone necesariamente un abandono total del modelo de gestión anterior. Para Swyngedouw, Kaika y Castro (2002), las políticas neoliberales y la privatización del servicio habrían producido lo que ellos denominan como el pasaje del gobierno (*government*) a la gobernabilidad (*governance*). Esto supone que, mientras que en el pasado la gestión y la política del agua estaban directa o indirectamente bajo el control de un órgano gubernamental particular –sea a nivel nacional o a nivel municipal- en los últimos años ha habido una proliferación de nuevas instituciones, organismos y actores relacionados a la cuestión del agua que están involucrados en el armado de políticas y en la planificación estratégica, en una variedad de escalas geográficas. Este

nuevo entramado de actores se mantiene vigente –e incluso se complejiza- durante la re-estatización.

No obstante, la literatura que aborda estos procesos advierte que no sólo se trata de discutir si la prestación es pública o privada, sino más bien de reflexionar sobre qué significa el retorno activo del Estado (en sus diferentes escalas) en la prestación del servicio y qué tipo de gestión pública del servicio es la más adecuada para afrontar los desafíos actuales en el manejo del recurso (Barraqué, 1992; Balanyá et al., 2009; Pigeon *et al.*, 2012). Desde esta perspectiva, la re-estatización del agua no es un mero traspaso de manos en la prestación del servicio, sino que representa una nueva posibilidad para la realización de ideas colectivas y renovadoras sobre el manejo del agua, basadas en los preceptos de la equidad, universalidad y sustentabilidad en la gestión del servicio (Lobina, 2015)

Para profundizar en esta idea, Hachfeld, Terhorst y Hoedeman (2009) ofrecen la noción de *Progressive Public Water Management* (gestión pública progresista del agua), para dar cuenta de los aspectos que debe perseguir la gestión pública del servicio para responder a los desafíos actuales en la gestión del agua. Estos requisitos se resumen en la universalización y buena calidad del servicio, la eficacia en la cobertura de necesidades -entendida ésta de una manera amplia como la capacidad de cubrir las necesidades de los ciudadanos y el desarrollo de procesos de democracia participativa vinculados al sector-; la equidad en la prestación -lo que supone que el acceso al agua no debe depender del status social del ciudadano -reconociendo así el derecho humano al agua<sup>2</sup>- y, por otro lado, que el servicio sea usado de manera responsable para no generar derroche-; la solidaridad y sustentabilidad del servicio -que refiere a la capacidad de la empresa de incorporar una visión integral del recurso hídrico y mirar más allá de la lógica sectorial-; buenas condiciones laborales para sus trabajadores; y por último, la existencia de una legislación *progresista* sobre el

<sup>2</sup> La noción de Derecho Humano al Agua (DHA) fue reconocida formalmente en la Observación N°15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002), donde se resaltó la importancia del agua como bien público fundamental, necesario para el cumplimiento de otros derechos humanos. También se estableció que “*el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no como un bien fundamentalmente económico*” y que el DHA representa “*el derecho a todos a contar con agua suficiente, a precio asequible, físicamente accesible, segura y de calidad aceptable para usos personales y domésticos*”. Allí se fijaron los principales factores que deben ser garantizados para respetar el DHA: la disponibilidad, calidad y por último la accesibilidad”(Observación N° 15, DESC: 2002). En el año 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró al derecho al agua potable y al saneamiento como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos, estableciendo el alcance y la naturaleza de dicho derecho.

recurso a nivel nacional o local que considere el carácter público del servicio y reconozca el derecho humano al agua (*Íbid.*, 2009:5).

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

Si bien todas las dimensiones que mencionan los autores son relevantes para analizar las re-estatizaciones del servicio en la escala planetaria, en el presente trabajo nos interesa enfatizar en la importancia de cuatro de ellas, en tanto pilares para avanzar hacia una gestión pública progresista del agua. Estas son: 1) la participación de la población residente en el área de prestación, 2) la implementación del derecho humano al agua, 3) la sustentabilidad del servicio y 4) la transparencia de la información y las decisiones que toma la empresa.

**TABLA 1.** Criterios para analizar el carácter público de las empresas re-estatizadas

Participación	La gestión del agua en general, y la de los servicios de agua potable y saneamiento en particular, ha sido históricamente reticente a la participación ciudadana. Tanto en los modelos de gestión privatista del agua, como los de gestión estatal centralizada, ha prevalecido la noción de que la gestión del recurso debe ser llevada a cabo por los especialistas dedicados al tema, sin mayor injerencia de la ciudadanía y usuarios directos del recurso. En la actualidad, el concepto de participación es parte del vocabulario básico no sólo en el ámbito del agua y saneamiento, sino también del resto de los servicios públicos, pero sólo se encuentra presente de manera retórica, sin observarse mecanismos concretos para su realización. En ese sentido, creemos que la participación efectiva de los usuarios en la toma de decisiones de estas nuevas empresas es una dimensión a tener en cuenta a la hora de evaluar el carácter
---------------	--

	público de este nuevo modelo de gestión.
Implementación del Derecho Humano al Agua (universalidad y equidad)	Capacidad para adoptar la perspectiva del derecho humano al agua dentro de la normativa de la empresa y especialmente dentro de su lógica de prestación. Esto supone priorizar la equidad y la universalidad en el servicio. Es decir, atender la forma en que se desarrolla la expansión del servicio para que ésta garantice de manera equitativa el acceso, la cantidad y calidad del agua potable y saneamiento a los diferentes grupos sociales.
Sustentabilidad del servicio	La sustentabilidad/sostenibilidad de la prestación supone la capacidad que tiene la prestación para garantizar el servicio en el largo plazo. Con este término nos referimos a dos aspectos diferenciados. Por un lado, a los recursos financieros y el apoyo político necesario (en distintos niveles de gobierno) para asegurar la adecuada prestación del servicio en el tiempo. Por otro lado, y en relación a la acepción más conocida del término sustentabilidad, nos referimos al cuidado y uso responsable por parte del servicio de los recursos naturales (Mc.Donald y Ruiters, 2015).
Transparencia	En la literatura de habla inglesa, este concepto suele ser referido como “accountability” y es una dimensión fundamental para la democratización del sector. El mismo refiere a la obligación de las empresas, en especial las públicas, a brindar toda la información, tanto del servicio como del funcionamiento interno de la empresa, de manera continua y de fácil acceso para todo el público. Esta dimensión, de alguna manera, es una condición necesaria para la dimensión “participación”

Fuente: Elaboración propia

De este modo, creemos que para poder evaluar el carácter público de las nuevas empresas es necesario establecer nuevos indicadores basados en las dimensiones mencionadas, que no se limiten al análisis neoliberal basado únicamente en criterios de eficiencia financiera; sino que incorporen criterios relacionados a la democratización de la gestión y los objetivos sociales de las empresas públicas.

## GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA EN LA ARGENTINA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Para caracterizar un modelo de gestión del agua, resulta útil revisar, aunque sea brevemente, la historia del sector en el país, de modo de poder identificar diferentes períodos según los principios de gestión hegemónicos en cada uno. Si bien la intención es recrear los modelos de gestión que

primaron en la escala nacional a lo largo de los diferentes momentos históricos, buscaremos -en la medida de lo posible- hacer hincapié en los casos del Área Metropolitana de Buenos Aires y la Provincia de Santa Fe.

### *Las epidemias de cólera y la incipiente conformación del servicio*

De esa manera, si revisamos la historia de la Argentina, vemos que durante la primera mitad del siglo XIX, el acceso al agua potable en las principales ciudades era de carácter individual, ya sea a través de aljibes, que eran caros y solían compartirse, de pozos de balde, de menor costo, pero que brindaban agua de muy baja calidad en las casas y estancias, o a través de la recolección de agua de los ríos superficiales, lo que dio lugar al desarrollo de la primera forma de servicio de agua y también de mercantilización de la misma, los denominados “aguateros”, personas que se dirigían hacia las orillas de los ríos para recoger agua en carros y luego venderla en la ciudad.

La precariedad de esa forma de acceso al agua se manifestó a través de la proliferación de graves enfermedades transmitidas a través de la misma. Las epidemias de cólera fueron frecuentes en las ciudades más importantes del país durante las décadas de 1850 y 1860, afectando a gran parte de la población, sin distinción de clases sociales, y fueron las principales causas para que los sectores urbanos dominantes comenzaran a estudiar la posibilidad de desarrollar la modernización del sistema de provisión de agua. De esa manera, comienza a tomar fuerza en el país la corriente higienista que ya se había expandido en Europa y EE.UU y que consistía en intentar garantizar el acceso universal al agua potable para evitar la proliferación de enfermedades (Catenazzi, 2006; Regalsky, 2010; Rey, 2003).

La conciencia sanitarista sobre la importancia de la provisión de agua segura que generaron en las clases dominantes las epidemias de cólera marcan el inicio de un primer período histórico en el desarrollo de los servicios de agua potable en la Argentina que se manifestó en un incipiente desarrollo a nivel municipal de servicios de agua, sea a través del Estado, como en Buenos Aires, o a través de empresas privadas, como en Rosario y Córdoba. A fines de de 1867 se creó la Comisión de Aguas Corrientes, dentro del ámbito del Ministerio del Interior, encargada de realizar obras destinadas al abastecimiento de agua potable en la Ciudad de Buenos Aires (Regalsky, 2010). Es importante destacar en este punto que, si bien dentro de los marcos legales nacionales y

provinciales, la gestión del agua ha estado ligada a la competencia municipal, el gobierno nacional históricamente ha ocupado un rol central en el financiamiento y desarrollo de los servicios de agua y saneamiento (de Gouvello et al., 2012).

*La consolidación de un modelo nacional de prestación de agua y saneamiento: la creación de obras sanitarias*

Ya entrado el siglo XX, comienza a imponerse la necesidad de que sea el Estado Nacional el que se encargue de impulsar el desarrollo de sistemas de aguas corrientes en las ciudades más grandes. En 1903 se crea la Dirección Nacional de Obras de Salubridad, la cual estará a cargo de implementar lo dispuesto en las leyes nacionales N° 3967 y N° 4148, para la construcción de obras para proveer de agua potable en varias capitales de provincias: San Salvador de Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero, Salta, Corrientes, Mendoza y Santa Fe, y ampliar las ya existentes de San Luis, San Juan y Catamarca (Collado et al., 1999). Esto marca el inicio del segundo período histórico del servicio, caracterizado por el rol activo y predominante del Estado nacional, y que tendrá como máximo exponente la creación y desarrollo de la empresa Obras Sanitarias de la Nación S. E. (OSN), en el año 1912 (ley Nacional N° 8889). La nueva empresa se proponía a través del financiamiento obtenido por los usuarios y por el Estado Nacional, garantizar similares condiciones de acceso a los servicios dentro del territorio nacional, pasando así de una gestión local (en la ciudad de Buenos Aires) a otra nacional. Para ello elaboró un nuevo plan de obras para la Capital, destinado a ampliar la red de agua potable y saneamiento a los barrios que no cubría el antiguo plan elaborado en 1870, por el inglés John Frederick Bateman.

Hasta la década de 1930 el sector evidenció gran expansión en el área metropolitana y en las principales ciudades del interior del país. Hasta este momento primó lo que Catenazzi (2006) denomina como el "modelo social del agua" vinculado al sistema de "canilla libre" (Brunstein, 1989), donde se alentaba la prestación estatal, universal e irrestricta del servicio. Éste constituía un elemento clave en la formación del Estado Nación, ya que la garantía del acceso a determinados servicios públicos –en este caso el agua- se relacionaba al hecho de ser ciudadano.

