XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2023.

# Agua y Saneamiento: Continuidades y rupturas en la Intervención Económica Estatal en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2015-2019).

Bellia Cordido Cecilia, Carrera de Sociología FSOC-UBA, OCE FSOC-UBA, OEP FSOC-UBA.

Cita:

Bellia Cordido Cecilia, Carrera de Sociología FSOC-UBA, OCE FSOC-UBA, OEP FSOC-UBA. (2023). *Agua y Saneamiento: Continuidades y rupturas en la Intervención Económica Estatal en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2015-2019). XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-025/687



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de* acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

# Agua y Saneamiento: Continuidades y rupturas en la Intervención Económica Estatal en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2015-2019)[1]

Bellia Cordido Cecilia, Carrera de Sociología FSOC-UBA, OCE FSOC-UBA. cecibelliac@gmail.com
Heimann Sharon, Carrera de Sociología FSOC-UBA. shari.hei@gmail.com
Toundaian Lara, Carrera de Sociología FSOC-UBA. laratoundaian@gmail.com

*Resumen:*
Por su carácter de servicio público, el sector de Agua y Saneamiento en la República Argentina constituye un tipo de actividad estatal. En este sentido, analizar las condiciones de su prestación resulta de interés no sólo por ser un servicio esencial para la salud y calidad de vida de la población, sino por su dependencia de las capacidades estatales para un funcionamiento eficiente. La discusión sobre dichas capacidades implica revalorizar al Estado en tanto actor clave en el desarrollo económico y social, es por esto que el presente trabajo se centra en la Intervención Económica Estatal.
Existen pocas investigaciones que aborden el derrotero de los servicios públicos comenzado el siglo XXI, de allí el recorte temporal propuesto (2015-2019). Para este período, se presenta un análisis enfocado específicamente en la orientación de la intervención estatal para el servicio de Agua y Saneamiento estructurado en tres partes a saber; la política sectorial implementada, la transferencia de recursos públicos y el marco regulatorio.

*Palabras clave:* Servicios Públicos, Agua y Saneamiento, Intervención Económica Estatal, Orientación.

[1] Este artículo deriva del proyecto de investigación *Capacidades y recursos de poder en la prestación de los servicios públicos. El caso del transporte y la energía en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2002 y 2019).* Presentado en el Programa de Reconocimiento Institucional 2021, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, dirigido por Débora E. Ascencio y codirigido por Candela Hernández en el marco del Seminario de investigación “Sociología Económica. Los servicios públicos en la Argentina reciente” Cátedra Pérez, Carrera de Sociología FSOC-UBA.

*1 - Introducción*

Tal como plantea González Mora (2004), los servicios públicos constituyen una forma de actividad estatal cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades materiales de la sociedad. Para comprender por qué son una forma de actividad del Estado, resulta clave la noción de "titularidad estatal". La titularidad estatal del servicio público supone una potestad regulatoria por parte del Estado sobre la actividad, pero no en tanto "actividad privada regulada" sino en carácter, precisamente, de servicio público. El servicio público entonces, aparece como una intervención estatal específica dentro de la economía ya que, como consecuencia de esta titularidad, el poder público tiene la obligación y primacía para la regulación de una parte del mercado de servicios. En este sentido, el Estado podrá esgrimir su titularidad en pos de la organización y aseguración de la prestación de los servicios en condiciones mínimas de cantidad y calidad sin importar si los prestadores son públicos o privados. Dentro del abanico de lo que se reconoce como servicios públicos, existe un grupo con características diferenciales, los servicios públicos de infraestructura económica. Este tipo de servicio se caracteriza por la importancia de su prestación a gran escala no sólo para la estructuración de una sociedad sino también para su reproducción y desarrollo. Se trata de servicios que dotan de insumos a las actividades productivas, favorecen la integración territorial de la producción y la población y satisfacen necesidades claves para el bienestar general (Solanes 1999).

Gonzales Moras (2017), identifica tres etapas en la regulación de los servicios públicos en Argentina. En primer lugar, una etapa de intervención estatal en el marco del desarrollo de las constituciones económicas liberales, una segunda etapa puramente estatista y finalmente una etapa bajo el ideario y esquema regulatorio de la llamada Reforma del Estado en la que el servicio público se entrega al esquema de oferta y demanda de mercado. También menciona una posible cuarta etapa, que respondería a un cambio en el eje discursivo y anclaje jurídico del régimen del servicio público. Existe una batería de trabajos dedicados a las primeras etapas planteadas, sobre todo a las privatizaciones llevadas adelante en los años '90 (Acuña et al. 2017; Azpiazu 2010; Azpiazu y Forcinito 2001). No sucede lo mismo para el período posterior, existen pocas investigaciones que aborden el derrotero de los servicios comenzado el siglo XXI. Lo que justifica el período seleccionado en el proyecto general que enmarca este trabajo.

Dentro de los servicios de infraestructura económica, se trabajará con el servicio de Agua y Saneamiento. Tal como plantean Acuña et al (2017), no existe -como sí sucede en otros países como Bolivia- un reconocimiento del derecho humano al agua en la Constitución Nacional ni una ley que reconozca el derecho humano a su acceso. Tampoco existe una ley nacional que establezca parámetros comunes para la prestación del servicio, se trata de un sector descentralizado en gran parte del territorio. Es por esto que sumado al recorte

temporal, se aplicará un recorte geográfico analizando solamente la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)[2].

*2 - Breve estado del servicio y estructura de mercado*

Dentro de los servicios de infraestructura económica se trabajó con el servicio de Agua y Saneamiento y debido a la ausencia de una ley nacional que establezca parámetros comunes para su prestación y su descentralización (Cáceres 2016a) se trabajó específicamente con la Región Metropolitana de Buenos Aires. Las principales empresas dedicadas a proveer de agua y saneamiento en el territorio de la Región Metropolitana de Buenos Aires son, Agua y Saneamiento Argentinos S.A. (AySA) y Aguas Bonaerenses S.A (ABSA). AySA fue creada en 2006 como una empresa estatal dependiente del Estado Nacional al rescindir la concesión a la empresa Aguas Argentinas S.A. Por su parte, ABSA fue creada en el 2002 luego de que el Estado provincial declarara, a través del Decreto 517/2002, la emergencia pública sanitaria y social de los servicios de agua potable y de desagües cloacales (Arias Beatriz 2009), rescindiendo el contrato de Azurix.

De los 44 distritos de la región, AySA abarca 27 y ABSA 10, es decir, 61,36% y 22,73% respectivamente, sumando un total del 84,09% del territorio. Según Autoridades del Agua (ADA), en los siete distritos restantes, la provisión de agua y saneamiento corre por cuenta de los municipios, y en cinco de ellos también existen cooperativas para la provisión del servicio (Cuadro 1 y Gráfico 1). El hecho de que AySA o ABSA cubran un recorte territorial particular no significa que dicho recorte cuente con un 100% de cobertura efectiva ni que las empresas no colaboren en otros distritos, la categorización del cuadro responde, como se dijo, a los datos de ADA. A pesar de esas “zonas grises”, el Cuadro 1 sirve para tener un panorama general de la prestación del servicio público en la RMBA.

| Cuadro 1 - Distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires según prestador del servicio público[3] de Agua y Saneamiento (2015-2019) | | | |
|---|---|---|---|
| AySA | ABSA | Prestador | Prestador |

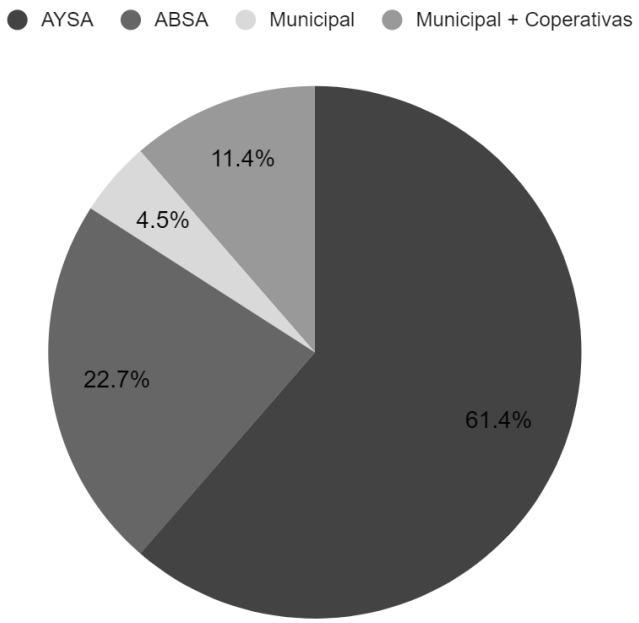
[2] Entendiendo la Región Metropolitana de Buenos Aires como el conjunto que compone al área metropolitana y a los distritos cuya urbanización, aunque discontinuada de la trama, se vincula “mediante flujos cotidianos de distinta índole con el aglomerado y/o con la ciudad central, así como, por idéntico motivo, las zonas de explotación primaria y abastecimiento e incluso espacios baldíos, en general vinculados a la especulación inmobiliaria” (Kralich, 2016: 51).

