



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo fin de Grado

“LA GESTIÓN DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA EN ARGENTINA: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA”

Alumno: María Magdalena Ruiz Sannicolás
DNI: 77374117R

Tutor: Juan Manuel Matés-Barco

Julio, 2020

Índice	Pág
Resumen/Abstract.....	3
1. Introducción.....	4
2. El agua como derecho fundamental universal.....	5-6
3. El derecho al agua en el derecho internacional.....	6
3.1 Las Conferencias Internacionales.....	6-7
3.2 Conferencias sobre el agua.....	7-9
4. Evolución de los servicios de agua en Argentina.....	9
4.1 Orígenes y evolución de los servicios de agua en Argentina.....	9
4.2 Cronología del desarrollo de los servicios de agua y saneamiento.....	9
4.2.1 Desde el Virreinato hasta la puesta en marcha del primer servicio de agua en la capital de Buenos Aires (Argentina).....	9-11
4.2.2 Finales del siglo XIX e inicio del siglo XX	11-13
4.2.3 Primeras Obras Sanitarias de la Nación en todo el país, desde su creación en 1912 hasta 1980 (descentralizaron los servicios).....	13-20
4.2.4 Primeros procesos de privatización: desde la descentralización hasta el año 1993.....	20-21
4.2.5 Desde la privatización en 1993 hasta nuestros días.....	21-24
5. Agua potable y saneamiento en Argentina.....	24
5.1 Formulación de políticas y planificación (gestión del agua en argentina).....	24-25
5.2 Gestión de los servicios de agua y saneamiento.....	25
5.2.1 Modelos de gestión de aguas y saneamiento.....	25-26
5.2.2 Gestión estatal.....	26
a) Los inicios de la participación del Estado nacional en la provisión de agua y saneamiento.....	26-27
b) Consolidación de los servicios de agua y saneamiento.....	27-30
5.2.3 Gestión privada.....	30
a) Inicio de las primeras concesiones a empresas privadas.....	30-31
5.3 Cobertura de abastecimiento de agua potable y saneamiento.....	32
5.4 Déficit de servicios e impacto sobre la salud.....	32-33
5.5 Reúso de aguas residuales.....	33-34
6. Desafíos y conflictos para el desarrollo sostenible de los recursos en el largo plazo.....	35-36
7. Normativa reguladora.....	36
7.1. Modelos regulatorios.....	37
7.2. Marcos regulatorios.....	37-38
8. Conclusiones.....	38-39
9. Bibliografía.....	39

Resumen

El derecho al agua es reconocido mundialmente como derecho fundamental, aunque no fue hasta la década de los noventa cuando empezó a reconocerse como tal. En este trabajo hemos tratado de analizar la importancia que tiene el agua como derecho y hemos analizado cómo se ha fraguado su reconocimiento, gestión y acceso en la población Argentina, dando una perspectiva histórica de su evolución en distintas etapas a lo largo del tiempo.

Se ha estudiado la intervención de los organismos internacionales en su intento de conseguir la visibilidad y la realidad del agua como derecho fundamental universal y de cómo se realiza en Argentina el uso y aprovechamiento del agua, las infraestructuras de los servicios de agua y saneamiento del país que sean capaz de hacer accesible de forma adecuada y salubre de los mismos a los ciudadanos, así como un análisis de las políticas de planificación y gestión de los servicios y los modelos de gestión y regulación estatales, de concesionarios y empresas privadas.

La importancia del déficit de recursos y los problemas y conflictos que suponen además de la dificultad del mantenimiento de los recursos e infraestructuras en el largo plazo para cubrir la demanda y las necesidades de la población Argentina.

Abstract

The right to water is recognized worldwide as a fundamental right, although it was not until the 1990s that it began to be recognized as such. In this work we have tried to analyze the importance of water as a right and we have analyzed how its recognition, management and access has been forged in the Argentine population, giving a historical perspective of its evolution at different stages over time.

The intervention of international organizations in their attempt to achieve the visibility and reality of water as a universal fundamental right has been studied, as well as how the use and exploitation of water, the infrastructure of the country's water and sanitation services is carried out in Argentina that they are capable of making accessible in an adequate and healthy way to the citizens, as well as an analysis of the planning and management policies of the services and the models of state management and regulation, of dealers and private companies.

The importance of the resource deficit and the problems and conflicts that suppose in addition to the difficulty of maintaining resources and infrastructures in the long time to meet the demand and needs of the Argentine population.

1. Introducción

Mundialmente se conoce que el agua es un bien natural necesario y tratado como derecho universal. En este trabajo vamos a abordar la evolución y el tratamiento del sector de abastecimiento de agua en Argentina. Trataremos los principales desafíos a los que se ha enfrentado, como la baja cobertura con un alto grado de prestación de servicios para su nivel de ingresos y la baja calidad de los servicios. Así como la progresiva actuación del Estado y empresas privadas en la evolución del abastecimiento para intentar paliar los problemas que había en lo que se refiere a la provisión, control, regulación y fiscalización del sector.

Cuando hablamos de la provisión de agua y saneamiento lo hacemos dentro del rol de casi exclusividad total que ostenta el Estado dentro de los servicios públicos urbanos, una exclusividad que con el paso de los años pasaría a ser compartida con empresas privadas y otros entes reguladores. Vamos a realizar un análisis de cómo han evolucionado los servicios de agua y saneamiento a lo largo de los años, desde las primeras infraestructuras rudimentarias hasta la actual forma de prestar el servicio. Vamos a dar también una perspectiva histórica analizando las distintas etapas y la evolución de los servicios en las mismas.

A su vez analizamos el tratamiento del agua como derecho fundamental universal, su importancia y el papel que ha jugado la Organización de las Naciones Unidas en su intento de dar a este derecho el valor y el alcance que merece, a la vez que haremos un recorrido de la importancia y tratamiento del agua a nivel internacional y el papel realizado por las distintas Conferencias Internacionales sobre el agua y el medio ambiente.

A parte de analizar la implantación de los servicios también se ha realizado un análisis de la planificación, las políticas y la gestión de los servicios de agua potable, el agua residual y las cloacas. Analizando además los distintos modelos de gestión, como la gestión estatal, la privada y la traslación de derechos de servicios a las provincias y a los municipios, así como la cobertura y déficit de servicios y el impacto que esto provoca en la salud de sus habitantes.

Es importante conocer los principales desafíos y conflictos a los que se enfrenta Argentina para el mantenimiento de los recursos hídricos en el largo plazo pues, son numerosos los conflictos que se interponen para hacer viable que los recursos se mantengan en un buen nivel a lo largo del tiempo. Argentina cuenta con distintas formas de regular sus servicios en relación al nivel estatal y niveles inferiores de provincias y municipios que analizaremos para dar a conocer cómo y por quién se realiza dicha regulación.

2. El agua como derecho fundamental universal

El agua es el bien máspreciado, básico y necesario que tenemos en el universo, es por ello que el acceso a ella está considerado como un derecho fundamental autónomo. El problema surge en su ejecución, pues por todos es sabido que las condiciones de acceso al agua, saneamiento y otras condiciones de salubridad dejan mucho que desear dependiendo de la zona del planeta y, además, en algunas de ellas, es prácticamente inexistente.

Para intentar paliar estos problemas la Organización de las Naciones Unidas¹ hace tiempo que se viene manifestando en la lucha por el reconocimiento universal y eficaz de este derecho. La Asamblea General de las Naciones Unidas tomó en 1992 la resolución A/RES/47/193 por la que cada 22 de marzo de cada año se celebra el “Día Mundial del Agua”² y se declaró el decenio 2005-2015 de “El Agua, fuente de vida”. En 2010, se declaró el derecho al agua potable y el saneamiento como requisitos indispensables para los derechos humanos y el pleno disfrute de la vida³.

El Derecho Humano al Agua es indispensable para vivir dignamente. Esta afirmación con carácter declarativo pero no vinculante, dio pie a que el 28 de julio de 2010 la Asamblea General de las Naciones Unidas reconociese explícitamente la existencia del Derecho Humano al Agua. En fuentes aportadas por la ONU, alrededor de 1.200 millones de personas viven en situación de escasez física de aguas, otros 500 millones se acercan a tal situación y otros 1.600 millones presentan escasez económica de agua y a la inexistencia de infraestructuras que puedan llevarla desde ríos o acuíferos.

El derecho al agua puede definirse como el derecho que ostentan todas las personas de acceso a agua limpia, pura, salubre, suficiente y potable, siendo ésta factible tanto para el uso personal como doméstico⁴. Es por este motivo que el derecho al agua es innegable para cualquier ser humano y, por lo tanto, hemos de alcanzar el reconocimiento a nivel mundial, igual que se ha logrado con otros derechos fundamentales. Pero, al ser un tema tan complejo y a la vez controvertido, ya que intervienen muchos factores distintos (ambientales, humanos, políticos, etc) y una gran dispersión normativa que implica su dificultad de proclamación.