En el año 1939 se crea el Área Sanitaria Metropolitana (ASM), comprendida originalmente por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 13 partidos del conurbano bonaerense<sup>3</sup> con el objetivo de institucionalizar la unidad técnico-administrativa del Aglomerado Bonaerense. Se realiza entonces un nuevo proyecto de planificación destinado a alcanzar un tratamiento unificado del agua. Este sistema unificado partía de tres condiciones técnicas fundamentales. En primer lugar, la existencia de una fuente de provisión de agua superficial segura desde la Capital Federal con capacidad para proveer a los municipios linderos de agua potable, sin tener que contar con perforaciones subterráneas. En segundo lugar, la topografía de la región, que posibilita el diseño de un sistema de desagües cloacales que por gravitación pudiera recoger el 70% de los efluentes. Y, en tercer lugar, los desagües pluviales constituían un sistema con cuenca independiente cuyo destino común y final era el Río de la Plata (OSN, 1992).

En la década del '40 los servicios de agua y saneamiento alcanzaron su máxima expansión, llegando a cifras de cobertura por encima del promedio del resto de los países de la región. Se amplió la red de agua potable para llegar a sectores de bajos recursos que se instalaron en los alrededores de la ciudad. Sin embargo, a partir de entonces el masivo crecimiento urbano producto del desarrollo del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) fue incorporando nueva población dentro del GBA que, por el propio modo de funcionamiento del mercado de tierras, lo hizo de modo extensivo sobre el territorio, promoviendo la expansión de la periferia carente de servicios de red (Brunstein, 1989; Torres, 1975). Esta situación fue produciendo un desequilibrio entre el crecimiento de la ciudad y la expansión del servicio de red, que por su propio diseño se presentaba poco flexible para expandirse en estos sectores.

Este proceso de suburbanización de los trabajadores urbanos en zonas carentes de servicio llevó a la implementación de lo que Dupuy (1989) denomina procesos de auto-urbanización, lo que supone la creación por parte de los propios habitantes de mecanismos que recreen las condiciones de “urbanidad” que el Estado no llega a garantizar. Esto implica acudir a servicios de sustitución prestados por empresas privadas para cubrir el déficit de servicio, a través de venta de bidones de

<sup>3</sup> En un principio, el ASM incluía a los partidos son Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López; y la Ciudad Autónoma. Como se verá más adelante, el área de concesión fue expandiéndose al trascurrir las distintas gestiones, alcanzando en los últimos años un total de 20 municipios de la Provincia.

agua, servicios de perforación de los pozos de agua y desagote de los pozos negros, etc. (Schneider Madanes, 2001). Así, “*se rompe el equilibrio entre el crecimiento de la ciudad y la producción y consumo del servicio en red, contribuyendo a una diferenciación socio-espacial acentuada por los diferentes grados de equidad en el acceso al servicio*” (Catenazzi: 2006, 120-121).

La inversión realizada por el Estado en materia de obra pública, que había permitido el desarrollo y la expansión del servicio, comenzó a verse disminuida a partir de los años 50. A ello sumaba la creciente inflación y una política tarifaria que no llegaba a cubrir los gastos corrientes de operación y mantenimiento (OSN, 1992).

### *El declive del modelo nacional de prestación: descentralización y traspaso del servicio a las provincias*

El proceso de desinversión en el sector se prolongó durante décadas, generando como consecuencia un lento crecimiento de las redes de agua y notorio deterioro de la calidad del servicio. Comienza entonces un nuevo período en la prestación del agua y saneamiento caracterizado por la descentralización del servicio, que se concreta en el año 1980 ante la decisión del gobierno militar de transferir la prestación del servicio que hasta entonces estaba a cargo de OSN a las provincias mediante el Decreto 258/80, sin asignar a las mismas financiamiento específico para la gestión del servicio (Azpiazu et al., 2006). El accionar de la empresa OSN quedó a partir de entonces limitado al área sanitaria metropolitana, conformada por la Ciudad de Buenos Aires y 13 partidos del conurbano bonaerense<sup>4</sup>. La mayoría de las provincias creó administraciones provinciales basadas en el modelo de OSN, y otras transfirieron sus servicios a las municipalidades o a las cooperativas previamente existentes, limitando su accionar a las tareas de planificación (de Gouvello et al., 2012: 93). En este período se creó también el Consejo Federal de Entes de Saneamiento (COFES), en el año 1982, con la intención de generar un espacio de intercambio, diálogo y asesoramiento con las administraciones provinciales creadas, aunque las actividades del nuevo organismo se vieron limitadas por la falta de recursos asignados.

<sup>4</sup> A partir de 1994, las leyes provinciales 11.550 y 11.480 establecieron la subdivisión del partido de Morón en tres municipios distintos: Ituzaingó, Hurlingham y Morón; y la creación del partido de Ezeiza, con tierras correspondientes al partido de Esteban Echeverría. Estos cambios en la jurisdicción hicieron que el área de concesión pase a estar conformada en principio por 17 municipios del conurbano (y no 13).

En el caso del AMBA, la descentralización no supuso una mejora en la prestación del servicio. La crítica situación económica del país y la falta de prioridad del saneamiento en la agenda pública de esos años, agudizaron la crisis del sector. Siguiendo los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, a comienzos de los '90, el 70% de la población (cerca de 6 millones de habitantes) correspondiente al área provista por OSN en el Gran Buenos Aires tenía acceso al agua potable, y tan sólo el 58% (5 millones de habitantes) contaba con desagües cloacales. Si se excluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -que para ese entonces presentaba una cobertura cercana al 100 % en ambos servicios- las cifras empeoran notablemente: sólo el 53% de la población del conurbano bonaerense tenía acceso al agua de red, mientras que el servicio de cloacas tan sólo llegaba al 35% de habitantes (Ferro, 2000).

Ante este panorama, y en un contexto regido por políticas neoliberales e importantes reformas estatales<sup>5</sup> llevadas adelante por el entonces Presidente de la Nación, Carlos S. Menem (1989-1999), la alternativa privatizadora fue ganando terreno dentro del discurso político y la opinión pública. A su vez, organismos internacionales (como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional) también ejercieron un rol importante de presión al supeditar sus créditos y préstamos a medidas tendientes al achicamiento del Estado y la privatización de servicios públicos en la región.