[3] El foco de este trabajo es el servicio público de Agua y Saneamiento, sin embargo cabe mencionar la existencia de servicios alternativos (por ejemplo perforistas, vendedores de agua embotellada, poceros, atmosféricos formales e informales). Estas alternativas visibilizan la baja cobertura que hay en algunas zonas hasta el día de hoy.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Municipal | Municipal + Cooperativas |
| Almirante Bown - Avellaneda - CABA - Escobar - Esteban Echeverría - Ezeiza - Florencio Varela - Gral. San Martín - Hurlingham - Ituzaingó - José C. Paz - La Matanza - Lanús - Lomas de Zamora - Malvinas Argentinas - Merlo - Moreno - Morón - Pilar - Presidente Perón - Quilmes - San Fernando - San Isidro - San Miguel - Tigre - Tres de Febrero - Vicente Lopez | Beriso - Campana - Cañuelas - Ensenada - Gral. Las Heras - Gral. Rodríguez - La Plata - Marcos Paz - Navarro - San Vicente | Mercedes - Zárate | Berazategui - Coronel Brandsen - Exaltación de la Cruz - Lobos - Luján |
| Fuente: Elaboración propia en base a páginas oficiales de AySA, ABSA y ADA (2022) | | | |

Con respecto al origen del capital de las dos principales empresas proveedoras del servicio a considerar para este proyecto, se debe mencionar que en AySA, el Estado Nacional cuenta con el 90% del capital social, mientras que el 10% restante corresponde al personal a través de un Programa de Participación Accionaria (PPA). De manera similar, en ABSA, conforme se desprende de los estatutos que se aprueban por el decreto 517/02, las acciones corresponderán en un 90% de su capital accionario a la Provincia de Buenos Aires y en un 10% a los ex trabajadores de AGOSBA transferidos a Azurix S.A., de acuerdo al programa de participación accionaria.

Gráfico 1 - Distribución de la prestación del servicio de Agua y Saneamiento en la región Metropolitana de Buenos Aires en porcentajes (2015-2019)




Fuente: elaboración propia en base a páginas oficiales de AySA, ABSA y ADA.

*3 - Estado del arte*

Tal como se señaló en la introducción, el servicio de Agua y Saneamiento es uno de los servicios de infraestructura económica, grupo que Cáceres (2020) define como "*servicios urbanos esenciales para la sostenibilidad de la vida, la salud y calidad de vida de la población*" (Cáceres, 2020: 88). En este sentido, la regulación de las condiciones de prestación es central, más allá del modelo -público o privado- de prestación de estos servicios. Sin embargo, la prestación es heterogénea y por ejemplo, "*sólo en la provincia de Buenos Aires se establece la imposibilidad del "corte total" por morosidad a los usuarios residenciales*" (Cáceres, 2020: 105).

En *Panorama actual en la gestión del agua y saneamiento en Argentina* (2016a), Cáceres señala la carencia de una Ley Nacional del Agua que fije lineamientos de la política hídrica en todo el territorio. El carácter heterogéneo del servicio es resultado del "*conjunto de normativas dispersas que regulan de forma directa o indirecta distintas aristas de los recursos hídricos*" (Cáceres, 2016a: 78). El conjunto de prestadores es igualmente variado, de distinta forma jurídica incluyendo desde grandes empresas con características de sociedades anónimas con mayoría accionaria pública, concesiones privadas, sociedades del Estado y cooperativas, entre otras; y agencias de regulación cuya función apunta a regular, controlar y fiscalizar la prestación (Cáceres 2016a). En relación con el carácter heterogéneo de la provisión del servicio[4], Lentini et al. (2018) afirman que es menester considerar las

[4] El 91% de la población del país vive en zonas urbanas, y al mismo tiempo el 35% de este porcentaje, reside en el Área Metropolitana de Buenos Aires. De la población urbana, sólo el 87% cuenta con acceso al agua por red pública y un porcentaje mejor, el 58%, a cloacas. Los habitantes

distintas realidades y situaciones al interior del país y adaptarlas a un plan general que considere también la situación de las empresas proveedoras del servicio, predominantemente sociedades anónimas cuyo capital se encuentra mayormente en poder del Estado.

En *Políticas tarifarias y regulatorias en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el derecho humano al agua y al saneamiento* (2014), Lentini y Ferro reponen los principales ejes temáticos tratados en la Reunión de Expertos sobre Políticas Tarifarias y Regulatorias organizada por La División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL realizada en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento (Sede de la CEPAL, Santiago de Chile, 8 de julio de 2013). En dicho encuentro, la exposición del caso argentino estuvo a cargo de Oscar Pintos, quien analizó la evolución de la organización de los servicios de agua potable y saneamiento, desde el año 1912 hasta el 2010.

Entre 1912 y 1980 el servicio de agua potable y saneamiento era un servicio público nacional. Obras Sanitarias de la Nación (OSN) prestaba los servicios en las principales ciudades de todo el país, y en las zonas no cubiertas por esta empresa, los servicios eran provistos por los estados provinciales, las municipalidades o por cooperativas[5]. Luego, en el marco de la reforma del Estado de los 90, comienza un proceso de descentralización y provincialización de los servicios provistos por OSN, la cual quedó a cargo exclusivamente de la prestación en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Pero estos procesos no fueron acompañados por una transferencia de recursos, por lo que trajeron consigo una caída en la calidad del servicio y un retraso importante en el desarrollo de los mismos. Pintos define al período 1990-1995 como período de concesión al sector privado, "*el proceso de privatización de los servicios llevado a cabo por las provincias y la Nación fue impulsado y asistido por el Estado Nacional*" (Lentini y Ferro, 2014: 29).

Acuña et al. (2017) también proponen una mirada histórica a la hora de analizar las políticas de agua y saneamiento. Dentro del recorrido histórico que presentan, se pone el énfasis en: "*los incentivos institucionales, de políticas y regulatorios que enfrentan los actores sociopolíticos y los agentes económicos involucrados en las decisiones que afectan al sector*" (Acuña et al., 2017: 109). De acuerdo con los planteos de Pintos, los autores afirman que la trayectoria institucional del sector experimentó grandes cambios tras la decisión del Gobierno Nacional de descentralizar y transferir hacia las provincias la formulación e implementación de la política sectorial. En el contexto de deterioro que caracterizó al país desde los años '70, "*no se construyeron las capacidades técnicas ni se previeron las fuentes*

sin servicios se concentran mayormente en RMBA, área a considerar para este trabajo (Lentini et al. 2018).

[5] En ese periodo también existían distintos servicios alternativos como aguateros o constructores de aljibes, lo que demuestra esas "zonas grises" en la prestación de este servicio.

*de financiamiento para que los gobiernos provinciales asumieran la planificación, regulación, control y prestación de los servicios*" (Acuña et al., 2017: 162).

A pesar de la recuperación económica que se daría años más tarde[6] y el consecuente aumento de dinamismo en el sector, Acuña et al. (2017) señalan la existencia de importantes problemas históricos a resolver. Los autores explican cómo la inestabilidad macroeconómica e institucional resultó en fuertes vaivenes tanto en el financiamiento como en la institucionalidad del sector. También señalan una alta rotación de los equipos técnicos y la consecuente falta de certidumbre relacionada a la continuidad de las políticas de agua y saneamiento. En un marco de baja prioridad otorgada al problema del agua, "*son esperables los comportamientos defensivos y cortoplacistas de decisores públicos y de actores sociales y económicos*" (Acuña et al., 2017: 167). Los planteos de Lentini (2011) coinciden.

El autor plantea que pese a las sucesivas reformas que ha experimentado el sector de agua potable y saneamiento con el objetivo de mejorar su desempeño, lejos se encuentra de ser un servicio universal y de calidad. Tomando al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)[7] como foco de análisis[8], se propone identificar los factores institucionales, regulatorios, macroeconómicos, empresariales y de estructura y organización del sector determinantes del desempeño "*o, dicho de otra forma, de resultados exitosos o fracasos*" (Lentini, 2011: 5). Observa que, si bien el sector aparece en forma permanente y destacada en la agenda de los gobiernos, los resultados alcanzados en la mayoría de los casos indicarían que ha sido relegado en las prioridades. Priorizando la resolución de problemas de coyuntura o aquellos que pueden proveer resultados a corto plazo, el cumplimiento de estrategias de largo plazo -en el caso que existan- queda postergado.