Se trata de un derecho subjetivo del que es titular quien lo disfruta y quien tiene legitimación para ejercitar acciones judiciales en su defensa para ostentarlo. En consecuencia, al tratarse de un derecho de la persona, es el Estado quien debe

¹ En adelante ONU

² <https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/>

³ Ausin, 2015

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2003

encargarse de su protección y de facilitar su acceso, por ello deben controlar el incumplimiento y violación de este derecho, así como la privación y velar por el buen estado de salubridad y la no contaminación de las aguas.

Por todo esto, la ONU sigue trabajando porque el derecho al agua sea una realidad y no un propósito, surgen así foros, debates y conferencias internacionales sobre el agua, que van a ser tratadas en el siguiente punto, donde se desarrollan planes para alcanzar el nivel de concienciación y cumplimiento que debería tener tan importante derecho.

3. El Derecho al agua en el derecho internacional

Al derecho al agua le preceden una serie de labores por parte de organismos internacionales como la ONU o creados ad hoc, como el Consejo Mundial del Agua⁵, que le dan sentido a su carácter internacional. Gracias a la realización de trabajos e investigaciones por parte de las conferencias internacionales se ha logrado llevar el derecho al agua a la cúspide de los derechos fundamentales de la persona, por ello es importante analizar la labor de las conferencias internacionales y el valor y sentido que han aportado a este derecho. Vamos a analizar las conferencias internacionales que nos llevan al análisis del medio ambiente en general y de cómo todo ello afecta a las condiciones del agua y después, las conferencias sobre el agua, donde se hace un análisis de las conferencias sobre el agua que se realizaron y de lo que en ellas se trató para conseguir dar al agua la importancia que merece y como conseguir que sea un bien protegido y accesible a todos.

3.1 Las Conferencias Internacionales

Las Conferencias Internacionales no trataron en sí sobre el agua, sino que se realizaron para tratar cuestiones referentes al medio ambiente, pero por este motivo, el agua va implícita dentro de las mismas y se le dio su gran papel. Estas conferencias tuvieron una influencia directa en el problema del derecho al agua. Aunque conferencias sobre medio ambiente y agua no tuvieron lugar al mismo tiempo se surtieron las unas de las otras. A raíz de la preocupación por el medio ambiente surge a la vez la preocupación por el agua y, no fue hasta los sesenta que se convocaron las primeras reuniones por parte de organismos internacionales para tratar temas de tan gran trascendencia.

La primera reunión, aunque no aportó ninguna solución significativa fue el informe de 1952 que realizó el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) al que

⁵ <http://www.worldwatercouncil.org/>

titularon: “Desarrollo integrado de cuencas fluviales”, que se utilizó para hacer fuerza en la cooperación a nivel internacional de las cuencas fluviales.

Con la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente⁶ se trataron temas referentes al agua como las cuencas fluviales. El programa se desarrolla hoy cada cinco años y, en el periodo de 2012, se establecieron una serie de estrategias a alcanzar en las que destacan los temas relacionados con el agua como el desafío global de tratar el problema de la calidad del agua, la obtención de beneficios de los ecosistemas acuáticos, desarrollar planes ante el cambio climático a través de la gestión del agua e implantar un sistema eficiente para el uso de los recursos hídricos.

Así, la principal estrategia del PNUMA para el agua en el período 2012-2016 fue la de promover el sostenimiento ambiental en la gestión de los recursos hídricos, a través del uso de enfoques de ecosistemas integrados y contribuir con las metas y objetivos acordados a nivel internacional en relación al agua.

Otra de las instituciones internacionales que se ha encargado del estudio y cuidado del agua fue ONU HABITAT, una fundación dependiente de la ONU para el Hábitat y Asentamientos Humanos que tuvo su primera reunión en 1976 en Vancouver (Canadá), la segunda en Estambul en 1996. En 2006 se celebró el Tercer Foro Urbano Mundial, en el que no se dio al agua el especial tratamiento que merecía por ser un elemento indispensable dentro de los asentamientos humanos. Es hoy, dándole la prioridad e importancia que merece con el Programa de Agua y Saneamiento, que se destina en Asia y África a personas con menos recursos.

En la Conferencia de Naciones Unidas para combatir la Desertificación (UNCOD) de 1977⁷ que se celebró en Nairobi se aprobó la resolución 32/172 en la que se confió al PNUMA la coordinación de un plan de acción en el que debía informar dos veces al año de todas las medidas de seguimiento⁸.

En 1992 en Río de Janeiro se celebró otra Conferencia en la que se enunciaron principios y medidas para asegurar la protección, calidad y suministro del agua dulce.

3.2 Conferencias sobre el Agua

Vamos a analizar ahora cuáles fueron las conferencias especialmente basadas en el agua.

Entre los años 1971 y 1972 se celebró la Primera Conferencia sobre el agua de Naciones Unidas, en la que se observaron las competencias del art. 62.4 de la Carta de

⁶ En adelante PNUMA

⁷ http://legal.un.org/avl/pdf/ha/unccd/unccd_ph_s.pdf

⁸ Conferencia de París de 1994, Conferencia de Lucha contra la Desertificación de 1996 y la Conferencia de Madrid de 2007, donde se hizo especial hincapié al tema del agua.

las Naciones Unidas y que dio como resultado una relación de principios⁹ en los que destacaron: que el hombre tiene un derecho fundamental sobre las condiciones de vida adecuadas en un ambiente de calidad, que los recursos naturales como el agua deben ser protegidos para el beneficio de las generaciones actuales y futuras mediante su conservación y que de conformidad con la Carta de Naciones Unidas los Estados tienen derecho soberano a explotar sus recursos así como la obligación de preservarlos.

En 1977 se celebró la Convención del Agua en el Mar de Plata (Argentina) y fue desde este momento cuando por parte de los Estados se tomó conciencia del alcance e importancia del agua, respecto a su cantidad, calidad y escasez. En esta conferencia se trataron los principales aspectos como la evaluación de recursos hídricos, la utilización eficiente del agua, su abastecimiento, su uso en la agricultura, cooperación regional e internacional y así como su relación con el medio ambiente, la salud y la contaminación. Al comprobar la importancia y atención que merecía comenzaron a celebrar reuniones periódicas cada tres años en las que se trataba la importancia del acceso a agua potable, que radicó en la creación de los foros mundiales sobre el agua, en los que se comenzaría a tratar este tema como prioritario por parte de todos los países que formarían parte. Después se siguieron realizando otras conferencias que dieron lugar, como por ejemplo, a la Declaración del Mar de Plata, en la que se proclamó por parte de la Asamblea General de la ONU la “Década Internacional del Agua Potable y el Saneamiento” en 1980, a la que siguió en 1990 el “Decenio Internacional del Agua Potable y el Saneamiento Ambiental”. Otra de las conferencias de gran calado fue la Conferencia de Dublín de 1992, en la que el agua fue declarada bien económico y vital como un derecho básico de acceso a todo ser humano al saneamiento, con precios asequibles y estableciéndose el agua como un bien de inestimable valor, finito y de alta vulnerabilidad, esencial para la vida y el medio ambiente. Gracias a todas estas conferencias y a lo acontecido en ellas, el 22 de marzo de 1993 a través de la Resolución 47/193, la Asamblea general de la ONU decidió proclamar el 22 de marzo como el “Día Mundial del Agua” para darle si cabe aún más valor a este bien.

En la Conferencia Internacional sobre el Agua de París en 1998, se estableció la prioridad de que todos tengan acceso a agua potable y al saneamiento y se marcaron unas directrices y medidas para su realización a nivel local y nacional. En el 2000 con la Cumbre del Milenio se marcaron las principales metas a conseguir con respecto al agua, entre ellas, su sostenibilidad, la reducción del porcentaje a la mitad de personas que no tenían acceso a ella, medidas para su consecución, etc.

En el año 2003 con la proclamación como el “Año Internacional del Agua Dulce” y el período de 2005-2015 proclamado por la ONU como “Decenio Internacional para la

⁹ <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-PC-16.pdf>

Acción”, bajo el lema “El agua, fuente de vida”, se intentó dar visibilidad en este comienzo de milenio a que más de 1000 millones de personas no tenían acceso a agua potable y que había que proponer los medios que hagan posible que el acceso al agua sea una realidad para internacional.

4. Evolución de los servicios de agua y saneamiento en Argentina

Argentina experimentó una evolución gradual de su red hidrográfica y saneamiento a lo largo de los años en los que se pueden distinguir varias etapas, desde el origen de los primeros servicios de agua y saneamiento hasta las actuales instalaciones que se conocen y que vamos a analizar en los siguientes puntos para dar una visión clara de cómo se proporcionó a la población el acceso y suministro necesario a unas buenas condiciones de salubridad y un uso responsable del agua.

4.1 Orígenes y evolución de los servicios de agua en Argentina

Fue la actuación del Estado nacional la causante del origen de los servicios de agua y saneamiento, a través de la actuación de la OSN¹⁰ (Obras Sanitarias de la Nación). A partir de 1980, cuando se realizó la transferencia de los servicios a empresas de provincias y localidades se produjo un gran cambio en el sector.

Es cierto que en Buenos Aires, desde finales del siglo XIX, se concedió a las provincias gran participación. Después de esto, el Estado Provincial necesitó una nueva capital provincial y solicitó un nuevo marco de servicios de agua y saneamiento, a partir del cual, se realizaron el resto de servicios, pues fue pionero y referente en la transferencia de servicios.