### *El auge neoliberal y el incentivo a la privatización del servicio*

Así, el Estado comenzó a desprenderse mediante concesiones o venta de sus empresas de la provisión de los servicios públicos básicos, entre ellos el agua y saneamiento. Comienza entonces el cuarto período en la historia del servicio, caracterizado por el auge de las privatizaciones. En el caso de AMBA, la privatización de OSN inicia a principios del mes de mayo de 1993 cuando se transfiere el servicio mediante un régimen de concesión integral por un lapso de 30 años al consorcio Aguas Argentinas S.A. (AASA), liderado en ese momento por el grupo francés Suez Lyonnaise des Eaux- Dumez y el grupo local Soldati<sup>6</sup>. Debido a su magnitud y a su importancia

<sup>5</sup> Especialmente la Ley de Reforma del Estado (N° 23.696), y la Ley de Emergencia Económica (N° 23.697), que básicamente se centraron en redefinir las relaciones de interacción entre el sector privado y el sector público, imponiendo restricciones a las funciones del Estado.

<sup>6</sup> La composición accionario inicial se conforma de la siguiente manera: Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez 25,4%, Sociedad Comercial La Plata 20,7%, Sociedad General de Aguas de Barcelona 12,6%, Meller 10,8%,

(hasta entonces en el área de concesión habitaban 9 millones de personas), esta concesión pasó a representar un modelo ejemplar de la política privatizadora a nivel internacional (Lorrain 1999).

Asimismo, en el caso de Santa Fe, el servicio de agua potable y saneamiento a cargo hasta entonces de la Dirección Provincial de Agua y Saneamiento fue entregado en concesión en 1995 a la empresa SUEZ bajo el nombre de Aguas Provinciales de Santa Fe S. A. (APSFSA). Previamente se había aprobado la Ley N° 11.220 que habilitaba la privatización, creaba el marco regulatorio y conformaba el Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS), con el objetivo de regular la prestación del mismo, con lo cual el Estado pasaba de tener un rol de proveedor y garante de un derecho a regulador de un servicio privatizado.

Sin embargo, la privatización del servicio no sólo se produjo en el AMBA y en Santa Fe, sino que se extendió sobre todo el territorio nacional. A fines del 2001, el 56,6% de la población del país (lo que representaba cerca de 20 millones y medio de personas) habitaba en áreas gestionadas por empresas privadas, mientras que sólo el 12% (4 millones y medio) residía en zonas donde actuaban empresas públicas (Azpiazu, Bonofiglio y Nahon, 2008: 46).

Vale advertir en relación a este período, que la privatización del servicio trajo aparejado la *commodificación* del agua (Swyngedouw et al., 2002). Entendiendo por dicho término el proceso por el cual el recurso deja de ser concebido como un derecho público o un bien comunitario para pasar a ser entendido como un *commodity* o una mercancía regido por los principios del mercado. Esto se vio plasmado principalmente en el constante incremento sobre el valor de la tarifa del servicio que se realizó a lo largo del período privatizado.

A pesar de alcance nacional que tuvo el modelo privatizador en el sector, debemos remarcar que no todas las empresas provinciales fueron privatizadas, en algunas Provincias se mantuvo el modelo heredado de la descentralización de Obras Sanitarias, como en los casos de la Provincia de San Juan, Río Negro, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Vale destacar, en particular, el caso de la Provincia del Chaco, donde la población, a través de una Consulta Popular vinculante, votó en contra de una modificación en la Constitución Provincial que permitía la privatización de los

Banco de Galicia y Buenos Aires 8,1%, Compagnie Generale des Eaux 7,9%, Anglian WaterPlc. 4,5% y el 10% restante fue asignado a los ex trabajadores de O.S.N a través del Programa de Propiedad Participada (Azpiazu y Forcinito, 2001).

servicios públicos (Roze, 2014). En otras Provincias, como Chubut y La Pampa, se mantuvo como modelo hegemónico el de Cooperativas municipales de servicios.

### *Crisis del 2001, renegociaciones contractuales y el fin del auge privatizador*

En el caso del AMBA el modelo privatizador duró menos tiempo de lo previsto. Si bien la concesión estaba establecida por treinta años, el "inicio del fin" del modelo se inauguró a comienzos del 2002 cuando, en un contexto de grave crisis política, económica y social a nivel nacional, se dictó la Ley de Emergencia Pública y Reforma del régimen cambiario (Ley N° 25.561) que daba por terminado el período de convertibilidad, estableciendo la pesificación de las tarifas y dejando sin efecto las cláusulas de ajuste en moneda extranjera o las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países (art. N°8). Frente a esta situación comenzaron las renegociaciones contractuales con las concesionarias privadas a cargo de los diferentes servicios públicos. Para ello se creó en el año 2003 la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos y Obras y Servicios Públicos (UNIREN) y se congelaron los precios de las tarifas correspondientes a los servicios básicos.

En el caso particular de AASA las negociaciones fueron bastante conflictivas debido principalmente a la presión ejercida por la firma prestataria a través de demandas presentadas contra el Estado argentino en el CIADI (Centro Internacional sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados) y también por las restricciones impuestas por los gobiernos de origen de los capitales (principalmente Francia) y el Fondo Monetario Internacional. Por su parte, el gobierno Nacional desde la asunción del Presidente Néstor Kirchner en el año 2003 se propuso delinear y debatir distintos escenarios posibles frente a la concesión. Las opciones posibles eran dos: o bien optar por la rescisión del contrato, o bien intentar alcanzar una resolución ordenada que no implicara al Estado el hacerse cargo del endeudamiento externo asumido por el concesionario -que alcanzaba casi 700 millones de dólares- opción que el gobierno se propuso sostener hasta el 2005, cuando el grupo francés Suez y los accionistas minoritarios anunciaron su retiro de la concesión. Ante esta situación, el Gobierno Nacional estableció la rescisión del contrato por culpa del concesionario (Decreto N° 303/06) y creó a través de un decreto de necesidad y urgencia (N° 304/06), luego refrendado por el Congreso Nacional (Ley 26.100) una nueva empresa de capital estatal, Agua y Saneamientos Argentinos S. A. (AySA).