El servicio de Agua y Saneamiento es esencial para la salud y la calidad de vida de la población, pero esto no lo vuelve un servicio cuya prestación sea homogénea a lo largo del territorio nacional. Siguiendo trabajos como el de Cáceres (2016; 2020) o Lentini et al. (2018), dicha prestación irregular responde a la heterogeneidad de normativas y prestadores. Es por esto que para analizar este servicio, hay que tener en cuenta las distintas realidades al interior del país.

Los procesos de descentralización y provincialización sufridos por el sector afectaron la prestación al no ser acompañados por una transferencia de recursos, la calidad del servicio se redujo y se produjo un retraso significativo en el desarrollo del mismo. Por eso Acuña et al. (2017) señalan la falta de construcción de capacidades técnicas y financieras para la

[6] Lo que Pintos (en Lentini y Ferro 2014) denomina como proceso de re-estatización.

[7] Como explica Kralich (2016), el AMBA refiere al área -definida por criterios tanto físicos como jurídico-administrativos- en la que se agrupan los distritos involucrados por la mancha urbana incluyendo los aglomerados en pequeña proporción.

[8] A pesar de trabajar con un recorte geográfico diferente al de este trabajo, los planteos de Lentini (2011) respecto a los factores condicionantes se retoman por ser centrales a la hora de pensar el funcionamiento del sector.

planificación, control y prestación del servicio a la vez que advierten problemas históricos a resolver. Otros fenómenos que también han afectado al sector en cuestión son, además de la inestabilidad macroeconómica referida, la inestabilidad institucional, la alta rotación de los equipos técnicos y la consecuente falta de certidumbre relacionada a la continuidad de las políticas. En suma, el problema del agua parecería quedar siempre en segundo plano, así lo sugieren trabajos como el de Acuña et. al. (2017) o Lentini (2011).

Estos trabajos mencionados no conforman más que una selección de las investigaciones que se han dedicado al servicio de Agua y Saneamiento en la Argentina. Selección que no fue realizada con pretensión de exhaustividad sino con el propósito de marcar algunas de las tantas complejidades del sector. Es entendiendo el carácter complejo del servicio que el presente trabajo se propone analizar el accionar estatal para el período 2015-2019 en RMBA

*4 - Abordaje Teórico Metodológico*

Tal como se mencionó, el presente trabajo se encuentra contenido en un proyecto general de investigación, el cual parte de una serie de consideraciones tanto metodológicas como teóricas que se reponen a continuación.

En primer lugar, es necesario tomar al Estado, las empresas y los empresarios como objetos de investigación, la discusión sobre las capacidades estatales implica revalorizar al Estado en tanto actor clave en el desarrollo económico y social (Isuani 2012). En este sentido, se destacan los aportes de la nueva sociología del desarrollo, corriente con un marcado interés por explicar el rol del Estado en el desarrollo focalizándose en las relaciones de éste con los empresarios. Los aportes de Castellani y Llanpart (2012) resultan claves en este marco.

Estas autoras destacan el rol del Estado y el sector público a la hora de establecer los lineamientos generales, las "reglas de juego", en tanto fija los marcos normativos y regulatorios. Afirman que existen distintos niveles de intervención estatal, los cuales determinan el modelo de desarrollo en el que se inscribe la acción estatal y la distribución de acciones a llevar a cabo entre los principales actores sociales; los empresarios y el Estado.

En otro trabajo, Castellani (2006) plantea la importancia de analizar al Estado en sus relaciones con los sectores empresarios con el objetivo de analizar las capacidades estatales. En este marco propone estudiar la Intervención Económica Estatal (IEE),

> *… conjunto de indicadores que dan cuenta del accionar del Estado en materia económica en cada momento histórico que permiten determinar el alcance de las funciones productivas y regulatorias del Estado y el tipo y orientación de las transferencias de recursos públicos hacia el capital; y a su vez, del nivel de autonomía y de las capacidades administrativas y financieras del sector público a la hora de diseñar y poner en marcha estas acciones* (Castellani, 2006:142).

La IEE posee dos dimensiones a saber, la orientación y la calidad. La primera de estas dimensiones, refiere al conjunto de medidas económicas implementadas por el Estado y sus resultantes sobre las dinámicas de acumulación de las empresas prestatarias de servicios. Por su parte, la calidad permite examinar las posibilidades y limitaciones del accionar estatal y para analizarla, el proyecto retoma las ideas de la sociología del desarrollo y el neoinstitucionalismo, corrientes que plantean que no basta con garantizar un modelo de desarrollo, la intervención del Estado debe ser eficiente y autónoma. Tal como plantea Asencio (2020) la primera refiere a los lineamientos ideológicos que signan las medidas económicas implementadas por el aparato estatal y la segunda a las posibilidades y limitaciones del accionar estatal. La subdimensión calidad también se divide, en calidad interna y calidad externa. En la primera se estudian las capacidades estatales entendidas en tanto recursos. En la segunda, las formas de vinculación del Estado con el sector privado, que siguiendo los planteos de Schneider (1999) puede darse de tres formas, autonomía, reciprocidad y enraizamiento.

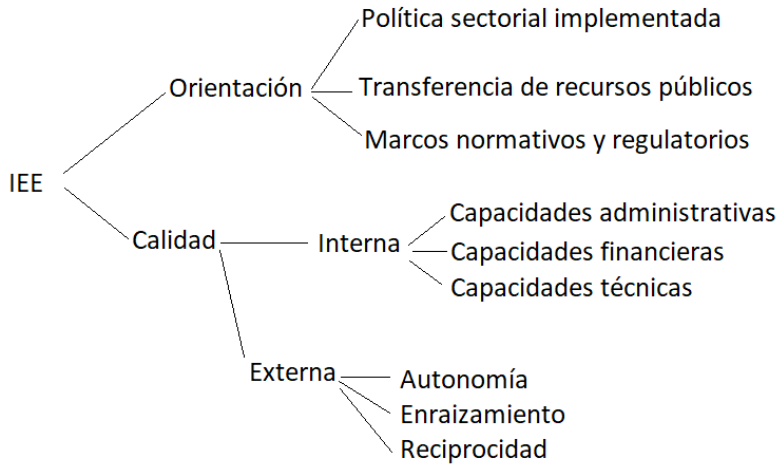
El proyecto general que contiene este trabajo plantea como objetivo general dar cuenta de los recursos de poder y de las capacidades que tienen el Estado, las empresas y los usuarios para incidir sobre las condiciones de prestación y consumo de los servicios públicos de transporte urbano masivo de pasajeros y energía de la Región Metropolitana de Buenos Aires, durante el período 2002-2019. Dentro de los objetivos específicos del proyecto, se encuentra el de caracterizar la intervención económica estatal en los servicios bajo análisis en sus dos dimensiones constitutivas; orientación y calidad. En este trabajo, se avanzará en el análisis de este objetivo específico, centrándose -como se adelantó en la introducción- en el período 10/12/2015-10/12/2019 para el servicio Agua y Saneamiento.

Al tratarse de una variable compleja, para poder analizar la IEE es necesario operacionalizarla. Retomando los planteos de Castellani (2006) y Castellani y Llanpart (2012) la IEE se dividirá en sus dos dimensiones, orientación y calidad. Para la dimensión orientación, se identifican tres subvariables: políticas sectoriales implementadas, transferencias de recursos públicos y marcos normativos y regulatorios. Los indicadores a analizar son el contenido de las medidas y el destino de las transferencias de recursos públicos, para lo que se consultará -en carácter de fuentes- las leyes y decretos, la información presupuestaria y el marco regulatorio del servicio para el período.

La dimensión calidad de la IEE se divide a su vez en dos dimensiones fuertemente relacionadas. Una interna, vinculada a las capacidades y recursos del Estado y otra externa -o relacional- referente por un lado al grado de autonomía del Estado al momento de formular, implementar y monitorear las políticas públicas y a su vinculación con diferentes actores sociales por otro. Para la primera subdimensión se analizan tres capacidades a saber; administrativas, financieras y técnicas. La dimensión externa, tal como plantean

Castellani y Llanpart (2012) se analiza a partir de las subvariables autonomía, enraizamiento, y reciprocidad.

Gráfico 2 - Operacionalización de la variable compleja Intervención Económica Estatal.




Fuente: Elaboración propia.

Por cuestiones de extensión, este trabajo se centra en la dimensión orientación de la Intervención Económica Estatal. Para el análisis de las subvariables de dicha dimensión se utilizaron, en calidad de fuente, las leyes y decretos para el período relativos al sector Agua y Saneamiento, el presupuesto nacional de cada año y el marco regulatorio vigente para el período.

*5 - Análisis de datos*

*5.1 - Política sectorial implementada.*

Para analizar la subvariable referente a la política sectorial e identificar los lineamientos ideológicos de las medidas económicas implementadas por el aparato estatal (Asencio 2020), se recabó información del sitio Infoleg para el período 10/12/2015-10/12/2019 bajo el criterio de búsqueda “Agua y Saneamiento”. De esta búsqueda se obtuvo un total de 3 Leyes y 23 Decretos, detallados en las Referencias Documentales.