4.2 Cronología del desarrollo de los servicios de agua y saneamiento

En este epígrafe se va a analizar la evolución que experimentaron los servicios de agua y saneamiento en Argentina a lo largo del tiempo, desde que se instauró la primera red hidrográfica, pasando por la ampliación y modernización de instalaciones y nuevos servicios de cobertura hasta el actual servicio existente de abastecimiento.

4.2.1 Desde el Virreinato hasta la puesta en marcha del primer servicio de agua en Buenos Aires (Argentina)

Las ciudades de Argentina estaban organizadas y distribuidas según el diseño alrededor de la plaza, diseño que se caracterizaba por estar descuidado y mal

¹⁰ Empresa pública argentina dedicada a la prestación del servicio de agua corriente y cloacas.

distribuido, de ahí que el principal problema fuera la acumulación de aguas con basura y unas deplorables condiciones higiénicas e insalubres para la población. Problemas que se agravaron con la expulsión de las aguas residuales de las casas a las calles, convirtiéndose éstas en unos importantes depósitos de desperdicios.

La ciudad alcanzaba los 40.000 habitantes cuando se produjo la gesta de Mayo en el año 1810 y contaba con instalaciones de aprovisionamiento de agua para higiene y consumo proporcionados por carros aguateros que transportaban el agua desde la costa del río hasta la población. Estos carros aguateros, conformados por un tonel, sostenido sobre ruedas y tirado por bueyes, sobre los que normalmente iban los aguateros trabajaban durante todo el día, excepto en la época de calor que lo hacían por la mañana y por la tarde, abasteciendo así a toda la ciudad de agua, ya que, aunque los pozos eran numerosos sus aguas no contaban con las condiciones de salubridad adecuadas.

La primera señal de contaminación hídrica se produjo en el año 1821 a causa de los desechos vertidos por mataderos, saladeros, lavaderos de ropa ubicados en los márgenes de las ciudades, etc. Todo ello condujo a la aparición de una gran mancha en la desembocadura del Riachuelo.

A lo largo de 1829 se convocó desde Europa al Ingeniero Carlos Pellegrini para realizar un estudio sobre el problema del suministro de agua, que presentó un proyecto consistente en la construcción de un muro que partiría un corto acueducto hasta la Plaza de Mayo, en el que el agua clarificada emanaría a tres fuentes que surtirían a los carros aguateros.

Con la llegada de la república se creó una comisión de obras públicas en la Ciudad de Buenos Aires para así llevar a cabo la contratación, control y supervisión de los trabajos de acondicionamiento de calles con empedrado, puentes, caminos y, el más importante, el agua. Y, a raíz del azote de cólera que asoló la ciudad en 1867, se iniciaron importantes trabajos enfocados a nuevas obras de provisión de agua y mejora de la salubridad de la misma.

Junto a esto, congresos de higiene y Ciencias de la Salubridad celebrados en importantes partes del mundo hicieron tomar conciencia de la importancia del acceso al agua pura y no contaminada y a la adopción de medidas de higiene como medios de prevención de nuevas enfermedades contagiosas. Por ello se consideró necesario que Buenos Aires contara con sistemas de provisión de agua y en ese mismo año se procedió a hacer realidad el plan del ingeniero Juan M. Coghlan y se creó una Comisión encargada de la instalación de las aguas corrientes.

El comienzo de las obras fue en 1868 y no fue hasta el 4 de abril de 1869 que se inauguró el primer servicio de agua corriente filtrada que abastecería a los 170.000

habitantes de la ciudad a través de un servicio que consistía en la instalación de surtidores públicos a lo largo de 20 km de cañerías. El sistema estaba basado en los instalados en 1829 en Londres y a los instalados años antes en Nueva York.

4.2.2 Finales del siglo XIX e inicio del siglo XX

A causa de la excepcional cantidad de lluvias durante los años 1870 y 1871 se produjeron en la ciudad numerosos anegamientos en la urbe y sus alrededores, que provocó que las aguas servidas de los pozos de las casas se diseminaran por toda la ciudad esparciendo gérmenes y bacterias a su paso, lo que desencadenó una terrible epidemia de fiebre amarilla.

Por esta razón decidieron acometer la ampliación de los servicios de agua así como la realización de los desagües de las cloacas.

En enero de 1871 se celebró un convenio con el Ing. J. F. de la Trobe Bateman, quien se encontraba en el país para estudiar y proyectar el Puerto de la Ciudad, por el que se le encomendaba la preparación de un proyecto completo para la provisión de agua, los desagües cloacales y pluviales y el empedrado de la ciudad, que se conoció como “Obras del Radio Antiguo”. Se trataba de un sistema combinado, dispuesto por una red de colectoras, para recoger las aguas servidas y de la lluvia, que se separaban a lo largo de la red, las primeras por las ramas interceptoras hasta la cloaca máxima que las conducía al estuario de la Plata y, las aguas pluviales por los conductos de tormenta, importantes emisarios que descargaban al río frente a la ciudad¹¹.

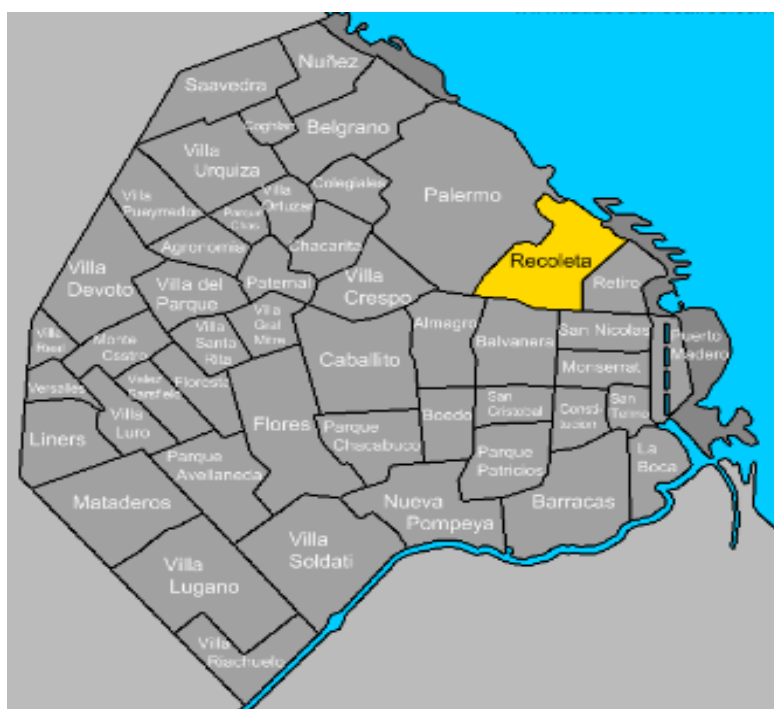
Todo ello se ejecutó con una serie de condiciones, como fueron contemplar la construcción de servicios para una futura demanda de 400.000 habitantes; creación de una toma en el Río de la Plata junto a un proceso de clarificación y filtración del agua; y obras de desagüe para recoger de forma unitaria las aguas servidas y las aguas de lluvia, las cuáles se dividirían después en las aguas de cloaca y las pluviales. Tras varios retrasos y complicaciones se volvió a la ejecución de las obras en 1881, donde se presentaron de nuevo complicaciones, que provocaron que se finalizaran ya en el año 1894.

Por las características y dimensiones necesarias para el depósito era necesario una gran obra arquitectónica acorde al barrio donde iba a ser ubicado, por este motivo el Palacio de Aguas Corrientes de avenida Córdoba se encuentra ligado con Recoleta¹². Fue el primer Gran Depósito de la ciudad, que fue habilitado en 1894.

¹¹ Vela Huergo, 1937, 39.

¹² Se trata de un céntrico barrio residencial de Buenos Aires que posee un gran interés tanto histórico como arquitectónico.

Imagen 1. Plano de la ciudad de Buenos Aires.



Fuente: Google, 2019

A causa de la insuficiencia de medios para acometer las obras para la prestación de los servicios de agua y saneamiento a las provincias, el Gobierno Nacional fue requerido para prestarlos. Lo que se hizo fue dotar a los gobiernos locales de subvenciones para la ejecución de las obras o en otros casos, fue el propio Gobierno quien se encargó de su construcción utilizando fondos del Tesoro Nacional. A la vez, se produjo un importante incremento de la población en la ciudad en la que vivían a finales de siglo unas 800.000 personas, de ellas 500.000 disfrutaban de servicio a domicilio de agua y 100.000 contaban con desagües locales. Por este motivo se sancionó una ley para proceder a la ampliación del Establecimiento de potabilización de agua Recoleta por arte del Poder Ejecutivo. Las obras consistieron en una nueva estación de bombeo y una nueva cañería de impulsión hasta el depósito.