La nueva empresa mantiene el modelo del Programa de Propiedad Participada, que regía también durante el período privatizado, con la distinción que ahora el 90% de su capital accionario corresponde a acciones del Estado Nacional y el restante 10% en manos de los trabajadores. Comienza así el cuarto período en la historia del servicio, caracterizado por un retorno del Estado en la prestación de los servicios públicos.

En el caso de la Provincia de Santa Fe, los once años que duró la gestión a cargo de la empresa APSFSA estuvieron plagados de incumplimiento en las pautas propuestas de niveles de inversión y ampliación de la red, lo cual generó un malestar creciente de los usuarios, quienes se convirtieron, a lo largo de los años, en los principales impulsores de la re-estatización. Ya al poco tiempo de comenzada la concesión, el desempeño de la empresa evidenciaba desviaciones respecto al contrato original, e incluso impuso un incremento tarifario en su primer año de gestión (Azpiazu *et al.*, 2008).

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

Los casos de Santa Fe y Buenos Aires permiten advertir, tal como sostienen de Gouvello, Lentini y Brenner (2012) que, si bien la crisis del 2001 fue un elemento detonador que derivó en el final del modelo privatizador, ésta no fue el único motivo. Se conjugaron también un conjunto de factores exógenos -cambios en el contexto macroeconómico, incremento de la pobreza, inestabilidad política, influencia mediática y viraje en la estrategia de las principales empresas accionarias, que empezaron a retirarse de la región- y endógenos -falta de experiencia previa en procesos de licitación y debilidad de los entes reguladores- (*Íbid*, p. 96).

## RE-ESTATIZACIONES EN LA ARGENTINA ¿HACIA UN NUEVO MODELO PÚBLICO?

Como hemos visto, la Argentina fue uno de los mayores exponentes de la hegemonía neoliberal en el sector del agua, pero así también de su fracaso. Quizás es por ello que se transformó en uno de los países en donde más se ha avanzado en la recuperación del rol activo del Estado en el sector. Sin embargo, el cambio de paradigma en la política de agua y saneamiento pareciera ser más producto de la necesidad de responder a una situación crítica, producto de décadas de desinversión en el sector (privada y pública), que a una verdadera planificación en base a nuevos principios de carácter público. No obstante ello, es evidente que estamos en presencia de un nuevo modelo de gestión, donde se reconoce el fracaso de las privatizaciones y se buscan alternativas donde el rol principal lo tiene el Estado.

En la actualidad, sólo quedan cuatro empresas de agua y saneamiento privatizadas: Aguas Cordobesas S. A., que abastece a la ciudad de Córdoba (sólo de agua ya que el servicio de saneamiento está a cargo del gobierno municipal); Aguas de Corrientes S. A., que abastece a la ciudad de Corrientes y otras 13 localidades de la provincia –esta fue la primera privatización del sector, en el año 1991-; Aguas de Santiago S. A., en la Provincia de Santiago del Estero; y Aguas de Misiones S. A. que abastece a las ciudades de Posadas y Garupá, en Misiones. Entre las 4 abastecen a menos de un 10% de la población del país.

El resto de las empresas que habían sido privatizadas en la década de 1990, han vuelto a control de los estados provinciales respectivos y del Estado Nacional en el caso de AySA. En la Tabla 2 podemos observar la clara tendencia creciente a la re-estatización de empresas privatizadas en todo el país, así como la cantidad de hogares abastecidos por las mismas y los niveles de cobertura al momento de la realización del Censo 2010. Como indica la Tabla, más de 7 millones de hogares se encuentran abastecidos por estas nuevas empresas públicas, lo que representa más del 50% del país.

**TABLA 2.** Empresas re-estatizadas en la argentina. Año 2016

Empresa	Área de prestación	Jurisdicción	Año de Creación	Año de privatización	Total de hogares	Hogares con agua potable	Hogares con desagües cloacales	% agua potable	% desagües cloacales
Aguas Bonaerenses S.A.	82 Localidades de la Pcia. de Buenos Aires <sup>7</sup>	Provincial	2002	1999	675.895	574.178	437.758	84,95%	64,77%
Aguas de Formosa S.A.	Formosa Capital y Garupá	Provincial	2002	1995	62.621	47.703	37.277	76,18%	78,14%
Sociedad Aguas del Tucumán	Provincia de Tucumán	Provincial	2004	1998	368.538	276.684	171.573	75,08%	62,01%
Agua y Saneamientos S.A.	CABA y 20 Municipios del GBA (ampliando)	Nacional	2006	1993	4.212.867	3.073.723	2.321.350	72,96%	55,10%
Aguas Santafesinas S.A.	Santa Fe capital, Rosario, Cañada de Gómez, Rafaela, Casilda, Firmat, Rufino, Reconquista, Gálvez, San Lorenzo, Funes, Monje, Gran. Baigorria, Ctán. Bermúdez y Villa Gdor Gálvez	Provincial	2006	1995	615.910	585.860	386.793	95,12%	62,8%
Aguas de Catamarca	Catamarca: San Fernando del Valle de Catamarca, Valle Viejo y Fray Mamerto Esquiú	Provincial	2008	2000	51.938	47.013	34.773	90,52%	66,95%
Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S. A.	91 localidades de la Pcia. de Salta	Provincial	2009	1995	299.794	222.406	186.151	74,19%	62,09%
Agua y Saneamiento Mendoza S.A.	Capital, Gral Alvear, Godoy Cruz , Guaymallén, Junín, La Paz, Las Heras, Lavalle, Malargüe, Rivadavia, San Carlos, San Martín, San Rafael, Santa Rosa, Tunuyán (Mendoza)	Provincial	2010	1998	407.509	351.786	268.717	86,33%	65,94%
Aguas Riojanas	La Rioja Capital, Chamental, Chilecito y Olta	Provincial	2010	1999	62376	55468	46.217	88,93%	74,09%
Agua Potable y Saneamiento de Jujuy <sup>8</sup>	Provincia de Jujuy	Provincial	2015	1995	174.630	140.876	106.194	80,67%	60,81%
<b>TOTAL</b>					<b>7.050.026</b>	<b>5.437.131</b>	<b>4.025.593</b>	<b>77,12%</b>	<b>57,10%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda 2010.