A partir de diciembre del 2015, evidenciado por el decreto 212/2015, se vio una reestructuración de los ministerios nacionales. El Ministerio de Planificación Pública, que hasta ese momento era el encargado de garantizar los servicios de agua y saneamiento, fue reemplazado por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. A partir de allí, este nuevo ministerio será el que se considerará fundamental para el análisis de este trabajo, con especial foco en la Secretaría de obras públicas, la cual tiene como tarea principal controlar los gastos destinados al correcto funcionamiento de los entes regulatorios relacionados al servicio y participar de las actividades de ente regulador de Agua y Saneamiento.

Dentro de los decretos relevados para el año 2016 no se encontró información relevante en lo que respecta a la política sectorial implementada. Sin embargo, cabe mencionar que el Ente Regulador planteado desde 2007 en el marco regulatorio -ERAS[9]- se mantiene, con la excepción del cambio de su Presidente. Por otro lado, durante este año se vio una modificación del presupuesto, reforzando el papel a cumplir por el ERAS, cuestión que se analizará más en detalle en las próximas páginas.

Durante el 2017, el Decreto 248/2017 puso en evidencia el involucramiento del Banco Interamericano de Desarrollo en cooperación para el mejoramiento y la ampliación de los servicios de agua potable y saneamiento en la Ciudad de Buenos Aires y en los municipios del Conurbano Bonaerense. Dicho decreto hace referencia al "Programa de Agua Potable y Saneamiento del Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires y del Conurbano Bonaerense", con el que se buscaba optimizar la potabilización y distribución de agua potable, ampliar el sistema de saneamiento y principalmente el fortalecimiento institucional de la gestión empresarial. Otro decreto a tener en cuenta para este trabajo es el 358/2017. Este afirma que según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010, más de quinientos mil hogares se encuentran en una situación de tenencia irregular de la vivienda, lo que desemboca en un déficit en el acceso formal a los servicios básicos. Este decreto está estrechamente relacionado con el planteo de Acuña et al. (2017) el cual afirma que en Argentina, no existe un reconocimiento del derecho humano al agua potable y esto conlleva problemas y especialmente desigualdades en el acceso a la misma.

Ya para el año 2018, con el decreto 115/2018 puede observarse la vigencia del marco regulatorio según la ley N° 26.221. Las facultades ejercidas por AySA dentro de AMBA -su área de concesión- también se mantienen estables. Meses más tarde ese mismo año se presenta el decreto 174/2018. En este decreto, se plantea la necesidad de reordenar las responsabilidades de las distintas áreas del Poder Ejecutivo Nacional. Para dicho reordenamiento se considera necesario "*establecer una nueva conformación organizativa de los niveles políticos, basado en criterios de racionalidad y eficiencia que posibiliten una rápida respuesta a las demandas de la sociedad, dando lugar a estructuras dinámicas y adaptables a los cambios permanentes*", y se propone la supresión de los cargos que no resulten estrictamente necesarios para los organismos y Jurisdicciones del Estado Nacional. Mediante este decreto se decretan, entre otras cosas, la aprobación del nuevo organigrama de Aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría, la supresión de los cargos extraescalafonarios con rango y jerarquía de Secretario y Subsecretario en las jurisdicciones ministeriales y en los organismos desconcentrados

[9] Perteneciente a la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

dependientes y el establecimiento de los ámbitos jurisdiccionales en los que actuarán los organismos desconcentrados y descentralizados.

Es en este marco en el que se explicitan once objetivos correspondientes a la Secretaría de Infraestructura y Política hídrica del Ministerio del Interior, Obras públicas y Vivienda. Dentro de dichos objetivos destacan[10]:

- Proponer el marco regulatorio relativo al manejo de los recursos hídricos y a la organización y fortalecimiento del sector de agua potable y saneamiento, vinculando y coordinando la acción de las demás jurisdicciones y organismos intervinientes en la prestación y expansión de los servicios. Ejercer las facultades de contralor respecto de aquellos entes u organismos de control de las áreas privatizadas o concesionadas de su competencia.
- Participar en la aprobación de los pliegos de bases y condiciones para los llamados a concurso y/o licitaciones, como también en los procesos licitatorios o contrataciones directas que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia.
- Intervenir en el diseño de la política exterior de la Nación en materia de recursos hídricos internacionales compartidos, cuencas, cursos de ríos sucesivos y contiguos y cuerpos de agua en general, asumiendo la representación técnica, asistiendo en la gestión y obtención de cooperación técnica y financiera internacional, en el marco de su competencia.
- Participar en las actividades de la agenda nacional e internacional del cambio climático que involucre al agua y en la planificación, programación, evaluación y/o ejecución de proyectos de mitigación de las inundaciones en zonas rurales y periurbanas y avenamiento y protección de infraestructura en zonas rurales y periurbanas, incluyendo proyectos de obras de emergencia, solicitadas por las provincias.

[10] El resto de objetivos son: Entender en la elaboración, propuesta y ejecución de la política hídrica nacional, incluyendo la obra pública de infraestructura hidráulica y de saneamiento, supervisando su cumplimiento y coordinar los planes y programas relativos a dicha política, a nivel internacional, nacional, interjurisdiccional, provincial y municipal, que correspondan a la jurisdicción. Ejercer las facultades de Autoridad de Aplicación del Contrato de Concesión de Agua Y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA), en cumplimiento del Marco Regulatorio de la Concesión establecido por la Ley N° 26.221. Coordinar las actividades inherentes al Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo. Entender en lo atinente al Fideicomiso De Infraestructura Hídrica, en el marco de lo previsto en el Decreto N° 1381/01, y en lo atinente a otros fondos fiduciarios y fideicomisos vinculados a su competencia. Ejercer el contralor del accionar de la Comisión Regional Del Río Bermejo (COREBE), del Comité Interjurisdiccional Del Río Colorado (COIRCO) y de la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro, así como de todo otro organismo de gestión de cuencas, en representación del Estado Nacional, y participar, en la órbita de su competencia, en la Comisión de Coordinación Interjurisdiccional del Programa Hidrovía Paraguay - Paraná. Y por último, supervisar, coordinar y ejercer el contralor del accionar del Instituto Nacional Del Agua (INA), del Organismo Regulador De Seguridad De Presas (ORSEP), del Ente Regulador De Agua Y Saneamiento (ERAS), de la Agencia De Planificación (APLA), del Ente Nacional De Obras Hídricas De Saneamiento (ENOHSA) y de los restantes organismos descentralizados y desconcentrados que se encuentren dentro de su órbita.

- Participar en la definición y monitoreo de los objetivos y metas que involucren al agua (recursos hídricos y servicios de agua y saneamiento) establecidas por los organismos internacionales en los cuales interviene y suscribe el Estado nacional.

Por último, en este mismo decreto también se advierte la necesidad de concientizar acerca del cambio climático y su relación con el agua, en tanto inundaciones en diversas zonas, sequías en otras y las distintas formas de contrarrestar estas consecuencias.

Con el decreto 419/18 reaparece el Banco Interamericano de Desarrollo, en este caso por el compromiso a establecer una línea de crédito condicional para proyectos de inversión por un monto de novecientos sesenta millones de dólares destinado a cooperar con la República Argentina en la "*ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento"* en el Área Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Partidos del Primer, Segundo y Tercer Cordón del Conurbano Bonaerense. En el decreto 1074/2018 también se mencionan los fondos otorgados por el Banco Europeo De Inversiones (BEI) para el financiamiento complementario del Programa de Agua Potable y Saneamiento del Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires y del Conurbano. Los préstamos de entidades internacionales son presentados como gran ayuda para el mejoramiento de la provisión de agua potable, del sistema de saneamiento y la gestión empresarial de estos servicios. AySA se mantiene designada como Organismo Ejecutor, dentro del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, de los distintos programas en Ciudad de Buenos Aires y Conurbano destinados al mejoramiento del acceso al agua potable y al sistema de saneamiento.

Durante el 2018 también se presenta el Proyecto de Ley registrado bajo el Nº 27.443 declarando la Emergencia Tarifaria. A este proyecto del Congreso de la Nación, se responde con el decreto 499/18. En el proyecto de ley, se disponía un aumento en las tarifas de energía eléctrica, gas natural y agua que no excediera el Coeficiente de Variación Salarial (CVS). Lo planteado en el decreto es que "*la facultad de establecer las tarifas y cuadros tarifarios resulta una competencia exclusiva del poder administrador*", inherente a las competencias del Poder Ejecutivo Nacional. También se señala el impacto negativo que tuvo para la prestación del servicio el congelamiento de tarifas durante más de un decenio -gestión anterior-. La reducción de calidad y eficiencia en la prestación, la utilización irracional de los recursos naturales, la contaminación ambiental y el incremento exponencial del gasto público son algunas de las "*graves consecuencias*" señaladas en el decreto. En base a estos planteos, se resuelve devolver el proyecto al congreso.

