

LA PROVISIÓN DEL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: FRAGMENTACIÓN Y DESIGUALDAD

VERÓNICA LUCIA CÁCERES

Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, lugar de trabajo Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Buenos Aires.
vcaceres@ungs.edu.ar.

Palabras Clave:

Servicios públicos; agua y saneamiento; provincia de Buenos Aires

Key Words:

Public services; water and sanitation; province of Buenos Aires.

Resumen

El presente artículo contribuye al conocimiento de la situación de provisión de agua y saneamiento en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. La provisión de los servicios se vincula a un derecho humano inalienable, conforman eslabones centrales para el desarrollo económico, posibilitan la integración territorial y generan fuertes externalidades positivas en lo que concierne a la salud y condiciones de vida de la población así como al ambiente, especialmente en los recursos hídricos.

El artículo describe las características centrales de la provisión de los servicios; identifica las especificidades que asume la provisión en la provincia de Buenos Aires en relación al resto de las jurisdicciones; y por

último, caracteriza los desafíos que enfrenta. La metodología adoptada combinó un análisis cualitativo de los documentos y un estudio cuantitativo de los datos provenientes de los Censos Nacional de Población, Vivienda y hogares.

Abstract

This paper contributes to the understanding of the situation of water supply and sanitation in the province of Buenos Aires, Argentina. The provision of services is linked to an inalienable human right, center links to economic development, allow territorial integration and generate strong positive externalities respect to health and living conditions of the population and the environment, especially on water resources.

This paper describe the main characteristics of the provision of services, identifies the specific provision assumed in the province of Buenos Aires related to other jurisdictions, and finally, characterizes the challenges it faces. The methodology combined a qualitative analysis of the documents and a quantitative study of data coming from the National Population, Housing and Homes census.

Introducción⁶:

La discusión en torno a la provisión de agua potable y saneamiento se ha insertado en distintas disciplinas y, en las últimas décadas, ha ganado espacio en el debate público en virtud de dos procesos íntimamente vinculados: su creciente escasez y mercantilización. La provisión segura es primordial para la conservación y reproducción de la vida, la realización de múltiples actividades productivas, la promoción del desarrollo económico, la integración territorial y la protección del ambiente, especialmente en los recursos hídricos. Por lo que genera fuertes externalidades positivas.

Asimismo, el acceso constituye un paso previo para la realización de otros derechos como la salud y son los Estados los responsables de velar

⁶ El presente texto constituye un avance de mi tesis de doctorado en Ciencias Sociales dirigida por Fernando Isuani y codirigida por Karina Forcinito.

por dichos derechos con el objetivo de que todas las personas tengan un acceso garantizado de forma: asequible en términos económicos, accesibles físicamente, en cantidades suficientes y continuas para el uso personal y doméstico, sin micro-organismos ni sustancias químicas y amenazas radiológicas y aceptables en su color, olor y sabor. Por su importancia, el acceso a los servicios fue incluido dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, establecidos por el Comité responsable de la supervisión de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, los cuales contemplan la meta de reducir a la mitad la cantidad de personas existentes que carecen de acceso al agua potable y, también, de modo complementario al saneamiento.

En la Argentina, desde la descentralización y transferencia de los servicios prestados por Obras Sanitarias de la Nación (OSN) acaecida en 1980, la provisión y el establecimiento de lineamientos de las políticas sectoriales recaen sobre los Estados provinciales y por decisión de estos últimos, en algunas jurisdicciones también sobre ciertos municipios, a excepción del territorio integrado por la Ciudad de Buenos Aires y 17 municipios del conurbano bonaerense que se encuentran bajo jurisdicción nacional.⁷

No obstante, el estudio de los servicios cobro importancia en la década del noventa del siglo pasado en el marco de las concesiones de las prestatarias a empresas privadas, y desde entonces ha enfatizado en el estudio del desempeño de la empresa nacional y de forma más reciente en las experiencias subnacionales de provisión.

El artículo pretende contribuir al estudio de la provisión de agua y saneamiento en la Provincia de Buenos Aires. Luego de la presente introducción, el trabajo sigue la siguiente estructura: primero se presentan los objetivos y la metodología utilizada; segundo se describen los aspectos centrales de los servicios de agua y saneamiento; tercero se caracteriza la situación en la Provincia de Buenos Aires a partir de una breve presentación

⁷ Asimismo la Constitución Nacional otorga a la Nación la responsabilidad de "*dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección*" y a las provincias "*el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*". (Artículos 86 y 124)

de la evolución histórica de los servicios y los actuales desafíos; por último, se efectúan algunas conclusiones preliminares.

Objetivos:

El presente artículo pretende en primer lugar, describir las características centrales de la provisión de los servicios de agua y saneamiento; en segundo, identificar las especificidades de la provisión en la Provincia de Buenos Aires en relación al resto de las jurisdicciones; y por último, caracterizar los principales desafíos que enfrenta.

Metodología:

La metodología adoptada para el desarrollo del presente artículo combinó un análisis cualitativo de los documentos y un estudio cuantitativo de los datos provenientes de los Censos Nacional de Población, Vivienda y Servicios. En una etapa exploratoria se recopilaron los archivos históricos vinculados a la provisión (normativas, discursos parlamentarios y publicaciones oficiales de programas del sector) e información relativa al derecho humano al agua y saneamiento emitida por el Comité responsable de la supervisión de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales. Posteriormente, se clasificó la información, se georeferenciaron los datos de cobertura de los Censos; y por último, se analizó la información recopilada tendiente a formular algunas conclusiones.