<sup>7</sup> Originalmente, las localidades provistas por ABSA eran 91, pero se descuentan 9 que pasaron recientemente a cargo de AySA. Si bien los datos corresponden al Censo del 2010, incluimos dentro AYSA, los números correspondientes a dichas localidades para evidenciar la cobertura actual de la empresa.

<sup>8</sup> En los casos de Mendoza, La Rioja y Jujuy, los datos de cobertura no nos sirven para evaluar a la empresa pública por el hecho de que al momento de realizarse el Censo todavía no se había efectuado la re-estatización, pero sí evidencian la envergadura del área de prestación y los desafíos a futuro.

El primer caso de re-estatización fue el de Tucumán, donde la privatización apenas duró 3 años. La concesión a la empresa Aguas del Aconquija, de propiedad mayoritaria de la multinacional de origen francés Générale des Eaux (luego Veolia) se efectuó en el año 1995, pero luego de un aumento de tarifas de casi el 100%, el no cumplimiento por parte de la empresa de las inversiones prometidas y la resistencia de los usuarios a través del no pago de las facturas, la empresa abandonó el servicio en octubre de 1998 (Crenzel, 2014). Luego de un período de transición en que el Estado Nacional, a través del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), se hizo cargo del servicio, en el 2004 comenzó a funcionar Sociedad Aguas del Tucumán (SAT-SAPEM).

El segundo caso de re-estatización fue el de la Provincia de Buenos Aires, cuando la empresa Azurix, en plena crisis del 2001-2002, abandona la concesión que le había sido otorgado tan sólo 2 años y medio antes. El servicio fue asumido por una empresa de propiedad pública controlada por una cooperativa de trabajadores. La empresa, creada en el año 2002, se llamó Aguas Bonaerenses S. A. (ABSA), y cuatro años después absorbería a la otra empresa provincial que había sido privatizada la década anterior, Aguas del Gran Buenos Aires. ABSA llegó a abastecer a 91 localidades –algunas muy distantes entre sí- de la Provincia de Buenos Aires.

En la actualidad, debido a algunos malos resultados en la gestión de la misma, algunos municipios de su área de cobertura, pero que se encuentran geográficamente en el AMBA, han solicitado ser abastecidos por AySA. A pesar de una mejora general en los niveles de abastecimiento tanto de agua como de cloacas en todo el país, la provincia de Buenos Aires ha sido una de las más relegadas, en especial en los distritos más pobres del tercer cordón del conurbano bonaerense (Cáceres, 2012). Es así que, durante el año 2016, los municipios de Moreno, José C Paz, Merlo, San Miguel, Presidente Perón, Florencia Varela, Malvinas Argentinas General Rodríguez y Escobar, los cuales tienen valores de cobertura muy inferiores a la media nacional, han solicitado su traspaso al área de cobertura de AySA. En la actualidad esta modificación de las áreas de cobertura de ambas empresas se encuentra en pleno desarrollo.

ABSA no sólo ha obtenido malos resultados en términos de expansión del servicio, sino que también ha presentado dificultades en relación a la calidad del agua servida, en particular en las

localidades del interior bonaerense con alta presencia de arsénico en aguas subterráneas, como en el Municipio de 9 de julio, lo cual derivó en la judicialización del conflicto<sup>9</sup>.

En el año 2006 coinciden las dos re-estatizaciones que consideramos más relevantes del proceso y que marcan un punto de inflexión en la política del sector, la creación de AySA por el Estado Nacional y de ASSA por el Estado de la Provincia de Santa Fe. El caso de AySA es, sin lugar a dudas, el más importante, tanto debido a su envergadura, como principal empresa proveedora de servicios, pero también por tratarse de una empresa del Estado nacional. Por su parte, ASSA es la segunda empresa más grande del país, abasteciendo directamente a una población de más de 2 millones de habitantes de 15 localidades de la Provincia de Santa Fe, y a otras 12 localidades de manera indirecta a través del Acueducto Centro. Asimismo, durante sus diez años de existencia, ambas empresas han hecho especial énfasis en la expansión del servicio a través de inversiones en infraestructura, sea a través del gobierno provincial en ASSA, o del gobierno nacional, en el caso de AYSA. A través de estos dos casos, se pueden evidenciar algunos de las características principales del nuevo modelo público.

AySA y ASSA tienen varias características en común, además del hecho de que ambas habían sido concesionadas a un consorcio liderado por la multinacional francesa del agua Suez Lyonnaise, también, como la mayoría de las empresas de agua re-estatizadas en la Argentina, se conformaron como Sociedades Anónimas de capital mayoritario estatal y con una participación minoritaria de los sindicatos en el paquete accionario. Asimismo, como también sucedió en la mayoría de los otros casos, mantuvieron el esquema regulatorio del modelo neoliberal. Al respecto, si bien ambas empresas mantuvieron un esquema institucional similar al de la época privatizadora, en el caso del gobierno nacional, la regulación se dividió en dos organismos, por un lado el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (Eras), encargado de la regulación y control de la empresa, y por el otro la Agencia de Planificación (APla), encargada de la planificación del sector. Tanto en el caso de AySA como el de ASSA, uno de los grandes cuestionamientos al nuevo modelo público fue que mantuviera un esquema regulatorio desde el Estado, cuando ese mismo Estado gestiona la empresa.

<sup>9</sup> Para un análisis más completo del caso de ABSA, ver Minaverri y Cáceres (2016).