Para el final del periodo a analizar -2019- no se ven cambios significativos en la provisión del servicio ni el marco regulatorio que lo contiene, lo que puede dar a entender una continuidad a lo largo de estos cuatro años, en las políticas dirigidas a la prestación del servicio.

Al analizar entonces la subvariable referida a la política sectorial implementada, se encuentran tres puntos a destacar. En primer lugar la reestructuración ministerial y la creación de la Secretaría de Obras Públicas. En segundo lugar, el rol de los agentes internacionales y sus inversiones. Se puede ver una serie de normativas relacionadas a préstamos con bancos internacionales para diversas entidades, pero todos destinados a proyectos de desarrollo de los servicios de provisión de agua y saneamiento. Siguiendo estos decretos, se buscaba incrementar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento, mejorando el desempeño operativo y financiero de los operadores de los servicios. Se aspiraba a ampliar la cobertura de los servicios de agua potable y desagüe cloacal, optimizar las condiciones ambientales de sanidad e higiene, mejorar la capacidad de gestión de los operadores de servicios de agua y saneamiento, entre otros. Un tercer y último punto a señalar es el rechazo del proyecto de Ley de Emergencia Tarifaria. Si bien no podría tomarse como política sectorial en sí misma, el decreto 499/18 y los argumentos presentados para devolver el proyecto al Congreso en particular, constituyen sin duda un elemento relevante a la hora de analizar la orientación de la IEE.

De este modo, al observar los decretos y leyes del período en su totalidad, se puede concluir que si bien en líneas generales la provisión del servicio no sufrió grandes cambios, se llevaron a cabo medidas relevantes para analizar la dimensión de orientación.

*5.2 - Transferencia de recursos públicos*

Para analizar la segunda subdimensión de la orientación de la Intervención Económica Estatal, se decidió analizar la información referente al presupuesto nacional para cada año del período de análisis. Tal como explican Scarano et al. (2019), el presupuesto en Argentina se elabora por programas, que representan el plan de gobierno y las políticas públicas a implementar para poder cumplir con su planificación. De allí la importancia de analizar las ejecuciones presupuestarias. A través de dicho análisis, se puede observar "*qué jurisdicciones fueron beneficiadas con ampliaciones presupuestarias y cuáles fueron castigadas con recortes que imposibilitaron la ejecución de las políticas planificadas*" (Scarano et al., 2019: 2). El presupuesto -en teoría- representa el plan de gobierno y su ejecución el avance del cumplimiento de objetivos.

Con el fin de avanzar en este análisis, se consultó el sitio "Presupuesto Abierto". La información completa obtenida del sitio se detalla en el Cuadro 2, adjunto en el Anexo, aquí se repone de manera resumida la información relevante para el análisis.

Cuadro 3 - Presupuesto Inicial y Presupuesto Devengado para el período 2015-2019

| AÑO | JURISDICCIÓN | PRESUPUESTO INICIAL | PRESUPUESTO DEVENGADO | DIFERENCIA CON INICIAL |
|---|---|---|---|---|
| 2015 | Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios | 153.225,89 | 187.527,79 | 34.301,90 |
| 2016 | Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda | 50.417,83 | 43.115,83 | -7.302,00 |
| 2017 | Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda | 57.493,83 | 59.624,17 | 2.130,34 |
| 2018 | Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda | 60.821,34 | 67.562,40 | 6.741,06 |
| 2019 | Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda | 67.602,73 | 81.882,19 | 14.279,46 |
| Fuente: Elaboración propia en base a información del sitio Presupuesto Abierto | | | | |

Este cuadro, resume para el período 2015-2019 el presupuesto, en millones de pesos, tanto inicial como devengado. El concepto de Presupuesto Inicial refiere a la asignación prevista para los gastos anuales, establecida al inicio del año y el Presupuesto Devengado -o ejecutado- a la obligación de pago que surge cuando se reciben los bienes o servicios pactados. A primera vista puede observarse que, con la excepción del año 2016, el presupuesto devengado supera en todos los casos al inicial, lo que suele suceder a menudo a la hora de ejecutar un presupuesto.

Un punto a destacar, es la caída -significativa- del presupuesto entre el año 2015 y el año 2016. Si bien el presupuesto de 2015 no corresponde a la gestión de gobierno bajo análisis, se consideró relevante agregar los datos al cuadro para poder comparar la transferencia de recursos públicos entre gestiones.

Cuadro 4 - Comparación anual del Presupuesto Inicial y Presupuesto Devengado para el período 2015-2019

| AÑO | Aumento del presupuesto inicial (en %) | Aumento del presupuesto devengado (en %) |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| 2015 | - | - |
| 2016 | -67,10 | -77,01 |
| 2017 | 14,03 | 38,29 |
| 2018 | 5,79 | 13,31 |
| 2019 | 11,15 | 21,19 |
| Fuente: Elaboración propia en base a información del sitio Presupuesto Abierto | | |

En este segundo cuadro, se puede observar la relación para cada año con el presupuesto del año anterior en porcentaje. Aquí se torna aún más evidente la abrupta caída de la transferencia de recursos públicos con el cambio de gestión, una caída del 67,10% en el caso del Presupuesto Inicial y del 77,01% para el Presupuesto Devengado.

Luego de esta caída al inicio del mandato, se registra un aumento año a año de ambos tipos de presupuesto. El mayor aumento se da entre los años 2016 y 2017 con un aumento de 14,03% en el presupuesto inicial y 38,29% en el devengado. El menor aumento se da entre los años 2017 y 2018, 5,79% para el presupuesto inicial y 13,31% para el devengado. El aumento del período restante, 2018-2019, es de 11,15% en el caso del Presupuesto Inicial y 21,19% para el Presupuesto Devengado.

Ahora bien, analizar el presupuesto por sí solo resulta incompleto, conviene analizarlo en el contexto económico. Es por esto que se incorpora el dato de la inflación para cada año analizado.

Cuadro 5 - Comparación anual del Presupuesto Inicial y Presupuesto Devengado para el período 2015-2019 y relación con la Inflación (IPC)

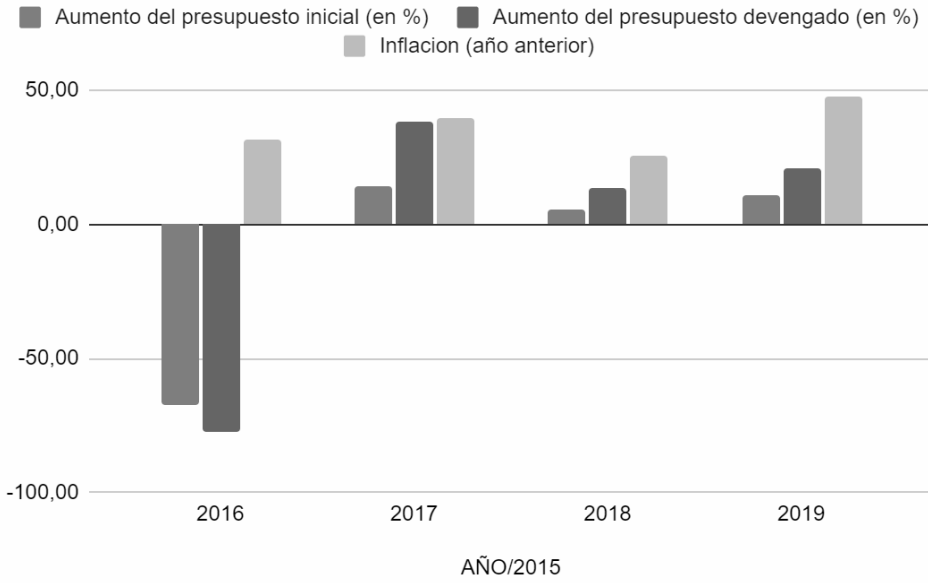
| AÑO | Aumento del presupuesto inicial (en %) | Aumento del presupuesto devengado (en %) | Inflación (año anterior)[11] |
|---|---|---|---|
| 2015 | - | - | - |
| 2016 | -67,10 | -77,01 | 31,60 |
| 2017 | 14,03 | 38,29 | 40,00 |

[11] Fuentes: FMI, INDEC, Banco Central de la República Argentina.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2018 | 5,79 | 13,31 | 25,70 |
| 2019 | 11,15 | 21,19 | 47,60 |
| Fuente: Elaboración propia en base a información del sitio Presupuesto Abierto | | | |

Si bien el presupuesto -tanto el inicial como el devengado- aumentó año a año durante la gestión de Cambiemos, lo hizo siempre por debajo de la inflación. Incluso en el año de mayor aumento de presupuesto -2017- el presupuesto inicial creció 25,97 puntos porcentuales (pp) menos que la inflación, que fue de un 40% al finalizar 2016. El presupuesto devengado de ese mismo año, se encuentra 1,71 pp por debajo de la inflación.
El año en el que la diferencia respecto de la inflación se hace más notorio es 2019. El presupuesto inicial está 36,45 pp por debajo de la inflación y el presupuesto devengado 26,41 pp.