Características de los servicios de agua y saneamiento:

La prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento conforma dos monopolios naturales diferenciables que resultan de las redes de tuberías y drenaje de las grandes obras de potabilización del agua y depuración de los residuos, y de los acueductos y drenajes que conforman la infraestructura típica de las zonas urbanas. Dichas características estructurales se vinculan, fundamentalmente, con la presencia de economías de escala que tienen lugar cuando a medida que aumenta el

nivel de producción, los costos totales se incrementan menos que proporcionalmente. Esto hace que los costos por unidad de producción sean decrecientes a medida que aumenta el nivel de producción y, por lo tanto, el tamaño mínimo eficiente de las unidades productivas -que suele determinarse en función del mínimo costo unitario posible- resulta muy grande. Estas economías funcionan como barreras naturales a la entrada en la medida en que hacen más costoso el ingreso al mercado. Cuando las economías de escala son muy grandes puede resultar conveniente -desde el punto de vista del costo mínimo de producción- que una sola empresa abastezca todo el mercado, en función del tamaño del mismo. (Forcinito, 2005)

Por otro lado, la demanda de los servicios de agua y saneamiento debido a la esencialidad de las necesidades básicas que satisface es fuertemente inelástica en relación con el precio, por lo que tiende a ser "independiente de los cobros que se hagan". (Vickers y Yarrow, 1991:486)

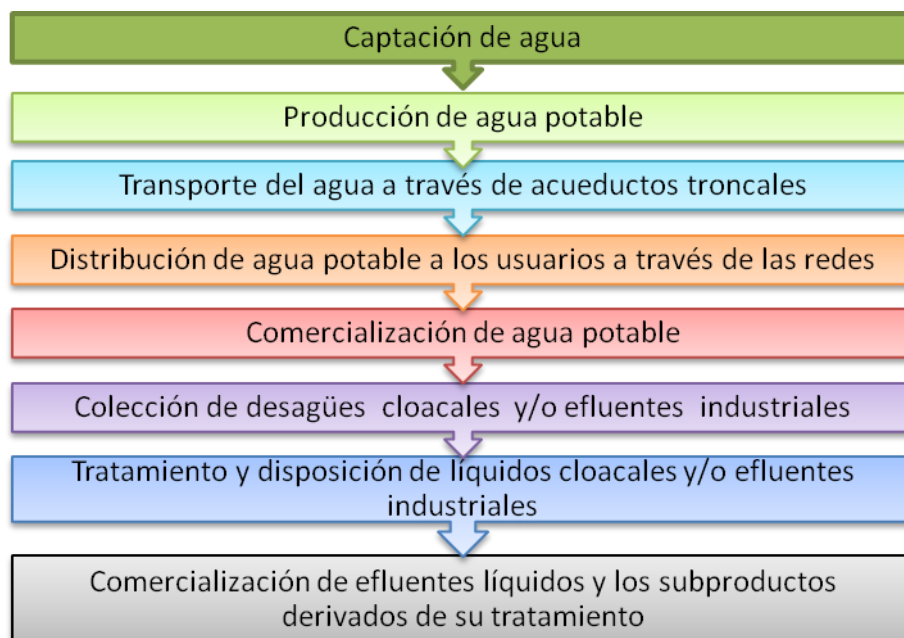
En tanto servicios públicos, según la tradición francesa a la que adherimos y que ha nutrido a lo largo de décadas la prestación de los servicios en Argentina y la región, engloban actividades de utilidad pública con características de red cuya prestación corresponde al Estado, como su titular, garantizar.

La mayor parte de los dispositivos normativos que estructuran, regulan y acuerdan distintos aspectos de la provisión sostienen que los servicios deben ser prestados considerando los principios de generalidad, igualdad, regularidad, continuidad y obligatoriedad. La generalidad refiere a que los servicios tienen que alcanzar a toda la población, por lo que las prestatarias no pueden negar los servicios por la condición social o económica de los usuarios. En estrecha relación con lo anterior, la igualdad sostiene que "...todos los habitantes tienen derecho a gozar del servicio y se comprende en una característica que a veces se menciona aisladamente: la igualdad o uniformidad, por imperio de la cual todos tienen derecho a exigir el servicio en igualdad de condiciones". (Gordillo, 2000: 34) Asimismo, la regularidad establece que los servicios tienen que ser prestados en conformidad con las regulaciones económicas, ambientales, sanitarias, de presión, etc. acordados por los organismos regulatorios y no pueden ser interrumpidos sin garantizarse un suministro mínimo. Por último, la obligatoriedad impide a las empresas proveedoras efectuar discriminaciones entre los usuarios y

obliga a los mismos a conectarse cuando los servicios estén en condiciones de ser prestados.

La figura 1 da cuenta de las distintas fases de los servicios, en el caso del agua incluye su captación (de una fuente superficial o subterránea), la producción de agua potable, su transporte a través de acueductos troncales, la distribución a los distintos lugares y usuarios a través de redes y su comercialización. Así también en tanto la producción del servicio de agua genera desechos, el servicio de cloacas incluye la colección a través de redes subterráneas que los transportan fuera de las viviendas, los tratamientos y disposición de los líquidos así como la comercialización de los subproductos derivados.

Figura 1: Las fases de los servicios de agua y saneamiento



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, los servicios forman parte de la infraestructura social y económica del país: social en tanto su acceso seguro por parte de la población en términos de cantidades y calidades impacta en lo que concierne a los aspectos sanitarios, en la calidad de vida y en sus condiciones ambientales; y económica, ya que el desarrollo de las diversas actividades productivas demanda de la amplitud del abasto de agua y de las posibilidades de disponer y tratar los efluentes. Es decir, los servicios integran parte de los servicios urbanos provistos mediante redes físicas con prestaciones colectivas que ofrecen medios para la producción y

reproducción de la vida y la satisfacción de necesidades indispensables. (Mutuberría Lazarini, 2007)

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

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

Reseña histórica de la provisión en la Provincia de Buenos Aires:

El servicio de infraestructura de agua se inició en la Argentina en 1869, específicamente en la ciudad de Buenos Aires, con el aval de la Provincia de Buenos Aires y luego se desarrolló el servicio de cloacas, de forma contemporánea a lo que aconteció en algunas metrópolis europeas. La puesta en marcha de los servicios demandó la creación de la Comisión de Obras de Salubridad encargada de la instalación de las Aguas Corrientes.

En 1880, tras la federalización de la Ciudad de Buenos Aires, la Comisión pasó al ámbito del Ministerio del Interior, lo que permitió al Estado nacional intervenir directamente en la provisión en la ciudad, colocando a la Comisión en el ámbito del Ministerio del Interior. (Regalsky, 2010)

Los inicios de los servicios en la Provincia de Buenos Aires se vinculan con la decisión del gobierno provincial de fundar la ciudad de La Plata y constituirla como cabecera provincial, luego de la federalización. La

legislatura provincial autorizó la construcción y contratación de las obras sanitarias y encargó la elaboración de los planos mediante la ley 1611 de 1882.