El período de 1891 a 1902 arrojaba un resultado económico financiero bruto de 49 millones, 19 millones por gastos de explotación y 30 millones de excedente. Debemos tener en cuenta que las tarifas aplicables en las principales capitales del mundo eran más elevadas que las de Buenos Aires. La Comisión de Salubridad, que tenía encomendado el estudio y la construcción de las obras de las Provincias, empezó por realizar las de Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero, Salta, Corrientes, Mendoza y Santa Fe, y también, se procedió a la ampliación de las de San Luis, San Juan y Catamarca.

El Poder Ejecutivo dictó la Ley 4148 del año 1903, para asegurar la financiación del programa con la emisión de “Bonos de Obras de Salubridad” integrados por 12

millones de pesos. La ley recogía una serie de obras a realizar como: la provisión de las aguas corrientes a las ciudades acogidas a la Ley de 1967, a los Puertos Comercial y Militar de Bahía Blanca y a Barracas del Sur, en Salta drenaje y cloacas, y extensión de las cañerías y agua corriente y de cloacas de la Capital.

Se emplearon los mismos recursos para la construcción del edificio Administrativo Central de la Comisión de Salubridad, donde funcionó por muchos años la Administración Central de Obras Sanitarias, edificio donde se ubican actualmente juzgados.

Grandes obras como la ampliación del Establecimiento Recoleta, el comienzo del Establecimiento San Martín en Palermo, los depósitos Caballito y Devoto y cañerías de impulsión y distribuidoras y, en el sistema cloacal se procedió a planificar la segunda cloaca, la estación elevadora en Wilde y una red de colectoras del Radio Nuevo.

Entre las tareas más arduas y grandes realizadas por la Comisión de Salubridad se encuentra la regularización y actualización de los padrones de clientes. Al principio la sociedad no estaba de acuerdo con el pago de servicios, hecho que se convirtió en un problema para hacer frente a los gastos de explotación y a las deudas contraídas en la inversión, fue ya por 1907 cuando se consiguió restituir esta situación.

4.2.3 Primeras Obras Sanitarias de la Nación en todo el país, desde su creación en 1912 hasta 1980 (descentralizaron los servicios)

En este período se crearon las Obras Sanitarias de la Nación (OSN) gracias al dictado de la Ley 8889 de 1912, cuya misión fue el cumplimiento del programa de obras planificado para la Capital. La Dirección de OSN¹³ tuvo que solicitar un préstamo de 50 millones de pesos oro, para acometer las obras previstas, cifra que se elevó hasta los 80 millones en 1914 y se hipotecaron con las antiguas obras.

Por sus propias necesidades operativas la OSN desarrolló servicios complementarios de industrias y talleres, dándole mayor importancia a la fundición de metales y llegó a tener su propia destilería de petróleo, que se convirtió en una de las más importantes. A la vez se creó el Depósito Villa Devoto entre los años 1916 y 1918, se montaron las máquinas del establecimiento San Martín y se cubrieron 12000 hectáreas del Radio Nuevo. Con todas estas instalaciones Argentina estaba consiguiendo una gran red de abastecimiento nacional, que desembocó en otras obras y trabajos de gran calado e importancia hacia la creación de los servicios sanitarios. Por ello, en 1919 se facultó a la OSN para el estudio, proyecto y construcción de las obras de provisión de agua y desagües de las ciudades que contaran con más de 8000 habitantes y a la provisión de

¹³ Obras Sanitarias de la Nación, en adelante OSN.

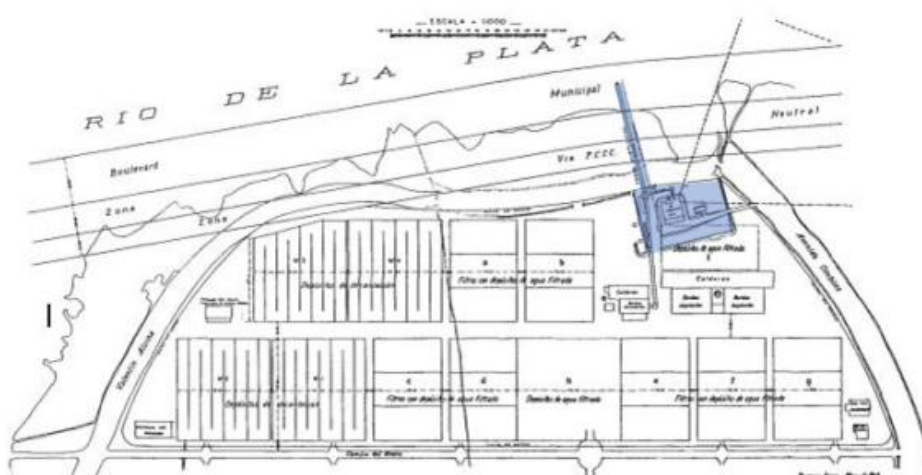
agua solamente a las que tenían más de 3000, siendo el Departamento Nacional de Higiene quien gestionaba las necesidades de las poblaciones menores.

La población sufrió un intenso crecimiento y, el Establecimiento Potabilizador Palermo alcanzaba la capacidad de 250.000 m³/día pero sumados a los 200.000 del Establecimiento Recoleta tenían una gran capacidad para hacer frente al incremento, pero en 1922 se contaba con una demanda de 600.000 metros cúbicos al día y, además, se empezó a utilizar la desinfección por cloro. Como consecuencia del crecimiento experimentado, la OSN realizó el “Proyecto de ampliación de los servicios de Agua Y Cloaca para una población de 6 millones de habitantes” y fue aprobado por el Poder Ejecutivo en 1923. Las principales misiones del proyecto eran la desafectación del Establecimiento Recoleta y la ampliación del Establecimiento Palermo para 6 millones de habitantes en los siguientes 40 años con una nueva toma en el Río de la Plata. Después se consideró la construcción de los depósitos Constitución, Coghlan y Rawson y más tarde el de Flores.

En 1925 se habilitó en la planta baja del edificio de la calle Córdoba la oficina de Recaudación y Tesorería para así eliminar el anterior sistema de cobro a domicilio, con esta instalación resultaría mucho más cómodo el cobro y supondría una nueva institución que mostraba el grado de especialización con el que contaba.

El nuevo Establecimiento Palermo fue una realidad en 1928, con capacidad para producir 1 millón de m³ al día y también se realizaron avances para una posible ampliación del Establecimiento Recoleta, aunque más tarde caería en desuso.

Imagen 2. Plano del Proyecto original del Establecimiento de Palermo.



Fuente: Google, 2019

Se trata del plano del proyecto original del Establecimiento de Palermo, en el que se puede apreciar una organización funcional desde la Planta de Palermo, un eje longitudinal con filtros y depósitos de decantación a ambos lados.

Imagen 3. Filtros de la Planta de Palermo.



Fuente: Instituto de Arte Americano (IAA)

Durante 1930 en el interior del Establecimiento Palermo se inauguró el Laboratorio Central de OSN, que además de tareas de control, atendió a los estudios de eficiencia de instalaciones, pruebas de materiales y realización de normas. En la misma fecha se adaptó el edificio del antiguo laboratorio para asentar en este lugar la Inspección General de las Industrias Auxiliares. Las dos plantas (Palermo y Recoleta) abastecían agua potabilizada hasta 1928 pues, las obras del Establecimiento de Palermo concluyeron en esa fecha a fin de año y era capaz de proveer todo el agua de consumo para la ciudad, lo que provocó que el Establecimiento Recoleta dejara de utilizarse desde Octubre del mismo año.

Imagen 4. Vista del Establecimiento de Palermo en 1928.



Fuente: Archivo Fotográfico Secretaría de Planeamiento.

Imagen 5. Planta del Establecimiento de Palermo en 1932



Fuente: Archivo Planos Gabinete Heliográfico, Aguas Argentinas

En este plano se observa la conformación edilicia actual de la planta ya consolidada, donde se pueden apreciar la aparición de nuevas construcciones como edificios de bombas elevadoras, la central eléctrica, filtros rápidos, etc.

Tras este cambio en el sistema de abastecimiento, se llevó a cabo El Plan de Trabajos Públicos de 1937, que aprobó la realización de diversas obras en el sistema cloacal en los 4 años siguientes, entre ellas: la elaboración del colector Zona Baja Costanera, una nueva Estación de Bombeo Boca Barracas, un conducto auxiliar para la Primera Cloaca Máxima, Tercera Cloaca Máxima desde Avenida de la Cruz y Centenera hasta EE Wilde y un Sifón de 4 metros de diámetro bajo el Riachuelo. También se pensó en la

ampliación y modernización del establecimiento de Palermo, a la vez que la OSN desarrollaba su actividad prestando servicio a un gran número de localidades del interior.

En este mismo período se fijaron tasas equivalentes para todo el país, iguales a las de la Capital, un 3% de la renta real para los servicios de agua y un 2% para los de cloacas, además del establecimiento de los déficits que deberían ser absorbidos por las rentas generales de la nación. Y se procedió en 1938 por parte de la OSN a un relevamiento en las localidades de más de 1000 habitantes de las exigencias para el abastecimiento de agua potable, lo que provocó el conocido “Problema del agua potable en el Interior del País” que fue la base del proyecto de la Ley Nacional para asegurar la construcción de las obras de forma organizada y sistemática.