Gráfico 3 - Aumento porcentual del Presupuesto Inicial y Devengado para el período 2016-2019




Fuente: Elaboración propia en base a información del sitio Presupuesto Abierto

El presupuesto destinado a cada sector o jurisdicción es una herramienta a la hora de analizar la subdimensión de transferencia de recursos públicos. Tal como se planteó desde el comienzo del trabajo, los servicios públicos de infraestructura económica se caracterizan por la importancia de su prestación a gran escala no solo para la estructuración de una sociedad sino también para su reproducción y desarrollo. Las estructuras necesarias para

proveer servicios como el de agua y saneamiento son extensas y costosas, de allí los números totales destinados en el presupuesto.

Observar las cifras en valores absolutos resulta confuso. Se trata de presupuestos de miles de millones de pesos frente a los cuales no resulta sencillo establecer relaciones a primera vista. Es por esto que se decidió trabajar con relaciones porcentuales y agregando el presupuesto 2015 a modo de parámetro. Caídas de más de un 65% como las ocurridas en el primer presupuesto de la gestión de la Alianza Cambiemos resultan significativas, sobre todo a la hora de analizar la orientación de la Intervención Económica Estatal.

Con el mismo objetivo de poder poner el contexto la información obtenida, se sumó la información de la inflación. De poco sirve dar cuenta de los aumentos en el presupuesto si no se lo compara con los aumentos generales. El presupuesto devengado podría aumentar en un 21,19% y parecer más que suficiente, pero si durante el año anterior se acumuló una inflación de 47,60%, se concluirá que en realidad no se mantuvo el nivel presupuestario[12].

5.3 - Marco regulatorio

Como afirman Acuña et al. (2017), la provisión de agua y saneamiento puede ser considerada un monopolio natural local. Por la esencialidad de las necesidades que atienden estas empresas relacionadas a la salud de la población, la calidad de vida y la protección del medio ambiente, es indispensable contar con un marco regulatorio adecuado para que el derecho humano al agua potable y saneamiento quede correctamente evidenciado y se haga efectivo.

Los marcos regulatorios son la normativa central en la que se acuerdan las condiciones de prestación y los derechos y obligaciones de los usuarios y las empresas (Cáceres 2017). Además, establecen parámetros de calidad de los servicios y esto se supone fundamental al hablar de agua potable y saneamiento. Como afirma esta autora, en Argentina la provisión de estos servicios sigue un patrón de cobertura muy heterogénea dentro del territorio, lo que genera desigualdades entre distintas zonas. Esta situación ha desembocado en una fuerte incertidumbre con respecto a la continuidad de las políticas de agua y saneamiento y con el correr del tiempo. Siguiendo a Lentini (2011), se ha apreciado una baja prioridad de los gobiernos nacionales y provinciales al problema del agua frente a otros problemas sociales y es así que es importante considerar el marco regulatorio para comprender las relaciones entre los decisores públicos y las empresas, en este particular contexto.

Cáceres (2016b) sostendrá que el esquema regulatorio del servicio presenta tres campos de acción específicos a saber, la formulación y supervisión de la política sectorial, relacionado a la Secretaría de Obras Públicas; el control del contrato, mediante la Agencia de

[12] Debido a que la inflación es mayor al aumento.

Planificación[13] y principalmente el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS); y la auditoría y fiscalización, con auditores de la nación, externos, técnicos y económicos.

Producto del decreto 212/2015 analizado en el apartado de Política Sectorial, el Ministerio de Obras Públicas y Vivienda es el organismo que tiene competencia a nivel nacional sobre el sector de agua y saneamiento. Centrándose en la RMBA, todos los decretos y leyes sancionados durante el período a analizar, se encuentran bajo la órbita del Marco Regulatorio para la Concesión de los servicios de provisión de Agua Potable y Desagües cloacales, sancionado en el año 2007. Esta regulación define al servicio público de agua potable como la captación y potabilización de agua cruda, transporte, distribución y comercialización de agua potable.

El marco regulatorio propone como objetivos;

- La Prestación eficiente de los servicios de agua potable y/o desagües cloacales, considerando que ello se concretará en la medida que se cumpla el Contrato de Concesión y los planes aprobados con los recursos asignados, ejecutando las mejores prácticas regulatorias, minimizando costos y desarrollando una administración prudente.
- La protección de la salud pública, los recursos hídricos y el medio ambiente, en un todo de acuerdo con las normas vigentes e inherentes al servicio regulado.
- Garantizar el mantenimiento y promover la expansión del sistema de provisión de agua potable y desagües cloacales e industriales.
- Establecer un sistema normativo que garantice la calidad, regularidad y continuidad del servicio público de agua potable y desagües cloacales de manera tal que su suministro asegure prestaciones de largo plazo y con la más apropiada tecnología, de acuerdo con los planes de acción aprobados por la Autoridad de Aplicación.
- Proteger adecuadamente los derechos, obligaciones y atribuciones de los Usuarios, del Concedente, de la Concesionaria, del Ente Regulador, de la Agencia de Planificación y de la Autoridad de Aplicación.
- Garantizar la operación de los servicios que actualmente se prestan y de los que se incorporen en el futuro en un todo de acuerdo a los niveles de calidad y eficiencia que se indican en este Marco Regulatorio.
- Asegurar que las tarifas y precios que se apliquen a los servicios sean razonables y contemplen criterios de equidad distributiva entre los usuarios, sin perjuicio de los subsidios que se establezcan para aquellos que económicamente no puedan acceder a pagar los servicios regulados.

[13] Además de controlar el cumplimiento de contrato de AySA, la Agencia de Planificación planifica y controla la ejecución de obras de expansión de los servicios de agua potable y saneamiento urbano en el Área Metropolitana. De esta manera colabora a la articulación de las distintas instituciones involucradas en la prestación de los servicios para dicho recorte territorial.

- Promover la difusión y concientización de la población sobre la necesidad de la protección y la conservación del agua, los servicios sanitarios y sus bienes.

  Si bien no se especifican criterios ni indicadores bajo los cuales se deberá observar el cumplimiento de cada uno de estos objetivos -algunos demasiado abstractos-, cabe destacar algunos elementos del Marco Regulatorio. Por empezar, el Artículo 7° del Capítulo II del Marco Regulatorio establece que, como todos los servicios públicos, la provisión de agua potable y saneamiento debe darse en condiciones que aseguren su continuidad, regularidad, calidad y generalidad para lograr una prestación eficiente a los usuarios y la protección del medio ambiente. En el Art. 2° se dispone la creación del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y en el Art 3° se lo define como el organismo que se encargará de controlar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas, relacionadas a las características ya mencionadas de la prestación del servicio, la protección de los intereses de la comunidad, el control, fiscalización y verificación del cumplimiento de las normas de calidad y de las instalaciones vigentes en el área regulada -la RMBA para este Marco Regulatorio-. Con el Art. 4° se constituye la Agencia de Planificación (APla), entidad autárquica con capacidad de derecho público y privado, con funciones de evaluación, estudio, planificación, proyecto, ejecución y control de las inversiones destinadas a la prestación de los servicios de agua y saneamiento a cargo de AySA. Los Art. 5° y 6° explican de dónde provendrán los recursos del ERAS y la APla. El Anexo A del Marco Regulatorio está dedicado a las normas mínimas de calidad[14]. Allí se enumera una serie de características físicas, químicas, bacteriológicas y sustancias orgánicas que deberá cumplir el agua para ser considerada Agua Potable, a la que se define como agua apta para el consumo humano, la higiene personal y el uso doméstico habitual.