Para lo cual designó una Comisión Central de Aguas Corrientes de la Provincia de Buenos Aires para que elaborase informes sobre la factibilidad de la expansión del servicio a partir de las obras ya construidas hacia el área de influencia de La Plata. Posteriormente, la comisión pasó a integrar la Oficina de Obras Sanitarias dentro del Departamento de Ingenieros en coexistencia con las secciones ferrocarriles, hidráulica, puentes y caminos, arquitectura y dibujo, geodesia, catastro y archivo. El servicio de agua corriente fue inaugurado en 1885 y el de cloacas en 1905.

Si bien durante los primeros años del Siglo XX la cobertura de los servicios alcanzó niveles importantes en la ciudad de La Plata dónde se concentró la actividad política de la provincia, en otras ciudades y pueblos del interior aún no se visualizaba la posibilidad de concreción de los servicios. Para atender a esta cuestión la provincia autorizó mediante el otorgamiento de concesiones a distintas empresas privadas para que realizaran estudios, construyeran las infraestructuras y prestaran el servicio de agua corriente en Avellaneda, Lomas de Zamora, entre otros. La supervisión de la concesión estuvo a cargo del Departamento de Ingenieros del Ministerio de Obras Públicas (MOP).

Asimismo, el gobierno provincial y el nacional firmaron una serie de acuerdos tendientes a establecer las responsabilidades respecto a la creación, expansión y prestación de los servicios en distintas localidades de la provincia como la pujante ciudad turística de Mar del Plata y Bahía Blanca; y entrado el Siglo XX se agregaron otros convenios que permitieron a la Nación prestar los servicios en una parte importante del Conurbano Bonaerense.

En 1910 la provincia estableció que la dirección, administración y conservación de las obras sanitarias quedaría atribuida a la Sección del Departamento de Ingenieros con el personal proveniente de la Oficina de Obras Sanitarias (ley 3221). Tres años después creó la Dirección General de Saneamiento y Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (DGSOSBA) que asumió la tarea de ejecutar las obras que posibilitasen la prestación de los servicios en territorio bonaerense (ley 3529). La DGSOSBA no logro sostenerse en el tiempo, ya que en 1915 pasó a ser

aglutinada en la Dirección General de Salubridad Pública y Obras Sanitarias que coexistió al interior del MOP con otras reparticiones vinculadas con la gestión de los recursos hídricos como la Dirección de Hidráulica.

En 1924, bajo el gobierno de Cantilo, la provincia estableció que las obras sanitarias estuvieran bajo la Dirección de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (DOS). El organismo permaneció sin grandes transformaciones hasta 1973 cuando el gobierno militar del Brigadier Moragues sancionó el decreto-ley 8065 por el cual creó la entidad autárquica denominada Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (AGOSBA), como sucesora de la DOS. La creación de la AGOSBA se enmarcó en un período de continuo crecimiento de la población en áreas menos rentables donde la empresa de jurisdicción nacional OSN no gestionaba la provisión y los hogares accedían mediante modalidades sustitutas y paso a ocupar un lugar importante en el entramado de actores como responsable de la prestación de los servicios, de las obras existentes y de las futuras y recibió el poder de policía sobre las instalaciones sanitarias internas.

Durante los primeros años desde la creación de AGOSBA se evidenciaron distintos acontecimientos que afectaron el área de prestación de la empresa, por un lado, la transferencia y municipalización de los servicios no interjurisdiccionales llevada adelante por la provincia hacia una parte importante de las localidades del interior. Lo cual se vio posibilitado por la sanción del decreto- ley 9975/79 que dispuso en su artículo 1 la municipalización de las funciones y servicios que "por su índole" fueran "propios de la competencia comunal". Lo cual generó la transferencia de los servicios a cargo hasta entonces de AGOSBA a los municipios de Alberti, Arrecifes, Balcarce, Baradero, entre otros.

Por otro lado, el territorio a cargo de la empresa volvió a expandirse dado el proceso de descentralización y transferencia de los servicios implementados por el gobierno Nacional, sobre la prestación, gestión y regulación de los servicios a cargo de OSN a las jurisdicciones subnacionales en 1980. De esta forma, la provincia recibió así la responsabilidad sobre los servicios en municipios, de creciente importancia relativa, como General Pueyrredón.

Así en la Provincia de Buenos Aires durante el Siglo XX se configuró un esquema heterogéneo de provisión de agua y saneamiento que involucró a

los distintos niveles de gobierno y que tuvo -en una parte importante del territorio- al Estado provincial como productor de los servicios.

En la década del ochenta, las políticas sectoriales se vieron condicionadas por el fuerte desfinanciamiento estatal que afectó al país tras la crisis económica y el dramático legado de la dictadura. Ya en los noventa la crítica situación en materia de desigualdad de la cobertura, calidad de la prestación y tenues niveles de tratamiento de los efluentes fueron los argumentos que el gobierno provincial de Duhalde utilizara para promover la concesión de los servicios y la desarticulación de la AGOSBA.

Los servicios fueron concesionados en 1999- luego de la sanción de la ley 11.820 que ya no contemplaba la posibilidad que el propio Estado provincial continuara haciéndose cargo de la gestión, de la división del territorio en áreas de negocios y del pago de importantes cánones- a dos consorcios: Azurix Buenos Aires Sociedad Anónima (ABA) y Aguas del Gran Buenos Aires Sociedad Anónima (AGBA).

La concesión en territorio de ABA finalizó en 2002 y los resultados alcanzados por la gestión privada de los servicios, especialmente en lo referido a la cobertura y calidad estuvieron lejos de alcanzarse, por el contrario se incrementó la brecha de desigualdad entre los partidos con mayor y menor cobertura, lo cual afectó a los hogares de menores ingresos porque promovió: el aumento de las tarifas, el corte total de los servicios frente a la imposibilidad de pago de los usuarios convertidos en clientes así como la expansión en las zonas más rentables en detrimento de las de menores recursos. (Azpiazu, Bonofiglio, y Nahón, 2008)

El Estado provincial rescindió el contrato a ABA y creó mediante el decreto N° 517 Aguas Bonaerense S.A. (ABSA), una empresa cuyas acciones corresponden en un 90% al Estado provincial y en un 10% a los trabajadores de acuerdo al Programa de Participación Accionaria. ABSA es responsable de la prestación de los servicios, de la captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización del agua potable, la colección, tratamiento, disposición y eventual reutilización y/o comercialización de desagües cloacales en parte del territorio bonaerense y fue expandiendo su área inicial de cobertura con la caída de otras concesiones (como Aguas de Gran Buenos Aires (2006); Aguas de Campana (2008), etc.).