En el año 1940 comenzaron las primeras obras de construcción de los ríos subterráneos desde el Establecimiento Palermo a los depósitos de Córdoba, Caballito y Devoto. Gracias a esta labor, en 1942 alrededor de 6,5 millones de habitantes contaban con provisión de agua corriente y unos 4 millones tenían servicios cloacales, ya por 1955 el servicio había alcanzado 10 millones para la provisión de agua y 5 para los servicios de cloacas. Con el objetivo de desarrollar la Ingeniería Sanitaria en el país se creó en 1948 la Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria (AIDIS), que era una organización no gubernamental sin ánimo de lucro.

A raíz del desequilibrio existente entre gastos e ingresos operativos se produjeron importantes dificultades económicas, por este motivo tuvieron que realizar un ajuste y actualización de las tarifas, que se tradujo en un incremento de las mismas. Esta década se caracterizó por las obras de ejecución de provisión para un gran número de localidades pequeñas en el interior del país que estaban al margen de los servicios hasta la fecha, el servicio prestado por la OSN alcanzó los 400. El tradicional esquema de cañerías de impulsión se modificó sustancialmente alrededor de 1953, con la conclusión del sistema de abastecimiento de los grandes depósitos gracias a los ríos subterráneos y a sus estaciones elevadoras.

En 1958 se creó en la Universidad de Buenos Aires la Escuela de Ingeniería Sanitaria, donde se formaron los profesionales de la OSN, que después pasó a ser el Instituto de Ingeniería Sanitaria, el cual llegó a alcanzar relevancia en Latinoamérica ya que la Organización Panamericana de la Salud proporcionó un sistema de becas a los profesionales. En esta misma época también se procedió a la ampliación del Establecimiento San Martín y se terminó otro tramo más de ríos subterráneos que facilitaron la habilitación del gran depósito Constitución. Esta década estuvo marcada por una mayor inversión (60%) para el agua y una menor inversión para las cloacas, tan sólo un 15% y una ínfima parte para equipamiento.

Hubo un intento de descentralización de los servicios a las provincias en 1962, que no tuvo éxito a causa del no consenso ante la consulta de si podrían hacer frente a los gastos de la explotación de los servicios.

Se realizó un Plan Integral de Saneamiento del Aglomerado Bonaerense, que planificó las obras entre 1962 y 1975. Entre las principales obras a realizar se encontraban: nueva toma del Establecimiento General San Martín, el Establecimiento de Potabilización General Belgrano, la Ampliación del sistema de ríos subterráneos y un conducto subfluvial para la evacuación del futuro Establecimiento Depurador Sur. Su financiación fue prevista con un incremento del 10% de las tarifas de la Capital. Ello presentó dificultades de financiación, que provocó que se recurriera a otras fuentes como el BID¹⁴.

Fue necesario que el Ministerio de Acción Social y Salud Pública creara una comisión que dio lugar a la creación mediante Decreto 9762/64 del Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural (SNAP) para dar respuesta a las necesidades de servicios básicos de saneamiento que demandaban las pequeñas localidades.

En el año 1965 la Ley 16.660 posibilitó a la OSN a acometer obras en ciudades no incluidas en la Ley 13.577 y, una vez llegadas a su fin serían cedidas a la provincia o localidad solicitante para su posterior explotación. Se procedió a la construcción en la Provincia del Chubut del primer acueducto Lago Musters – Comodoro Rivadavia (160 km), que hacía latente la capacidad ejecutoria de la OSN. Así mismo, en 1967 se utilizó por primera vez un equipo para túneles, que de forma continua y mecanizada era capaz de avanzar en la excavación del túnel y en la colocación del revestimiento, esto se hizo para la construcción del 2º tramo del río subterráneo Constitución – Lanús.

En 1970 prosiguió el proceso de descentralización de la OSN, pues delegó servicios al SPAR y se crearon 8 regiones sanitarias a las que se había otorgado mayor autonomía tanto económica como financieramente. La inversión en el interior del país, concretamente en Córdoba, fueron relativamente más elevados que los del área metropolitana en los años 70, 71 y 72.

¹⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, es una organización financiera internacional con sede en la ciudad de [Washington D.C.](#) (Estados Unidos), y creada en el año [1959](#) con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de [América Latina](#) y el [Caribe](#). Es la institución financiera de desarrollo regional más grande de este tipo y su origen se remonta a la Conferencia Interamericana de [1890](#).

Tabla 1. Realización de nuevas Plantas y Acueductos.

OBRAS REALIZADAS	LUGAR
Establecimiento Potabilizador Alto Reyes	Jujuy
Establecimiento Potabilizador El Candillal	Tucumán
Acueducto Esperanza-Rafaela	Santa Fe
Acueducto Barranqueras-Presidencia R.S Peña	Chaco
Segundo Acueducto Villa María-San Francisco	Córdoba
Establecimiento Depurador Bajo Grande	Córdoba
Acueducto Trelew-Puerto Madryn	Chubut
Tramo Wilde-Berazategui	Área Metropolitana de Buenos Aires
4ª Cloaca Máxima	Área Metropolitana de Buenos Aires
Nuevo Emisario Sub Fluvial Berazategui	Área Metropolitana de Buenos Aires
Establecimiento Depurador Sud Oeste	Área Metropolitana de Buenos Aires
Río Subterráneo Constitución-Lanús	Área Metropolitana de Buenos Aires
Nuevo Establecimiento Potabilización General Belgrano	Bernal
Nuevo Módulo de Decantación Establecimiento General San Martín	Área Metropolitana de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia a partir de Cronología del desarrollo de los servicios de agua y saneamiento, GARZONIO.

En 1977 se realizó en Argentina la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, donde se proclamó en tramo de 1980-1990 como “Decenio internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental” y se sumó al propósito de alcanzar coberturas del 80% en agua potable y 70% en cloacas para finales de 1990. A partir de 1978 concluyeron otras obras importantes como son el Establecimiento Gral. Belgrano (Bernal), los ríos subterráneos Constitución – Floresta (1981), Belgrano – Saavedra - Villa Adelina (1982), Floresta – La Matanza (1983), y las estaciones elevadoras Villa Adelina y La Matanza.

Una de las más importantes características del período es que en diciembre de 1979, con las Resoluciones Conjuntas Nº 9 y 1332 de los Ministerios del Interior y Economía, se procedió a la transferencia a partir del 1 de enero de 1980, de todos los servicios eléctricos, gas, riego y obras sanitarias a las Provincias. Es decir, en lo que respecta a la OSN, supuso la transferencia de los servicios de agua potable, desagües cloacales y el resto de servicios prestados por la Empresa en el interior. Para la Capital y zonas

próximas a Buenos Aires se creó un ente con jurisdicción y participación del estado nacional, la provincia y la ciudad, es decir, siguió trabajando de forma unificada.

4.2.4 Primeros procesos de privatización: desde la descentralización hasta el año 1993

Las principales consecuencias de la descentralización de la OSN fueron: el vacío de competencia ausente durante varios años, un período (1981-1993) marcado como el de menores inversiones en el sector y un relevante atraso en el avance de la cobertura de los servicios.

Se produjo una dejadez en las tareas de mantenimiento que solamente minoró al efectuar arreglos de emergencia en los equipos que estaban fuera de servicio. A su vez, se estancó la llegada de clientes al servicio, que se reflejó en una disminución de la calidad de los mismos. Es decir, se produjo un aumento a causa de explotar los servicios por encima de sus posibilidades, pues tampoco se habían culminado las obras previstas en las décadas pasadas.

Otra de las consecuencias que hacen ver el descenso de la calidad de los servicios fue el descenso en las estadísticas en materia de cobertura de servicios de la Organización Mundial de la Salud, pasó del 2º puesto al 19, sólo por encima de otros dos países.

Para intentar solventar el problema, muchos países realizaron reformas en sus instituciones para intentar revertir la situación, consistían en promover la participación de empresas privadas que tuvieran experiencia y las ayudara a salir de la situación actual. En base a todo lo anterior, en Argentina los servicios de agua potable y alcantarillado presentaban bastantes deficiencias, como la obsolescencia, falta de capacidad y mantenimiento de las instalaciones, ausencia de inversiones necesarias y capacidad de financiación de las mismas, etc.

Con la Ley 23.696 de Reforma del Estado empezó el período de transferencia de los servicios a empresas privadas. Gracias a esta ley se establecía el marco legal para la nueva estructura del sector de saneamiento pues, se declaró en emergencia la prestación de los servicios públicos y se promovían formas de privatización y concesión.

En 1990 se procedió a la transformación del sector, empezando por la concesión de los servicios de la Provincia de Corrientes en 1991 y en 1992 los prestados por OSN en la Capital Federal y en Buenos Aires. El proceso fue más tardío en las Provincias, debido a las diversas normativas similares, aunque al tener distinta modalidad fue más

complicada de ejecutar, ya que en algunas había intervención directa por parte de los poderes legislativos y en otros eran los municipios quienes intervenían.

En un primer análisis de la situación respecto de la intervención de entes privados, a parte de la gran importancia que implicaba, parecía que se produciría un crecimiento estable.