  El Régimen Tarifario está claramente determinado dentro del Marco Regulatorio, donde estableciendo la universalidad del servicio como objetivo primordial, se plantea una serie de principios generales. El régimen tarifario deberá ser uniforme para la misma modalidad de prestación según el área servida; propenderá un uso racional y eficiente de los servicios y de los recursos que ellos involucran; posibilitará un equilibrio entre la oferta y la demanda del servicio; atenderá a objetivos sanitarios y sociales vinculados con la prestación y la operación del servicio y, por último, permitirá que los valores tarifarios aplicados a determinados segmentos de usuarios equilibren el costo económico de la operación, así como los de otros grupos de usuarios. En el Art. 76 se establece también que el régimen tarifario deberá contemplar la implementación de una tarifa social, que permita contar con

[14] Actualizado al 08/2021, el Capítulo XII del Código Alimentario Argentino define como agua potable de suministro público a aquella que es apta para la alimentación y uso doméstico. En este sentido, se plantea que "*no deberá contener substancias o cuerpos extraños de origen biológico, orgánico, inorgánico o radiactivo en tenores tales que la hagan peligrosa para la salud. Deberá presentar sabor agradable y ser prácticamente incolora, inodora, límpida y transparente*" (Art. 982) y se enumera una serie de características físicas, químicas y criterios microbiológicos a cumplir.

los servicios de agua potable y saneamiento a aquellos sectores económicos de bajos recursos. Deberá existir además, un mecanismo que posibilite identificar los casos prioritarios, aunque el Marco Regulatorio no aclare cómo funcionaría dicho mecanismo. Entendiendo que el diseño tarifario permite observar la orientación de la Intervención Económica Estatal, podría afirmarse que el Marco Regulatorio vigente propone un régimen de tarifas atento al cumplimiento de una serie de objetivos más allá de los económicos. El planteamiento de los aspectos sociales y/o ambientales demuestra una visión más abarcativa del servicio en tanto público y esencial para la vida humana. Ahora bien, el hecho que estos objetivos se expresen en la formalidad del Marco Regulatorio no quita que ciertas gestiones posean objetivos diferenciales. De hecho, retomando los planteos del apartado dedicado a la política sectorial, con el decreto 499/18 y la negativa frente al proyecto de Ley de Emergencia Tarifaria, puede observarse cómo los objetivos de universalidad y accesibilidad quedan en segundo plano respecto a los planteos “economicistas” de la Alianza Cambiemos.

Desde su sanción en 2007, el marco regulatorio para la provisión del servicio de agua y saneamiento no sufre grandes modificaciones. Es sancionado meses después de la creación de AySA, la cual junto con ABSA, se convertirán en las principales empresas estatales, una nacional y otra provincial, que proveerán este servicio en la Región Metropolitana de Buenos Aires hasta la actualidad.

Que el marco regulatorio sea sólido y se mantenga en el tiempo resulta crucial si se piensa en la necesidad de que la provisión de agua y saneamiento se logre de manera universal. La estabilidad en el tiempo, las reglas claras y transparentes para quienes tienen que implementarlas y también para los que tienen que cumplirlas son elementos importantes a la hora de la materialización de una política pública. Además, si se continúa la provisión del servicio manteniendo los parámetros de calidad, cuestión clave si se habla de agua y saneamiento, se podrá llevar un registro de cuestiones a mejorar para lograr mejoras a futuro.

Es necesario que los derechos y obligaciones de los usuarios y las empresas estén claramente expuestos, así como también las correctas formas de actuar. Además, un marco regulatorio como el analizado, que incluye el diseño de las tarifas y las formas en que las empresas pueden determinarlas, contribuirá a una mejor relación entre las partes dada la claridad presente en el mismo.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de las distintas zonas del país, con respecto al servicio pero también por las características de cada una, respaldar la provisión de agua y saneamiento en un marco regulatorio estable y constante también favorecerá a consolidar un servicio que en un futuro pueda alcanzar todas las áreas del país con una cobertura universal y equitativa.

*6 - Algunas Reflexiones*

El servicio de Agua y Saneamiento es un servicio a la vez esencial y de prestación heterogénea, dos factores que hay que tener en cuenta a la hora de estudiarlo. Tal como se expresó en el apartado sobre antecedentes, los procesos de descentralización y provincialización sufridos por el sector afectaron la prestación al no ser acompañados por una transferencia de recursos, reduciendo la calidad del servicio. Es en esta línea que se señala la heterogeneidad de las capacidades técnicas y financieras para la planificación, control y prestación según las jurisdicciones. La inestabilidad macroeconómica, la inestabilidad institucional, la alta rotación de los equipos técnicos y la consecuente falta de certidumbre relacionada a la continuidad de las políticas son otros elementos con los que carga el sector. Queda claro que AySA (empresa de escala nacional), ABSA (empresa de escala provincial) y las Cooperativas no poseen igual acceso a recursos ni tampoco cuentan con las mismas capacidades de gestión, por lo que la prestación en cada caso presenta diferentes virtudes y complejidades. Si bien la reducción del servicio se expresa de distintas formas entre las diferentes prestatarias, se trata de una tendencia general reconocida por varios de los autores presentados (Acuña et al. 2017; Lentini 2011; Lentini et al. 2018)

En tanto servicio público, la prestación de Agua y Saneamiento representa una intervención estatal específica dentro de la economía. Focalizándose en las relaciones entre Estado y empresarios, los aportes de la nueva sociología del desarrollo buscan explicar el rol del primero en el desarrollo. A lo largo de este trabajo también se buscó poner el foco en el Estado en tanto actor clave del desarrollo económico y social (Isuani 2012) pero no a partir de su relación con los empresarios sino a través de su intervención. Los aportes de Castellani (2006) resultaron claves en este marco. A través de su variable Intervención Económica Estatal, se propuso un acercamiento al accionar del Estado respecto del servicio en cuestión. Específicamente, se avanzó en el análisis de la dimensión orientación[15], referente al conjunto de medidas económicas implementadas por el Estado -dentro de su lineamiento ideológico-. Dicha variable se analizó en sus tres subvariables; políticas sectoriales implementadas, transferencias de recursos públicos y marcos normativos y regulatorios.

Respecto a la primera subvariable se identificaron tres elementos relevantes. La reestructuración ministerial y la creación de la Secretaría de Obras Públicas, el rol de los agentes internacionales y sus inversiones y el rechazo del proyecto de Ley de Emergencia Tarifaria. Respecto a la transferencia de recursos, se observa una pérdida continua del presupuesto, tanto inicial como devengado al compararlos con la inflación. Por último, el

[15] Dimensión que desborda el campo específico en torno a las relaciones entre Estado y empresarios y cómo esa relación afecta el desarrollo.

marco regulatorio se mantiene estable durante todo el periodo analizado. Al considerar estas observaciones referentes a cada una de las subvariables de la orientación de la IEE en conjunto, surge una serie de reflexiones.

Tal como se evidenció en el apartado referente a las transferencias de recursos públicos, el aumento del presupuesto estuvo en todos los casos por debajo de la inflación. En definitiva, esto se traduce en una disminución de activos. Por más que aumente el presupuesto, si no lo hace al menos a la par de la inflación éste terminará por disminuir en términos reales. Resulta interesante pensar esto en relación a dos fenómenos también señalados, el rol de los actores extranjeros y la negativa frente a ley de Emergencia Tarifaria.

En lo que refiere a la política sectorial implementada para el período 10/12/2015-10/12/2019, se observa una reiterada mención de agentes extranjeros a la hora de financiar planes de mejora del servicio. Si bien no se puede afirmar que esta tendencia no se repite en otras gestiones[16], se puede señalar que durante la gestión analizada, este involucramiento de agentes externos se dio a la par de la disminución de activos estatales en términos reales. La disminución año a año del dinero destinado a la Secretaría de Obras Públicas por parte del Estado mencionada líneas arriba es acompañada por el aumento de activos internacionales. La entrada de dinero a través de tarifas también aumenta[17]. Aún más, la gestión de la Alianza Cambiemos incluso niega por decreto el proyecto de ley Nº 27.443. Resulta al menos interesante que, a la vez que aumentan las tarifas y la inversión extranjera en el sector, cae el dinero destinado desde el propio Estado. Paralelo a esta situación, se da una fuerte campaña -al menos discursiva- respecto a la mejora del servicio y la eficiencia del aparato estatal en general. Cabe cuestionar qué rol del Estado se propone dentro de estas intenciones manifiestas.

Otro punto a señalar es el problema de la deuda. Tal como plantea Lentini (2011), las políticas macroeconómicas forman parte de los factores exógenos al sector que tienen efecto en su desempeño. El endeudamiento no sólo restringe el accionar estatal sino que también genera vulnerabilidad económica, provocando una serie de problemas que, por su carácter urgente se vuelven más importantes de resolver que aquellos relativos a la prestación del servicio. Para el período 2015-2019, la toma de deuda[18] fue especialmente

[16] Ya que queda por fuera del período de análisis de este trabajo.

[17] A pesar de no analizar en profundidad los activos internacionales ni las tarifas, el trabajo brinda información al respecto. Los préstamos mencionados en el apartado dedicado a la política sectorial implementada acompañados de las caídas presupuestarias analizadas en el apartado dedicado a las transferencias de recursos públicos demuestran la tendencia señalada. Respecto de las tarifas, se analizaron los objetivos propuestos en el Marco Regulatorio -universalidad, accesibilidad, criterios ambientales- y la contradicción que implica, por ejemplo, el rechazo de la Ley de Emergencia Tarifaria a la hora de cumplir con los lineamientos del Marco Regulatorio.