La provisión de agua y saneamiento: entramado de actores y desafíos

La provisión en la Provincia de Buenos Aires se encuentra atravesada por un entramado de organismos que incluye al Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, la Subsecretaría de servicios públicos con la Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloacas, la Autoridad del Agua, el Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA), cuyas funciones se detallan en la tabla 1.

Tabla 1: Principales funciones de los organismos involucrados en la prestación de los servicios por redes

Organismo	Funciones y actividades	Marco Normativo
Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos	Tiene a su cargo la planificación y programación de las obras públicas de jurisdicción provincial, en consulta con los municipios en que se desarrollen, cuando correspondiera. Así como el análisis del dictado de normas relacionadas con la contratación, construcción y conservación de las obras públicas; y la intervención en la dirección, organización y fiscalización del registro de empresas contratistas de obras públicas y de consultoría relacionadas a ellas con arreglo a la legislación provincial vigente. Por último, el estudio, la programación, la atención, fiscalización, mantenimiento y explotación de las obras hidráulicas, aguas corrientes y efluentes; y la aprobación y fiscalización de todo tipo de efluentes, etc.	Ley 12856 y Decreto 1441/03
Subsecretaría de servicios públicos. Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloacas	Lleva a cabo la planificación, ejecución y supervisión de los programas de obras destinadas al mantenimiento, mejora y ampliación de los servicios de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y distribución de agua potable y recepción, tratamiento y disposición de desagües cloacales. A su vez, la administración de la información sobre la problemática, la demanda y condiciones de las infraestructuras, la calidad y la cobertura de los servicios públicos de agua y cloacas; la ejecución de la programación de los planes de abastecimiento, cobertura, optimización y expansión de los servicios públicos de agua y cloacas. Así como la ejecución de las obras de infraestructura para el agua y cloacas mediante obras de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y	Decreto 2390/05

	distribución de agua potable y de recepción, tratamiento y disposición de desagües cloacales.	
Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (SPAR).	Organismo descentralizado cuya función es ejecutar programas para poblaciones rurales de 100 a 3.000 habitantes. Entre sus funciones se encuentran: solicitar al prestador bajo su órbita la información necesaria que permita la fiscalización de los servicios que presta y opera, considerando específicamente aquellos aspectos económicos, técnicos, jurídicos y sociales; cumplir con el programa de control del servicio elaborado por el OCABA atendiendo las características de cada prestador a fiscalizar; realizar los muestreos y análisis encomendados por el OCABA en los tiempos previstos por este; evaluar la información del prestador y elevar los informes al OCABA.	Leyes 7533 y 7868 Decreto 2597/2006
Autoridad del Agua	Lleva adelante la planificación hidrológica, la reglamentación, supervisión y vigilancia de todas las actividades y obras relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación del agua. La promoción de programas de educación formal e informal sobre el uso racional del agua, etc.	Ley 12257
Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA)	Tiene a su cargo la función de controlar y fiscalizar la prestación del servicio público de agua y cloacas en todo el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, así como la defensa de los intereses de los usuarios, la intervención en las cuestiones relacionadas con la actividad de las prestatarias del servicio; velar por la protección del medio ambiente, etc.	Decreto 878/2003
Aguas Bonaerenses Sociedad Anónima (ABSA)	La prestación de los servicios de captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización del agua potable, la colección, tratamiento, disposición y eventual reutilización y/o comercialización de desagües cloacales	Decretos 517/2002 y 878/2003 Ley 12989

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, de la Subsecretaría de Modernización del Estado, la Autoridad del Agua, el Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires y Aguas Bonaerenses S.A.

Asimismo, se encuentra una variedad de personas jurídicas tanto de derecho público como privado del nivel nacional, provincial y municipal en carácter de sociedades anónimas⁸ con mayoría accionaria del Estado

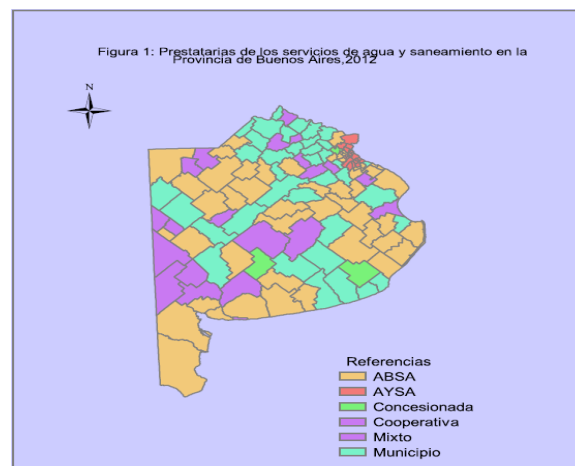
⁸ "Habrà sociedad comercial cuando dos o más personas en forma organizada, conforme a uno de los tipos previstos en esta Ley, se obliguen a realizar aportes para aplicarlos a la producción o intercambio de bienes o servicios participando de los beneficios y soportando las pérdidas". En las sociedades anónimas "El capital se representa por acciones y los socios limitan su responsabilidad a la integración de las acciones suscriptas" (Ley 19550 de 1972, artículos 1 y 163)

nacional o provincial, sociedades anónimas correspondientes a capitales privados, sociedades del estado y cooperativas⁹.

✓ A nivel nacional Aguas Argentinas y Saneamiento S.A. (AySA), ex Aguas Argentinas y OSN, presta los servicios en 17 municipios del conurbano.

✓ A nivel provincial Aguas Bonaerense S.A (ABSA), ex ABA y AGOSBA, opera los servicios en 91 localidades que incluyen municipios del segundo cordón del conurbano y del interior.