Mientras que en AySA se reformó el marco regulatorio a través de una Ley Nacional (N° 26.221), la misma que crea la empresa, en el caso de ASSA se continuó con la normativa creada para la privatización (Ley 11.220). Las asociaciones de consumidores, desde el año 2006 hasta la fecha, continúan reclamando que se revise la ley y se confeccione una nueva legislación acorde a la nueva etapa. Sin embargo, ninguno de los gobiernos hasta la fecha ha avanzado en su concreción. Es evidente que el nuevo modelo de gestión del agua, el cual retoma el protagonismo del Estado luego del fracaso de las privatizaciones, todavía no ha logrado rediscutir el modelo regulatorio.

Otro de los temas conflictivos de las nuevas empresas públicas ha sido el tema de las tarifas, y la conflictiva relación entre la sustentabilidad económica de la empresa y su obligación de garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento. Entre estos dos casos puntuales hubo políticas muy diferenciadas al respecto. Probablemente esto se deba al origen partidario diferente de ambos gobiernos. Mientras que en el caso de Santa Fe se avanzó desde el año 2010 en un proceso de ajuste y aumento tarifario, con el objetivo de trasladar al usuario parte de los aumentos en los costos de la potabilización y distribución del agua y recolección de aguas residuales, en el caso del gobierno nacional se optó por mantener las tarifas congeladas. Esto llevó a la situación de que AySA dependa de los aportes del Tesoro Nacional para cubrir los costos operativos del servicio, lo que generó mayor vulnerabilidad y menor autonomía por parte de la empresa (Tobías, 2015)<sup>10</sup>.

En el caso de ASSA, la discusión por las tarifas demostró ser una herramienta útil para analizar el rol que cumple el Ente Regulador. Lejos de ser un actor pasivo, el ENRESS, aprovechando los intentos de la empresa por aumentar las tarifas, promovió la generación de espacios de participación en la política del sector a partir del llamado a “audiencias públicas” donde la empresa y los usuarios, así como especialistas en el tema, debieron exponer sus argumentos a favor o en contra del aumento. A pesar de no ser vinculantes, dichas audiencias sirven como ejemplo de dispositivos de participación que pueden ser replicados y ampliados en el resto de las empresas públicas de agua.

<sup>10</sup> La política tarifaria de AySA ha sido modificada con la asunción del nuevo gobierno en diciembre del 2010.

En el caso de AySA, si bien la empresa habilitó nuevos espacios de diálogo con actores clave como los municipios a través de la APla, la participación de usuarios (que, por el marco regulatorio, se encuentra representada por la Sindicatura de Usuarios del ERAS) sigue siendo un aspecto poco atendido (Tobías, 2014).

## CONCLUSIONES

En los últimos años es posible observar un auge de re-estatizaciones en el sector de agua y saneamiento, tanto en la región como en otras partes del mundo. Si bien en la Argentina han asumido la forma jurídica de *Sociedades Anónimas* en lugar de *Sociedades del Estado*, no quedan dudas de que estamos en presencia de una gestión netamente estatal, lo que debemos analizar es qué características adquiere la misma.

Por otro lado, y en cuanto a los desafíos de la re-estatización, hemos visto que el hecho de que el Estado retome la prestación activa del servicio no necesariamente supone acercarse a una gestión más “pública”. En ese sentido, McDonald (2015) advierte sobre el peligro de “corporatización”, esto es, empresas de propiedad estatal pero que funcionan con lógicas de mercado.

En la Argentina vemos que la mayor parte del siglo XX la prestación ha estado a cargo del Estado (sea a través del esquema nacional de OSN o de los gobiernos provinciales en los 80’). El modelo neoliberal, si bien significó un cambio radical en el sector, sólo fue hegemónico durante un breve lapso de tiempo hacia finales del siglo pasado y ya a comienzos del siglo XXI se encontraba en crisis. Actualmente, la mayoría de las empresas de agua y saneamiento están gestionadas por el Estado, y no pareciera haber intentos de reprivatizarlas. Sin embargo, como advertimos a lo largo del trabajo, esto no necesariamente supone un regreso lineal al modelo previo a la privatización. Como advierten Swyngedown, Castro y Kaika (2002), la gobernabilidad se ha complejizado y aún perduran estructuras creadas durante la privatización, como los entes reguladores, que deben ser revisadas en sus funciones para poder adecuarse a la nueva prestación estatal. Asimismo, el carácter estatal de la propiedad de las empresas, no significa una gestión pública, en un sentido amplio del concepto, tendiente a una verdadera democratización del sector.

Es así que, para evaluar el proceso hacia un esquema superador, propusimos identificar cuatro dimensiones: la participación, el derecho humano al agua, la sustentabilidad y la transparencia. Creemos que tomando en cuenta estas dimensiones, podremos analizar y caracteriza mejor el carácter público del nuevo modelo del agua.

Los casos analizados aquí brevemente demuestran que a pesar de que el proceso de re-estatizaciones presenta características ampliamente favorables en términos de mejorar la equidad en relación al acceso al agua, todavía existen interrogantes en relación a las continuidades que la nueva gestión estatal tiene respecto al modelo neoliberal, y los desafíos que enfrentan las nuevas empresas para desarrollar un modelo público progresista del agua.

Este trabajo, de carácter exploratorio, se ha propuesto allanar el camino hacia un campo de investigaciones aún poco explorado en el país, acerca de sentido y el significado de las re-estatizaciones. Si bien mucho se ha escrito sobre la el modelo de la privatización en los '90 y sus efectos, a más de 10 años del comienzo de una nueva página en la prestación del servicio, aún resta mucho por reflexionar sobre el rol del Estado en la prestación de un servicio básico como el agua y el saneamiento, y sobre cómo dejar atrás la lógica de commodifiación/ mercantilización y pasar a concebir el acceso al agua y saneamiento como un derecho humano.

## REFERENCIAS

- Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2001). La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana. En D. Azpiazu, K. Forcinito y M. Schorr (Eds.) *Privatizaciones en la Argentina: renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional*. Buenos Aires: FLACSO.
- Azpiazu, D., 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). Buenos Aires: Área de Economía y Tecnología. FLACSO.
- Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K. (2006). *Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (Serie Informes de Investigación N° 19) Buenos Aires: UNGS.
- Barraqué, B. (1992). Water management in Europe: beyond the privatization debate. *Flux*, N° 7, Pp. 7-26.