[18] Además de cuantiosa, el problema fue el destino de la deuda. En sí misma la toma de deuda no es perjudicial, podría destinarse al esquema productivo nacional y a la inversión. Sin embargo, durante el gobierno de la Alianza Cambiemos esto no sucedió y la mayoría del préstamo se destinó a la especulación y a la fuga.

alta, lo que no ayudó a priorizar la generación ni el cumplimiento de estrategias de largo plazo para el sector.

Lo señalado por Acuña et al. (2017) respecto a la alta rotación de los equipos técnicos y la consecuente falta de certidumbre relacionada a la continuidad de las políticas de agua y saneamiento también se evidencia en este período. No tanto en la política sectorial en sí misma sino en los argumentos que subyacen en algunos de los decretos. En el decreto 499/18 por ejemplo, se puede ver no solo una diferenciación respecto a los postulados del gobierno anterior sino además, un señalamiento al accionar del mismo como causante de la falta de eficiencia del servicio.

Para concluir, podría afirmarse que en lo que respecta a la orientación de la Intervención Económica Estatal, la prestación del servicio de Agua y Saneamiento presenta tanto cambios como continuidades. Dentro de los primeros se encuentran el cambio de dependencia ministerial -modificada por el cambio de organigrama estatal-, la caída significativa del presupuesto destinado al sector y la diferenciación respecto de las políticas -al menos tarifarias- del gobierno precedente. La prestación general del servicio presenta varias continuidades, algunas "positivas"[19] como el mantenimiento de las empresas prestatarias y el Marco Regulatorio. Otras "negativas" como la falta de universalidad que aún presenta el servicio, la heterogeneidad territorial -incluso dentro de la RMBA-. El hecho que en este trabajo no pueda concluirse de manera firme si ocurrió un cambio en la orientación de la IEE, refleja quizás la complejidad del servicio y su prestación. Sin embargo, se observaron rupturas en la orientación, por lo que aparecen nuevos interrogantes: ¿Qué consecuencias tienen en la relación entre el Estado y sus diferentes organismos y dependencias que tienen responsabilidad sobre los servicios? ¿Qué resultados tuvo sobre las dinámicas de acumulación de las empresas públicas prestatarias de servicios? ¿Cómo afecta esto al desarrollo? La imposibilidad de arribar a conclusiones firmes se relaciona también con la aparición de nuevos interrogantes respecto de la orientación del gobierno de la Alianza Cambiemos en el sector Agua y Saneamiento.

[19] La caracterización de positivas radica en el hecho de que se trata de continuidades básicas a la hora de la prestación de un servicio. Respecto del Marco Regulatorio por ejemplo, como ya se planteó en el apartado correspondiente, la estabilidad en el tiempo y la claridad y transparencia de las reglas son elementos importantes a la hora de la materialización de una política pública.

*Referencias Bibliográficas*


- Acuña, C., Cetrángolo, O., Cáceres, V., & Goldschmit, A. (2017). La economía política de la política de agua y saneamiento en la Argentina. *Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas*, *2*(2), pp. 109-178.
- Arias, B. (2009) - La provisión de agua potable y saneamiento en la región de Buenos Aires. In: Villes en parallèle, n°42-43, diciembre 2009. París - Buenos Aires aller-retour. pp. 278-296.
- Ascencio, D. (2020). Empresas públicas, intervención económica estatal y transformaciones estructurales. Un análisis de las capacidades y los desempeños de las firmas estatales bajo la órbita de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983). [Tesis de maestría]. Escuela Interdisciplinaria de Estudios Sociales de la Economía- Universidad Nacional de San Martín.
- Azpiazu, D. (2010). Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A. Revista Vértigo - la revue électronique en sciences de l'environnement. Serie N° 7.
- Azpiazu, D. y Forsinito, K. (2001) La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Discontinuidad regulatoria,incumplimientos empresarios, ganancias extraordinarias e inequidades distributivas, mimeo.
- Cáceres V.L., (2020), La regulación económica en los servicios de agua y saneamiento en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza, Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Vol. 07, N° 06, p. 85-109.
- - (2016a) Panorama actual en la gestión del agua y saneamiento en Argentina. Revista Naturaleza, Sociedad y Ambiente Vol. 3 Año 2016, pp. 77-94
- - (2016b) La gestión del servicio de agua en la Provincia de Buenos Aires. Revista Estado Abierto Vol.2 núm. 2.
- Castellani, A (2006) “Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989”, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Castellani, A y Llanpart, F (2012). Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. *Papeles de Trabajo*, Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 155-177.
- González Moras, J.M. (2004) - El concepto de servicio público. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. Año 26, Nº309, ediciones RAP.
- - (2017) El servicio público como derecho social. EDULP, La Plata (Primera parte).
- Isuani, A (2012) Instrumentos de políticas públicas. factores claves de las capacidades estatales. Revista DAAPGE, pp. 51-74

- Kralich, S. (2016) - Urbanización y transporte. Algunos aportes conceptuales. *Revista Transporte Y Territorio*, (15), 41-67.
- Lentini, E. et al. (2018) Los servicios urbanos de agua potable y saneamiento en Argentina: Estado actual y desafíos, UNSAM.
- Lentini, E. (2011) Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes, CEPAL.
- Lentini, E y Ferro, G (2014) Políticas tarifarias y regulatorias en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el derecho humano al agua y al saneamiento, CEPAL.
- Solanes, M. (1999) “Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado”. Serie recursos naturales e infraestructura, Nº 2, CEPAL.
- Schneider, B. R. (1999). “Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo. Una revisión de la literatura reciente”. Desarrollo Económico 153, 39: 45-75.
- Scarano et al (2019) Ejecución Presupuesto 2018: más deuda y menos servicios sociales. Centro de Economía Política Argentina (CEPA).

*Referencia Documental*

- Código Alimentario Argentino consultado en: https://www.argentina.gob.ar/anmat/codigoalimentario
- Decretos

22/12/2015 - Decreto 212/2015
17/02/2016 - Decreto 368/2016
19/07/2016 - Decreto 874/2016
07//12/2016 - Decreto 1244/2016 (DNU)
11/04/2017 - Decreto 248/2017
22/05/2017 - Decreto 357/2017
22/05/2017 - Decreto 358/2017
21/07/2017 - Decreto 539/2017
31/07/2017 - Decreto 595/2017
10/11/2017 - Decreto 926/2017
07/12/2017 - Decreto 1013/2017 (DNU)
20/12/2017 - Decreto 1060/2017
29/12/2017 - Decreto 1120 (DNU)
02/01/2018 - Ley 27.431
18/01/2018 - Decreto 61/2018
09/02/2018 - Decreto 115/2018
02/03/2018 - Decreto 174/2018
07/05/2018 - Decreto 419/2018
31/05/2018 - Decreto 499/2018
25/10/2018 - Decreto 958/2018
26/11/2018 - Decreto 1074/2018
10/12/2018 - Decreto 1118/2018
28/12/2018 - Decreto 1178/2018
11/01/2018 - Decreto 48/2019
01/04/2018 - Decreto 241/2019
28/10/2019 - Decreto 740/2019

Anexo

Cuadro 2 - Presupuesto Inicial, Presupuesto Vigente, Comprometido, Devengado, Pagado y % Devengado por jurisdicción y subjurisdicción para el período 2015-2019

| | Jurisdicción | Subjurisdicción | Presupuesto inicial | Presupuesto vigente | Comprometido | Devengado | Pagado | % Devengado |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | |
| 2015 | **Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios** | **Organismos que dependen directamente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios** | 153,225.89 | 192,535.51 | 187,828.00 | 187,527.79 | 167,287.84 | 97.40% |
| 2016 | **Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** | **Organismos que dependen directamente de Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** | 9,123.56 | 7,536.25 | 6,950.03 | 6,936.38 | 6,277.16 | 92.04% |
| | | **Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** | 41,294.27 | 41,531.85 | 36,194.74 | 36,179.45 | 30,361.57 | 87.11% |
| 2017 | **Ministerio del Interior, Obras** | **Organismos que dependen directamente** | 7,630.51 | 9,723.38 | 9,376.06 | 9,313.18 | 8,012.07 | 95.78% |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Públicas y Vivienda** | **de Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** | | | | | | |
| | | **Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** | 49,863.32 | 52,086.72 | 50,336.00 | 50,310.99 | 48,109.79 | 96.59% |
| 2018 | **Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** | **Organismos que dependen directamente de Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** | 10,841.59 | 13,816.78 | 12,997.57 | 12,996.34 | 11,395.62 | 94.06% |
| | | **Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** | 49,979.75 | 56,642.23 | 54,573.30 | 54,566.06 | 47,614.36 | 96.33% |
| 2019 | **Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** | **Organismos que dependen directamente de Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** | 14,670.77 | 16,854.25 | 16,266.68 | 16,244.25 | 14,534.55 | 96.38% |
| | | **Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda** | 52,931.96 | 75,353.75 | 65,825.92 | 65,657.94 | 57,480.74 | 87.13% |

Fuente: Elaboración propia en base a https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/quien-gasta