✓ A nivel municipal un conjunto importante prestan directamente los servicios mediante direcciones que dependen de las secretarías o subsecretarías de obras públicas; bajo sociedades del Estado como en General Pueyrredón donde opera Obras Sanitarias de Mar del Plata- Batán Sociedad del Estado; gestiones privadas en Balcarce (Aguas de Balcarce S.A.); Laprida (Aguas de Laprida S.A.) y en Pilar (Sudamericana de aguas S.A) o han concesionado a cooperativas, como se observa la figura 1.

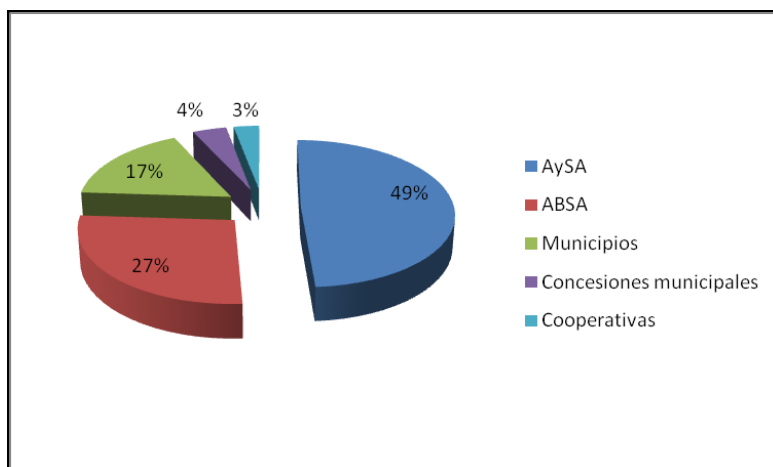


Fuente: Elaboración propia en base a información de las prestatarias y el OCABA.

⁹ "Las cooperativas son entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios, que reúnen los siguientes caracteres: 1º. Tienen capital variable y duración ilimitada. 2º. No ponen límite estatutario al número de asociados ni al capital. 3º. Conceden un solo voto a cada asociado, cualquiera sea el número de sus cuotas sociales y no otorgan ventaja ni privilegio alguno a los iniciadores, fundadores y consejeros, ni preferencia a parte alguna del capital. 4º...". Ley N° 20.337 de 1973, artículo 2

Las empresas a cargo de la Nación y la Provincia son las más importantes en términos de la cantidad de población bajo el área concesionada, como se observa en el gráfico 1, ya que el área concesionada a AySA involucra al 49% de la población de la provincia; la de ABSA al 27%, los municipios al 17%, concesiones municipales a capitales privados al 4% y las cooperativas al 3%.

Gráfico 1: Prestatarias según cantidad de población bajo el área de concesión



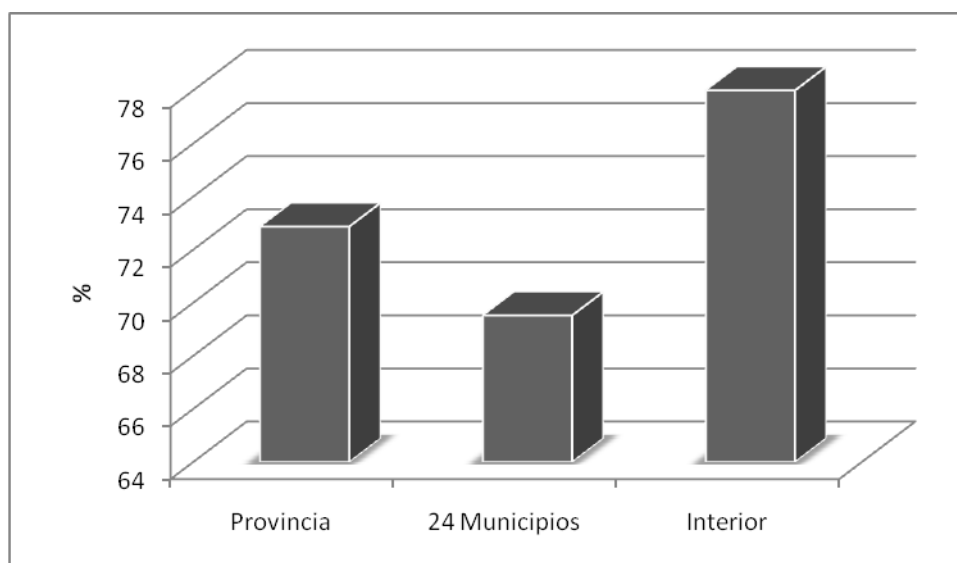
Fuente: Plan estratégico de agua y saneamiento de la Provincia de Buenos Aires y Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010

La fragmentada institucionalidad que sostiene la prestación de los servicios por redes en el territorio provincial satisface en materia de cobertura, sin embargo, únicamente al 72,87% de la población total en el caso de agua y al 43,18% en el caso de cloacas que en términos absolutos equivalen a 11.282.346 y 6.684.993, cobertura similar si analizamos las otras unidades de medición: 75,09 de los hogares en el caso de agua y 47,57% de cloacas; 75,47 de las viviendas en el caso de agua y 48,65 en el caso de cloacas. (INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2010)

Si consideramos la diferencia entre los 24 municipios del Gran Buenos Aires -núcleo de la población urbana ya que concentra a 9.859.658 de personas- y los municipios del interior -en el que viven 5.802.440 de personas- encontramos que la cobertura del Gran Buenos Aires es menor al total provincial ya que acceden al servicio de agua sólo al 69,52% de la población y, aún más crítica en el caso de las cloacas que sólo alcanza al 37,27%; por el contrario en el resto de la provincia la cobertura del servicio