4.2.5 Desde la privatización en 1993 hasta nuestros días

En este período, en 1993, la empresa francesa Suez-Lyonaise des eaux (la actual Ondeo), fue la encargada de prestar los servicios hasta ese momento a cargo de la OSN en Capital y el Conurbano, con el nombre de Aguas Argentinas S.S. Después se hizo cargo también de la Provincia de Santa Fe y Córdoba Capital. En Tucumán tomó el control la Compañía General des Eaux y, en 1998, Buenos Aires estaba servida por Azurix Buenos Aires, bajo el control de Azurix Corp. Del Grupo Enron.

Lejos de las buenas expectativas de la privatización, la realidad es que a día de hoy la mayoría de las empresas privadas se han retirado, están en proceso de hacerlo y los entes reguladores han dejado prácticamente de ejercer sus funciones.

Se han desarrollado estudios para tratar de encontrar las causas que provocaron la salida de las privadas, pero, se ha llegado a la conclusión de que no existe una única razón identificable, sino un cúmulo de circunstancias y factores que provocaron la quiebra del equilibrio económico de los contratos de los concesionarios. Sin embargo, se identificaron algunas causas principales y comunes: decisiones estratégicas a nivel mundial, cambios en la política nacional y conflictos sociales y políticos.

Excepto para la concesión de Tucumán que la principal causa del abandono fue el alza desmesurada de las tarifas aplicadas al principio de la concesión, en el resto, el principal motivo fue el desequilibrio económico-financiero de la concesión.

La crisis económica de finales de 2001 tuvo importantes consecuencias, como la devaluación de la moneda y la restricción del acceso a fuentes de financiación, que supuso otro de los principales motivos de la salida de los entes privados. La Ley de emergencia pública de 2002 afectó también al caso del grupo Suez, ya que se congelaron los servicios básicos, junto al contexto de la devaluación de la moneda se hizo necesario el uso de moneda extranjera lo que provocó el aumento de los costes haciendo inviables los contratos¹⁵

¹⁵ Rocha, 2017, 17-20.

Como consecuencia de estos problemas se realizaron una serie de intentos de negociación entre los entes privados y el gobierno que no resultaron satisfactorios, pues los gobiernos centrales y el gobierno central no estaban de acuerdo con la compensación económica, alegando incumplimientos por parte de las concesionarias. Además, el cambio de gobierno en 2002 afectó negativamente a las negociaciones, tenían una visión diferente y se endurecieron ante las mismas. Ante esto las empresas tuvieron que recurrir al arbitraje internacional, al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a inversiones (CIADI). El resultado fue la revocación de los contratos recayendo la culpa en el concesionario y la posterior entrega de los servicios a empresas públicas en 2006. En Córdoba se realizó una venta de acciones a un grupo intervencionista local. Azurix que estaba controlada por Azurix North América del grupo Enron fue una de las empresas oferentes para la concesión de 75 localidades en Buenos Aires, en el proceso de licitación había otras empresas interesadas, como Suez. Se realizó la adjudicación mediante el pago de un canon inicial y fue Azurix quien ganó con una oferta de 438 millones, fue tan elevada por las perspectivas de expansión y posicionamiento esperadas. Al poco de iniciarse la concesión surgieron diversos problemas tanto de información como comerciales y el establecimiento de tarifas muy reducidas dificultó el acceso a la financiación de la banca del programa que había de cumplirse. Tampoco se reconoció como amortizable de la deuda el pago del canon inicial, las autoridades políticas no fueron capaces de resolver eficientemente los problemas, el organismo regulador no estaba compuesto por reguladores adecuados, etc. A todo ello, le sumamos los problemas operativos derivados de obras sin terminar por parte de la anterior administración, que tuvo consecuencias en la calidad del agua en las principales ciudades.

El grupo Azurix tuvo problemas de consolidación a nivel internacional, tuvo que deshacerse de sus activos y tras difíciles negociaciones se revocó el contrato en 2002, lo que supuso un importante proceso de pleitos judiciales ante los tribunales internacionales del CIADI, que resultaron favorables a la empresa con una indemnización de 165 millones.

A día de hoy el servicio lo presta la empresa Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA) que ostenta un 10% de propiedad personal y, el 90% pertenece al estado provincial, existe interés conocido de volver a la privatización por parte del estado, pero aún no se ha realizado.

Las causas principales del adelantamiento de la salida de los operadores internacionales son las siguientes:

Tabla 2. Causas principales del adelantamiento de la salida de los operadores internacionales.

CAUSAS PRINCIPALES DEL ADELANTAMIENTO DE LA SALIDA DE LOS OPERADORES INTERNACIONALES
• Las empresas públicas han vuelto a prestar los servicios de forma similar a la anterior al proceso de privatización • Los servicios cuentan con poca y dudosa información, aunque hay que destacar que la situación en general ha mejorado y en algunos empeorado. • Inexistencia de entes reguladores y control que realicen funciones adecuadas • Demandas ante el CIADI que pueden tener importantes consecuencias financieras y políticas. • Retirada de inversores por presencia de riesgos en el sector • Problemas en la incorporación del operador, inexistencia de competencia. • Altas tarifas iniciales en los contratos, asignación errónea del riesgo cambiario a los usuarios, inexistencia de formas de resolución de conflictos, metas y obligaciones, metas excesivamente ambiciosas al inicio, alto nivel de endeudamiento de las empresas, etc. • Respecto a la regulación y control, existencia de entes sin experiencia y falta de independencia política, falta de autonomía, revisiones de tarifas, etc. • Cambios radicales de las políticas de los operadores internacionales, poco compromiso a largo plazo, expectativas de rentabilidad en el corto plazo, incapacidad de gestión de los mismos, etc. • En el ámbito político, poco apoyo a los procesos y políticas cambiantes de acuerdo al gobierno de turno

Fuente: Elaboración propia a partir de Cronología del desarrollo de los servicios de agua y saneamiento, Garzonio, 2012.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se deduce que la entrada del sector privado en Argentina tuvo aspectos tanto positivos como negativos pues, mejoró la calidad de los servicios, ampliación de la cobertura de los mismos, incorporación de tecnologías, la recolección no avanzó de la forma prevista y tampoco se llegó a los niveles de inversión esperados.

Ante el fracaso de los contratos e incorporación de los operadores privados se volvió de nuevo a las fuentes públicas con las aportaciones del Estado y las Provincias que, basándose en los hechos acaecidos han sido más limitadas y sin proceso de planificación, por este motivo será la banca multilateral la principal fuente de financiación del sector.

Actualmente los servicios de agua potable y saneamiento en Argentina tienen baja cobertura, en lo que respecta sobre todo a las cloacas y efluentes.

El Gobierno Nacional concedió parte de las obras al Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), que ha desarrollado en los últimos años un ambicioso plan de construcción de obras que permita reducir el atraso del sector.

También, Agua y Saneamiento Argentinos S.A. que es una empresa privada con capital del estado y acciones participativas del personal, ostenta la concesión de los servicios en la Capital y otros partidos del Conurbano está iniciando un programa de inversión nunca utilizado en el país, con obras de saneamiento de la cuenca del Riachuelo, afluentes en Berazategui, previo a su descarga en el Río de la Plata y la construcción de la nueva Planta Potabilizadora Paraná de las Palmas.

5. Agua potable y saneamiento en Argentina.

A lo largo de este epígrafe vamos a analizar las distintas políticas llevadas a cabo para la puesta en marcha de los servicios de agua y saneamiento, su planificación, las figuras más importantes que intervinieron, así como la forma de gestionar tales servicios y los entes de control como son el Estado, la empresa privada o una mezcla de ambas, con tareas compartidas a la que se conoce como gestión mixta. A la vez veremos el impacto que tiene sobre la salud la falta de recursos de agua y saneamiento adecuados y otras formas de aprovechamiento de las aguas residuales.

5.1 Formulación de políticas y planificación

Desde 1980 con la transferencia a las provincias de los servicios que anteriormente venía prestando la Empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN) a través de la Ley 18.586, Decreto 258/80 en la que se transfería a los gobiernos provinciales los servicios públicos que eran prestados por Empresas Nacionales, hubo una importante transformación del sector con la descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento que degeneró en un casi inexistente perfil político y una muy débil administración.

Después de varios cambios, a día de hoy, las normativas, planificación, políticas y financiación del sector a nivel nacional las ejercen las siguientes instituciones:

- El Ministerio de Infraestructura y Vivienda, engloba las funciones del Gobierno Nacional dirigidas a la formulación de la política del sector de agua potable y saneamiento, su financiación y absorbe los temas que anteriormente trabajaba la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación, para así poder centralizar una estrategia para diseñar políticas y programas de los recursos hídricos.

-El Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), que depende del Ministerio de Infraestructura y Vivienda y está facultado para la gestión de la obtención de financiación, administración de fondos recibidos, concesión de créditos y financiar proyectos que apruebe. Es el responsable de la administración de los recursos financieros para las reformas en provincias y municipios.

-El Consejo Federal de Saneamiento (COFESA), se trata de un órgano de consulta junto a ENOHSA que da la oportunidad a las provincias de participar en la formulación de políticas del sector. Lo integran en su mayoría Ministros.