- Balanyá, B., Brennan, B., Hoedeman, O., Kishimoto, S., Terhorst, P., (2005). *Reclaiming Public Water. Achievements, struggles and visions from around the world*. Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO). Recuperado de: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/books/publicwater.pdf>
- Brinstein, F. (1989). Agua potable en el Gran Buenos Aires: un drama popular, En *Revista Conflictos y procesos de la Historia Argentina* N° 36, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Pp.1-32.
- Cáceres, V. (2012). “La provisión del agua en Argentina. Balance y desafíos a 20 años de las privatizaciones de las empresas del sector”, *7<sup>o</sup> Jornadas de Sociología*, Universidad Nacional de General Sarmiento, abril 2012.
- Catenazzi, A. (2006). Universalidad y privatización de los servicios de saneamiento. El caso de la concesión de Obras Sanitarias de la Nación en la Región Metropolitana de Buenos Aires. 1993 – 2003. En D. Azpiazu, A. Catenazzi y K. Forcinito, *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*, (Serie Informe de Investigación N°19). Pp. 113-174. Buenos Aires: UNGS
- Collado, A., Muller, L., & Budano, R. (1999). *Agua y Saneamiento en Rosario y Santa Fe*. Buenos Aires: Fundación CEDODAL - Aguas Provinciales de Santa Fe.
- Crenzel, E. A. (2014). “De la promesa de universalizar el servicio a la universalización de la protesta: la privatización del agua y el saneamiento en Tucumán, Argentina”. En J. E. Castro (Ed.), *Un examen de la política de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. La experiencia de Argentina* (Vol. 3). Newcastle upon Tyne: WATERLAT-GOBACIT Network
- De Gouvello, B., Lentini, E. Y Brenner, F. (2012) Changing paradigms in water and sanitation services in Argentina: towards a sustainable model? *Water International*. 37 (2). Pp. 91-106.
- Dupuy, G. (1989). *La crise de réseaux d'infrastructure: le cas de Buenos Aires*, Paris: ENPC-LATTS.
- Ferro, G. (2000) *El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regularización*. (Texto de Discusión Nro. 17). Buenos Aires: CEER/ UADE.
- Hachefeld, D., Terhorst, P., Hoedeman, O. (2009) *Progressive Public Water Management in Europe*. (Reclaiming Public Water discussion paper). Transnational Institute and Corporate Europe Observatory. Recuperado de: <http://www.waterjustice.org/uploads/attachments/Progressive%20public%20water%20management%20in%20Europe.pdf>
- Kishimoto, S., Lobina, E., & Petitjean, O. (2015). *Our public water future. The global experience with remunicipalisation*. Amsterdam: Transnational Institute.

- Lobina, E. (2015) "Calling for progressive water policies". En Kishimoto, S. et al. (2015). *Our public water future. The global experience with remunicipalisation*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Lorrain, D. (1999). L'internationalisation de la gestion des réseaux urbains: retours d'expériences. *Annales des Mines*. En *Réalités industrielles (Special issue: Exporter le service public)*. Pp. 52-59.
- McDonald, D. (2012). Remunicipalisation Works. En M. Pigeon, D. McDonald, O. Hoedeman, S. Kishimoto (Eds.) *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*. (Pp. 8-22). Amsterdam: Transnational Institute.
- McDonald, D. (Ed.). (2016). *Making public in a privatized world. The struggle for essential services*. London: Zed Books.
- Minaverri, C. y Cáceres, V. (2016). "La problemática del arsénico en el servicio de agua en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Análisis de casos jurisprudenciales" *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*. 32 (1) pp. 69-76.
- Obras Sanitarias de la Nación (1992) *Expediente de cierre de Obras Sanitarias de la Nación*. Buenos Aires: OSN. Recuperado de: [http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras\\_Sanitarias/Res-Hist-OSN.htm](http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/Res-Hist-OSN.htm)
- Pesce, J. (2006). *La concesión del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia Santa Fe*. (Economía y Tecnología, Trans.). Buenos Aires: FLACSO.
- Pigeon, M., McDonald, D., Hoedeman, O., Kishimoto S. (Eds.) *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Regalsky, A. (2010). De Buenos Aires a las provincias. La formación de una gran empresa pública: Obras Sanitarias de la Nación, 1891-1930. *Desarrollo Económico*. 50 (199). Pp. 455-483.
- Rey, O. (2003). *El saneamiento en el área metropolitana: desde el Virreinato a 1993*, Buenos Aires: Aguas Argentinas.
- Roze, J. P. (2014). "El Caso del Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial (SAMMEP), Chaco". En J. E. Castro (Ed.), *Un examen de la política de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. La experiencia de Argentina*. (Vol. 3). Newcastle: WATERLAT-GOBACIT Network.
- Schneider-Madanes, G. (2001) From Well to Network: Water Supply and Sewerage in Buenos Aires. *Journal of Urban Technology*, 8 (3). Pp. 45-63.
- Swyngedouw, E., Kaika, M. y Castro (2002), Urban Water: A Political-Ecology, Built Environment 28 (2), *Water Management in Urban Areas*. Pp. 124-137.
- Thwaites Rey, Mabel (2010). "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?" en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril. Tobías, M. (2014). *La re-*

*estatización del servicio de agua y saneamiento y la gobernabilidad del agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2012)*. Tesis para habilitar el título de Maestría en Sociología Económica. Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires. Defendida el 10 de Julio del 2014. Disponible online: <http://ri.unsam.edu.ar/greenstone/collect/coltesis/index/assoc/HASH0104/67a2134b.dir/TMAG%20IDAES%202014%20TMA.pdf>

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

Torres, H. (1975). Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires. En *Desarrollo Económico*. 15 (38). Buenos Aires: IDES.