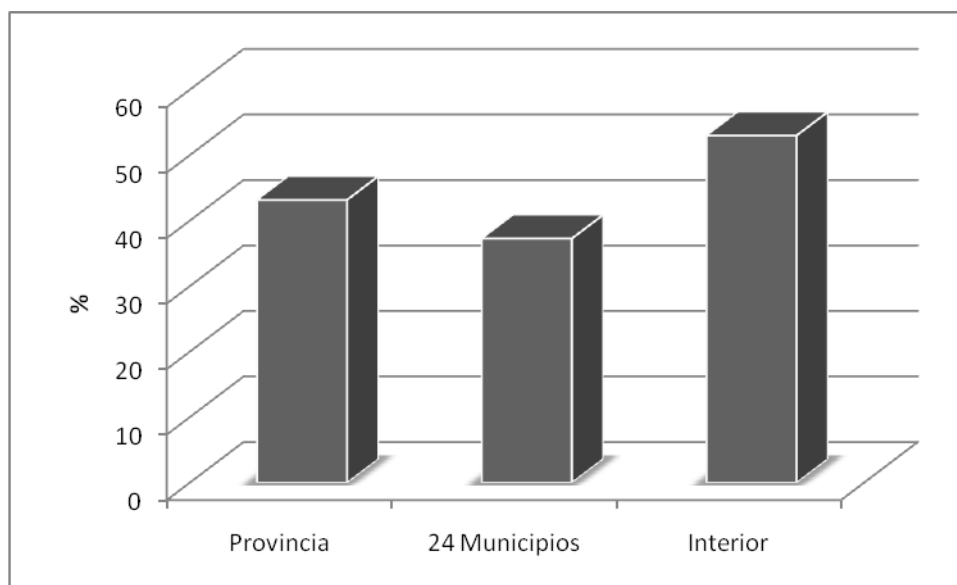
de agua alcanza al 78% de la población y al 53% en el caso de las cloacas como se observa en el gráficos 2 y 3.

Gráfico 2: Población con cobertura de agua por red en los 24 municipios e interior, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, 2010

Gráfico 3: Población con cobertura de cloacas en los 24 municipios e interior, 2010

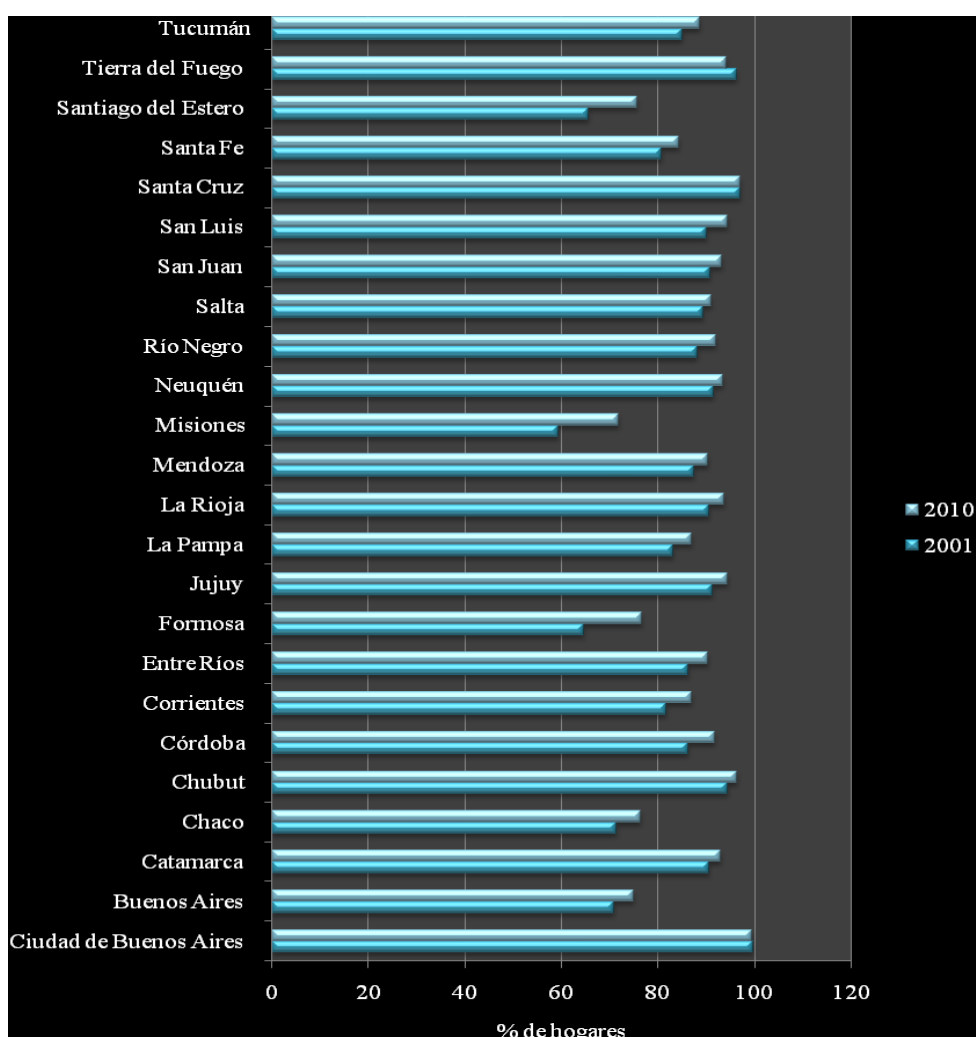


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, 2010

Asimismo, el análisis de la cobertura intra municipios permite observar que los que rodean a la ciudad de Buenos Aires, parte de los del primer cordón del conurbano: Vicente López, San Isidro y Tres de Febrero tienen mejor cobertura que los de la periferia del segundo cordón Malvinas Argentinas, José C. Paz y Moreno con ínfimos niveles.