-El Ministerio de Salud, se encarga mediante el Código Alimentario Nacional de establecer las normas de calidad del agua de consumo humano, que sólo se aplican en las provincias de lo hayan incorporado a sus leyes.

Son los Estados Provinciales los encargados de dictar políticas y normas del sector en las Provincias.

Se ha producido un gran cambio en los servicios de agua potable y saneamiento en las provincias que han sido apoyadas por el Estado Nacional y a través de líneas de crédito o las que están en paso de realizarlo en poco tiempo.

5.2 Gestión de los servicios de agua y saneamiento.

En los siguientes epígrafes se van a analizar los diferentes tipos de gestión del agua que existen en Argentina, la gestión realizada por parte del Estado, que se caracteriza por concentrar todas las tareas bajo sus empresas y organizaciones públicas; la gestión privada llevada a cabo por empresas privadas y, por último, la gestión mixta, que supone una forma de compartir tareas entre el estado y la empresa privada.

5.2.1 Modelos de gestión de aguas y saneamiento:

Modelos	Características	Variantes
Gestión Estatal	Todas las fases de prestación del servicio, incluyendo su regulación, control y fiscalización son a cargo del Estado a través de organizaciones gubernamentales o empresas públicas.	Existen dos formas de organizarse, centralizada y descentralizada. Puede ser de gestión pública directa, donde la prestación se realiza por la autoridad responsable o, por gestión delegada pública donde la autoridad delega en otra entidad pública.
Gestión Privada	El Estado asume la regulación,	La autoridad territorial

	control y fiscalización pero son las empresas privadas quienes se hacen cargo de la prestación de los servicios.	responsable designa a una entidad privada para la prestación del servicio por un determinado período o, por gestión privada directa, en la que la autoridad se limita a controlar y regular al privado en todos los aspectos.
Gestión Mixta	El Estado tiene el control de la prestación a través de las organizaciones gubernamentales, se incluyen empresas privadas, normalmente en la producción.	Pueden presentarse de dos formas, con intervención pública o sin ella.

Fuente: Los orígenes y evolución de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires, Verónica L. Cáceres, 2015.

5.2.2 Gestión estatal

Se trata de la gestión de los servicios llevados a cabo por el Estado a través de organizaciones gubernamentales o empresas públicas. Se en carga tanto del desarrollo de los servicios como de su regulación, control y fiscalización. Explicar los untos.

a) Los inicios de la participación del Estado nacional en la provisión de agua y saneamiento

El Estado Nacional y el provincial firmaron a inicios del siglo XX varios acuerdos con los que se permitía al Estado Nacional la prestación de servicios en parte del territorio, destacando los que tienen que ver con la ciudad Mar de Plata y la localidad de Avellaneda.

Mar de Plata era una ciudad en la que se encontraban las gentes bien situadas de la sociedad de Argentina, pero, pese a su gran relevancia no contaba aún con las adecuadas estructuras sanitarias. A partir de 1906, se solicitó que dieran comienzo las obras sanitarias en el municipio y la provincia por parte de los vecinos que las habitaban. El problema surge a la hora de la financiación, pues el Estado Provincial tenía serios problemas para financiar la expansión de la capital y, si le sumamos el coste que suponían las obras, nos encontramos con un aumento en el problema de financiación. La lejanía con la ciudad de La Plata no permitía un aprovechamiento de

infraestructuras, por lo que habría de construirse un sistema independiente que sería aún más costoso.

En 1907 se firmó un convenio entre Gobierno provincial y nacional de acuerdo al cuál la Dirección General de Obras de Salubridad (antecesora de OSN) tendría la responsabilidad de realizar las obras de provisión de agua y se acordó la obligación de conexión de los servicios. Se aprobó provincialmente por la Ley nº 3134 que establecía que a la finalización de las obras y su posterior amortización las instalaciones serían transferidas a la provincia. El servicio se inauguró en 1910 con pozos, tanques de almacenamiento, redes de distribución, etc. Las cloacas se inauguraron ya en 1913.

Para el convenio referido a una parte del Conurbano Bonaerense¹⁶, en el que las obras ya se encontraban en proceso y el servicio era privado, fue necesario que la provincia expropiara infraestructuras trabajadas por Aguas Corrientes de Buenos Aires en 1921 en la localidad de Avellaneda y, después de firmar otro Convenio sería OSN quien pasaría a prestar el servicio de agua y tendría que crear el servicio de cloacas.

Avellaneda y Buenos Aires compartían fuente de abastecimiento de agua y el vaciado de los efluentes, ambas formaban parte de la Cuenca Matanza-Riachuelo, que contaba con unos importantes niveles de contaminación debido a las actividades que se realizaban a la ribera.

Los motivos en los que se fundó el Estado provincial para realizar la expropiación de las instalaciones en Avellaneda fueron las cuestiones realizadas por los usuarios sobre los trabajos de la empresa concesionaria y la necesidad de incluir tarifas en la ciudad de Buenos Aires, además de la nefasta y deficiente prestación del servicio y el mal estado generalizado de las instalaciones.

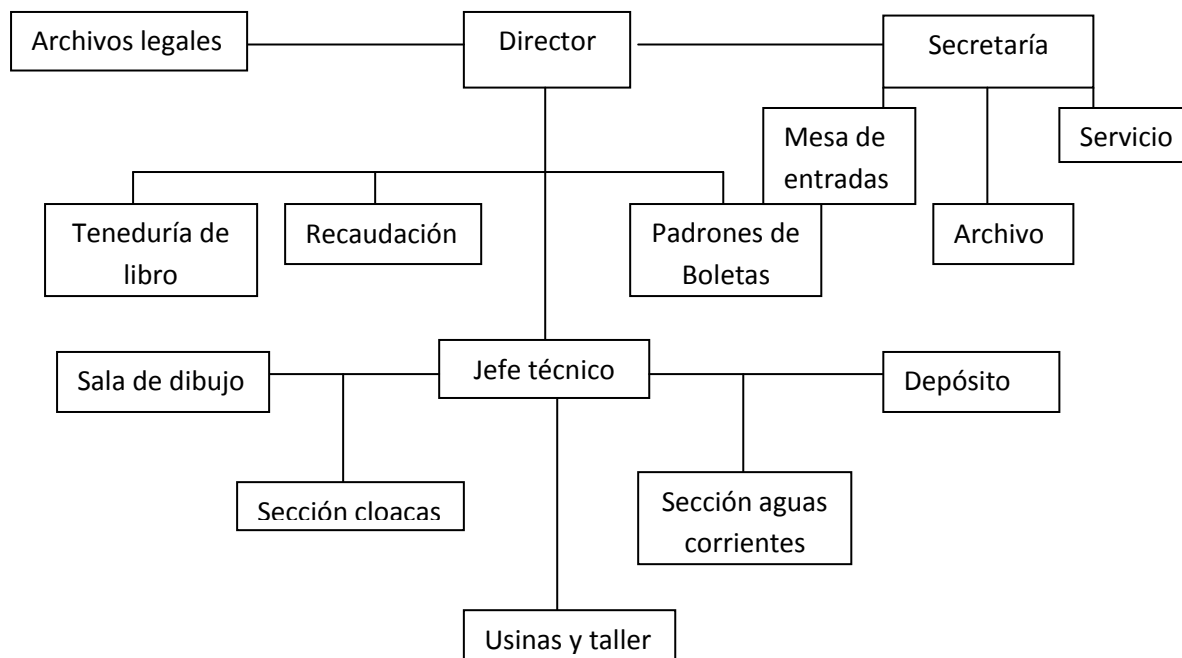
b) Consolidación de los servicios de agua y saneamiento

Durante el mandato del Gobierno provincial de Luis García del Molino Guevara en el período 1913-1914, en época de inestabilidad política, se creó la Dirección General de Saneamiento y Obras Sanitarias, en seguimiento de la creación el año anterior de la OSN, a través de la Ley nº 8889, para llevar a cabo el estudio, preparación, construcción y administración de las obras de agua y saneamiento doméstico.

Asumió la provisión de agua y saneamiento y control de los afluentes y su estructura interna, que utilizó algunas partes de la OSN, pero hubo de ajustarse a los recursos humanos y financieros existentes, que eran menores.

¹⁶ Es una franja de territorio que rodea la Capital Federal de Argentina. Esto es así desde 1994 gracias a una reforma constitucional que determinó que la capital pasara a ser una ciudad políticamente autónoma

Figura 1. Organización de la Dirección General de Obras y Saneamiento



Fuente: Tomado del Boletín del Ministerio de Obras Públicas de Buenos Aires, 1935

A causa del estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), tanto las obras sanitarias como las de otras grandes infraestructuras, sufrieron una relegación, a ello le sumamos la imposibilidad de importar materiales y la falta de financiación.

La Dirección General de Saneamiento y Obras Sanitarias se adhirió a la Dirección General de Salubridad Pública y Obras Sanitarias, que convivió en el MOP junto a otras reparticiones que gestionaban recursos hídricos. El gasto público en obras sanitarias se mantuvo de forma creciente hasta 1919, para luego sufrir una caída relativa.