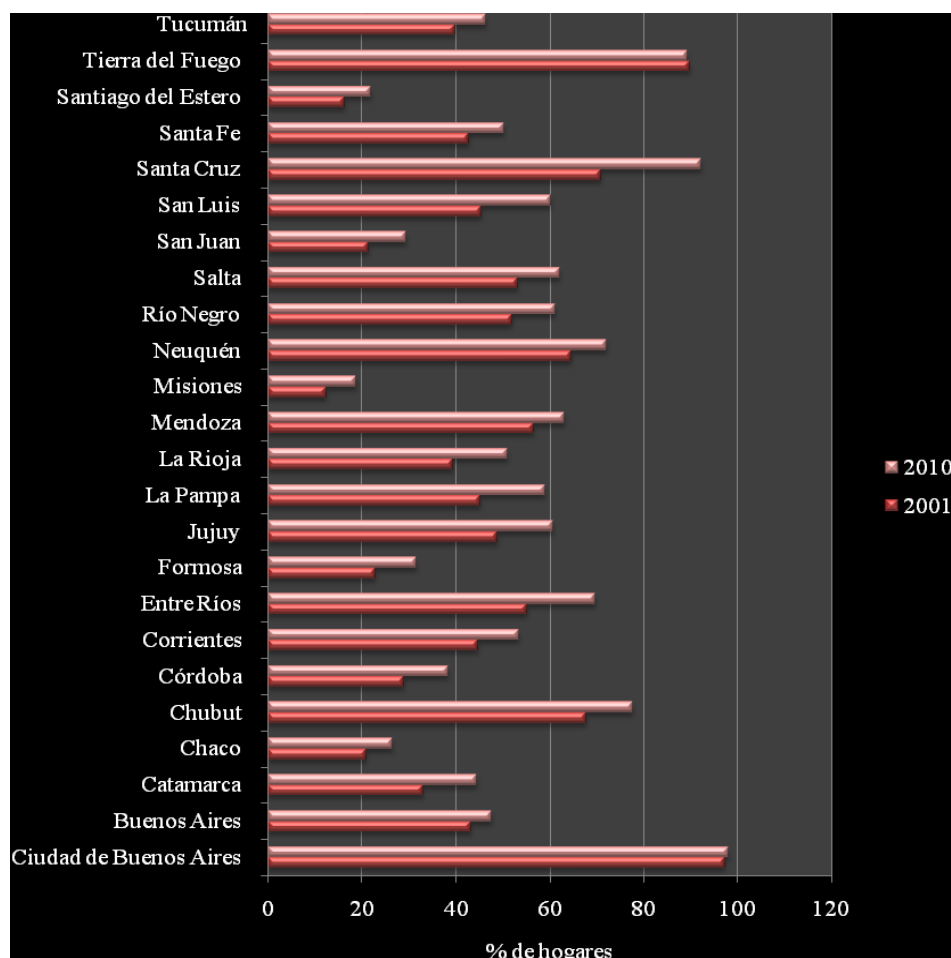
Si bien los datos del CENSO de 2010 exhiben una mejoría respecto a 2001 una parte importante de la población aún no ha podido acceder a los servicios básicos lo que ubica a la provincia entre las jurisdicciones del país con menor cobertura como permite observar los gráficos 4 y 5.

Gráfico 4: Hogares con acceso al servicio de agua en las distintas jurisdicciones (2001-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, 2001 y 2010

Gráfico 5: Hogares con acceso al servicio de cloacas en las distintas jurisdicciones (2001-2010)

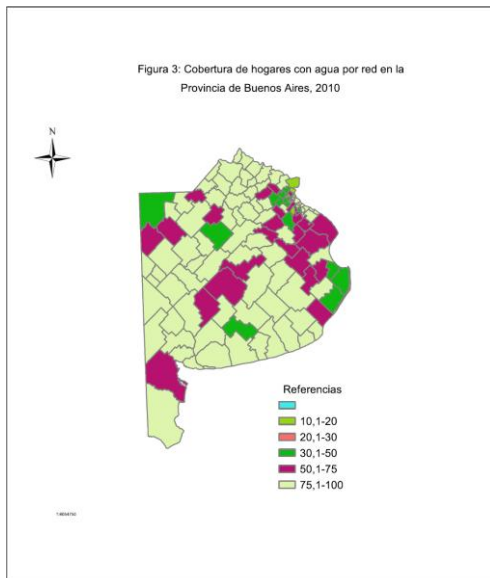


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, 2001 y 2010

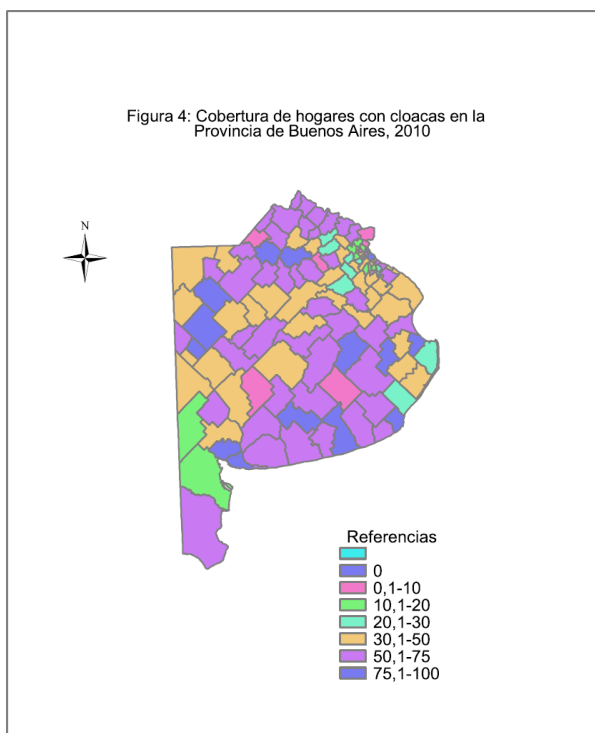
A más de una década del Siglo XXI las desigualdades sociales se reproducen y reflejan también en las formas en que los hogares resuelven las necesidades sanitarias. La falta de acceso afecta a los sectores más vulnerables, tal como destacan Monteverde, Cipponeri y Angelaccio (2010:1) se observa “un fuerte efecto sinérgico entre la falta de servicios de saneamiento, la vulnerabilidad social y la degradación del medio ambiente”.

La mayor cantidad de población sin acceso a los servicios se ubica en el conurbano bonaerense dónde la Provincia y la Nación tienen responsabilidades compartidas en la prestación, tal como permiten observar las figuras 3 y 4. Dicho territorio experimenta una demanda de los servicios “dinámica y creciente por lo cual se necesitan políticas de planificación a mediano y largo plazo que contemplen este incremento

poblacional” y las áreas sin acceso “tienden a coincidir con aquellas en donde viven las personas de ingresos más bajos, en las que la problemática se agudiza en la medida que el acceso al agua subterránea no es una opción segura, ya sea por la imposibilidad física de obtenerla o por su mala calidad”. (Plan Estratégico, 2011:151)



Fuente: Elaboración propia en base a información de las empresas, OCABA e INDEC.



Fuente: Elaboración propia en base a información de las empresas, OCABA e INDEC.

La provisión en la Provincia de Buenos Aires enfrenta como desafíos centrales: la ausencia de instancias de coordinación entre las prestatarias que se desempeñan y los organismos de control y regulación; la desigualdad territorial en materia de cobertura que afecta a los municipios más empobrecidos; la expansión del servicio de agua y cloacas de forma complementaria, especialmente en los territorios más postergados; la sanción de un sistema regulatorio que integre los aspectos sociales, económicos y ecológicos, ya que la regulación constituye un elemento central para garantizar el acceso a los servicios por parte de los hogares con tarifas que observen criterios de equidad. La misma requiere realizarse, también, en forma coherente con la política ambiental dado que la gestión de los recursos hídricos presenta problemas socioambientales que demandan una visión holística; la promoción de sistemas de macromedición y micromedición que apunte a reducir el consumo doméstico y las enormes pérdidas en las redes; y la ampliación y mejora de la operación de las plantas de tratamiento del agua, tendiente a aumentar su calidad del agua.

Conclusiones:

La provisión de agua y saneamiento en territorio bonaerense tiene, al menos, dos rasgos distintivos: por un lado, la presencia de un conjunto heterogéneo de prestatarias que inciden de forma directa en el sector y actúan con escasa articulación. Por otro, pese a la heterogeneidad enfrenta notables niveles de desigualdad en materia de cobertura. Dicha desigualdad puede ser pensada en el marco de las desigualdades territoriales que atraviesan el suelo bonaerense y se expresan, fundamentalmente, en el conurbano dónde se hallan municipios con una cobertura cercana a abastecer a la totalidad de los hogares y otros donde la mayoría aún se ven obligadas a resolver el acceso mediante modalidades menos seguras.

El análisis de la cobertura encuentra, llamativamente, a los municipios más pequeños -donde teóricamente existen problemas en materia de escala para la provisión- en mejores condiciones relativas que lo que sucede en los grandes municipios. En líneas generales, los partidos con menores niveles

de cobertura se ubican en el territorio a cargo del Estado provincial y Nacional y corresponden con los partidos más empobrecidos del conurbano.

La fragmentación y la desigualdad se relacionan con un conjunto de factores como las modalidades que asumió el proceso de urbanización de la provincia en donde el mercado reguló el acceso al suelo, la discontinuidad de las políticas públicas que se han visto condicionadas por problemas económicos y creciente contaminación de los recursos hídricos.

La alta relevancia social, la necesidad de fuertes inversiones de lento recupero, los diversos actores que intervienen y la complejidad de los diseños institucionales que suelen acompañar las acciones hacia el campo de análisis plantea desafíos importantes a los distintos niveles de gobierno.

Bibliografía:

Azpiazu, D y Bonofiglio, N. (2006) *Nuevos y viejos actores los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad.* Documento de Trabajo N° 16, Área de Economía y Tecnología de FLACSO.

Azpiazu, D; Bonofiglio, N; Nahón, C (2008) *Agua y energía: mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país.* FLACSO, Bs. As.

Cáceres, V. (2013) "La regulación del agua potable y saneamiento domiciliario en la provincia de Buenos Aires: un accionar discriminatorio del Estado". En *Realidad Económica*, 2013, N° 274, 22-45.

Cáceres, V. (2011) La problemática del acceso al agua potable y al saneamiento por fuera de las redes. Regulación estatal y circuitos mercantiles de acceso en el Partido de José C. Paz, en el interior del AMBA. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales (UNGS-IDES)

Capel, H. (2003) *Una mirada histórica sobre los estudios de redes de ciudades y sistemas urbanos.* GeoTrópico, N°1.

Catenazzi, A. (2009) Universalidad de las redes de agua y fragmentación en el conurbano bonaerense. Una lectura bajo el prisma de la concesión. Pp. 25-44. En: Catenazzi, A., Quintar, A., Cravino, M.,_Representação, N. y Novick, A. (editores). El retorno de lo político a la cuestión urbana. Prometeo Libros, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. 159 p.

Catenazzi, A. y Representação, N. (2012) "La gestión de la universalidad de las redes en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Reflexiones a partir de la concesión a cargo de Aguas Argentinas S.A." en Di Pace (et. al) *Agua y territorio: fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. CICCUS, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines

Forcinito, K. (2005) *Los sectores de infraestructura para la prestación de servicios públicos en la Argentina. Lineamientos generales de regulación pública*, ficha mimeo, Buenos Aires.

Gordillo, A. (2000) *Tratado de derecho administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As.

Isuani, F. (2010) *Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Una mirada desde el proceso de configuración de los instrumentos de políticas públicas. El caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)*. Tesis doctoral. Programa de Doctorado en Ciencias Sociales FLACSO-Argentina.

Monteverde, M. Cipponeri, M. y Angelaccio, C. (2010) Saneamiento, educación, medio ambiente y diarreas: el caso del conurbano bonaerense. *Revista Latinoamericana de Población* 6:

Mutuberría Lazarini, V. (2007) *Los servicios públicos urbanos como medios colectivos para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad desde la perspectiva de la economía social: análisis de experiencias de gestión colectiva en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Tesis de maestría en economía social, Universidad Nacional de General Sarmiento

Pereyra, E. (2010) "La política de agua en la Provincia de Buenos Aires. Notas para su reconstrucción histórica" en Isuani, F. (editor) *Política Pública y Gestión del agua: aportes para un debate necesario*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

Vickers, J. y Yarrow, J. (1991) *Un análisis económico de la privatización*, Fondo de Cultura Económica, Gran Bretaña

Fuentes documentales consultadas:

Documentos

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

Normativa:

Ámbito de la Provincia de Buenos Aires:

Ley 1611

Ley 3231

Leyes 7533

Leyes 7868

Ley 11.820

Ley 12257

Ley 12856

Ley 19550

Ley 20.337

Decreto-Ley 8065/1973

Decreto- ley 9975/1979

Decretos 517/2002

Decreto 1441/2003

Decreto 878/2003

Decreto 2390/2005

Decreto 2597/2006

Ámbito Nacional

Ley Nº 25.688/2002

Resolución Nº 9 Ministerio del interior

Resolución Nº 1.332 del Ministerio de Economía

Decreto Nº 258/1980

Cita de este artículo:

CÁCERES, V. (2013) "La provisión del servicio de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires: Fragmentación y desigualdad". *Revista OIKONOMOS [en línea] 15 de Octubre 2013, Año 3, Vol. 2.* pp.94-115 . Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>