El Estado elaboró una serie de normas en las que establecía las condiciones básicas que las ciudades y pueblos debían reunir para realizar inversiones para el aumento de servicios en su territorio.

En el gobierno de José Cantilo (1922-1926) con la Ley nacional Nº 10.998 de 1919, se posibilitó que OSN pudiera desarrollar obras en provincias y territorios al margen de las leyes del congreso nacional en ciudades que superasen las 3.000 personas para el

agua y 8.000 personas para las cloacas. Tras ello siguió realizando obras en municipios del interior provincial.

En esta época se sancionó la primera Ley de Saneamiento Urbano Nº 3833 y se separaron las obras sanitarias provinciales del área de salud y quedó a cargo de la Dirección de Saneamiento y Obras Sanitarias.

Se procedió también a realizar varios estudios sobre las características sanitarias y a planificar la extensión de los servicios. Por ello, se elaboró el primer Atlas sanitario por parte de la Dirección de Arquitectura y Ferrocarriles, que integraba problemas de salubridad en el territorio bonaerense, obras proyectadas, etc. Por una parte el Atlas planteaba la coexistencia de varias modalidades de provisión gestionadas por provincia, nación y entes privados y; por otro lado, varias obras cuya construcción sería trabajo de OSN. Es decir, intervendrían Estados provincial, Estado nacional y concesionarias privadas.

Fueron varias las ocasiones en las que los funcionarios del MOP solicitaron la aprobación de una Ley general que alcanzara todo el territorio bonaerense y a las jurisdicciones que convivían, pero no se hizo realidad. Por este motivo, el territorio careció de una política de agua y saneamiento común y general para el conjunto del territorio.

En el gobierno de Manuel Fresno (1936-1940) la Dirección de Saneamiento y Obras Sanitarias cambió de denominación y nació la Dirección de Obras Sanitarias, que seguía teniendo las mismas funciones que su predecesora y terminó extendiéndose por el territorio.

A partir de la firma de distintos convenios entre el Estado nacional y el estado provincial se extendió el radio de acción. Debido a la actividad industrial en la ribera, la concesionaria privada de aprovisionamiento de agua no daba cabida a la extensión territorial y fue necesaria la intervención de OSN.

En 1938, era gran parte del territorio la que era abastecida de agua por parte del Estado provincial, como La Plata, Mercedes, Necochea, Rojas, etc.; y de cloacas a Bahía Blanca. Por su parte, el Estado nacional prestaba ambos servicios a otros muchos territorios, como Mar de Plata, San Nicolás, San Isidro, etc. Y, los municipios daban servicio a Lincoln, 9 de Julio y 25 de Mayo. Eran Lomas de Zamora, Avellaneda y otros municipios quienes eran servidos por las concesionarias.

A la vez que el Estado provincial aprobaba la realización de nuevas obras en ciudades y pueblos del interior, el Estado nacional asumía una posición estratégica dentro de la provisión del Conurbano Bonaerense tras incorporar gran parte de los municipios a

OSN mediante la Ley Orgánica Nº 13.577, por la que se creó el Distrito Sanitario Aglomerado Bonaerense.

En el período que va de 1946 a 1952, durante el Gobierno de Domingo Mercante tomó especial importancia las obras relativas a atender problemas estructurales de producción de agua en la ciudad de La Plata y sus alrededores en la época veraniega, por ello, avanzó la construcción de la planta de toma de agua del Río de la Plata. Se llevó a cabo un reconocimiento a la provisión en zonas rurales, a través de la Dirección de Obras Sanitarias y, mediante la Ley Nº 7533, el gobernador Francisco Imaz creó el Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural que tenía capacidad de derecho público y privado, bajo la mano del Ministerio de Bienestar Social, que fue responsable de ejecutar el Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Y Saneamiento Rural con el que se permitió a Argentina promover una financiación flexible para desarrollar programas de obras en áreas de baja población, donde no se desarrollaba expansión de servicios. Por este motivo, tras el intento de establecer una regulación territorial a nivel nacional, no pudo realizarse por falta de consenso de una ley marco que la respaldara, lo que se tradujo en la división de dos ámbitos de aplicación, el del Estado provincial y el del Estado nacional.

5.2.3 Gestión privada

Se caracteriza porque el Estado delega la realización de los servicios a empresas de ámbito privado, aunque el Estado sigue ostentando su regulación, control y fiscalización.

a) Inicio de las primeras concesiones a empresas privadas

A raíz de los problemas que tenía el país con respecto a los servicios de agua potable y saneamiento a causa de una deficiente cobertura, sistemas obsoletos, las grandes inversiones necesarias para mantenerlos y ampliarlos, y la falta de recursos públicos para acometerlos, hizo necesario buscar una solución, que derivó en la decisión de hacer transferencia de la prestación de servicios públicos que venía realizado la OSN, al sector privado. Era la mejor forma de solventar el problema, ya que estos organismos tenían capacidad para realizar las inversiones que el sector necesitaba.

Han sido varios los modelos aplicados en Argentina para fomentar la participación de empresas privadas como los contratos de concesión global de los servicios, gestión o gerencia y los contratos BOOT¹⁷.

¹⁷ Se trata de un contrato que conjuga recursos públicos y privados para hacer viables infraestructuras de gran envergadura.

En la mayoría de los casos se ha utilizado una concesión total de los servicios, de forma que se transfiere todo el riesgo de la actividad al sector privado. Se hace a través del llamado contrato de concesión que queda supeditado a regulación y control por parte del Estado. Como las importantes concesiones fueron adjudicadas a los mismos grupos, los servicios presentan una gran concentración de inversores.

El proceso de transformación comenzó en 1991 por la concesión de 30 años a un ente privado de los servicios de agua potable y saneamiento de la Ciudad de Corrientes y otras nueve ciudades importantes de la Provincia. Los servicios de la Ciudad de Buenos Aires fueron concesionados en 1993 a la empresa Aguas Argentinas S.A. y los Partidos del Gran Buenos, que habían sido trabajados por la OSN.

Todo ello influenció el resto de servicios desarrollados después ya que se consideró la mayor concesión de servicios sanitarios del mundo hasta la fecha. Gracias a ello se sentaron las bases para el desarrollo de incorporación del sector privado a los servicios a todo el país y así, atraer nuevos inversores.

Mendoza y Salta procedieron a la privatización transformando las empresas del estado en Sociedades Anónimas e hicieron concesiones de los servicios. Aunque en su mayoría, son las empresas privadas las que prestan los servicios de agua y saneamiento a gran parte de la población urbana, a más del 70% de la población. En La Rioja se ha contratado con una empresa privada llamada Aguaslar S.A. que presta los servicios en los importantes centros urbanos.

Se ha producido una mejora latente en la calidad de los servicios desde la participación de las empresas privadas en la prestación. Esto es motivado por la inversión realizada por las empresas, obras de mantenimiento y rehabilitación, procesos de control, etc.

Los servicios se han modernizado gracias a la presencia en los trabajos de responsables técnicos y profesionales de la materia que ayudan a incorporar procesos administrativos y operativos modernos y eficientes, que han logrado una gran transformación en la gestión.

En los más importantes procesos de incorporación del sector privado destacan los inversores privados frente a los nacionales.

En este tipo de gestión el Estado sigue ostentando el control y, aunque delega y transfiere competencias a entes provinciales y municipales, la prestación del servicio y producción del mismo es llevado a cabo por empresas privadas. Es decir, se trata de la posición intermedia entre la gestión que realiza sólo el Estado, reservándose para sí todos los derechos y actuaciones, y la que realizan los entes privados. La gestión mixta trata de conciliar y repartir funciones entre entes públicos y entes privados.

5.3 Cobertura de abastecimiento de agua potable y saneamiento

El 83,75% de la población urbana de todo el país estaba abastecida de agua potable por red y el 54% disponía de servicios de evacuación en 1999. Y, el 18% utilizaba sistemas individuales para proceder a la evacuación de efluentes cloacales, como fosas sépticas y pozos absorbentes.

Pero existe una gran diferencia en el nivel de cobertura de agua potable y saneamiento entre las provincias y entre áreas urbanas y rurales de éstas. Estos niveles en la mayoría de las poblaciones supera el 90% y, en otros casos, superan el 98 % de la población urbana.

En el caso de la cobertura de servicios cloacales, va desde un 100% como máximo hasta un mínimo de 20,55%. Hay casos que superan la cobertura media nacional, que es del 54%. A causa del cólera que asoló el país en 1991, el Gobierno Nacional y los Provinciales hicieron inversiones en las redes de las cloacas que supusieron un gran aumento de las coberturas, en provincias como Jujuy y Salta.

Con respecto a la población de las zonas rurales, alrededor del 30% cuenta con red de agua potable pero sólo el 1% cuenta con red colectora domiciliaria para las excreciones. El 48% de la población rural dispone de sistemas de descarga de efluentes.

5.4 Déficit de servicios e impacto sobre la salud

El principal problema que presenta la falta o el deficiente servicio de aguas y abastecimiento son las enfermedades y afecciones de salud que sufre la población por este motivo. Por ello es muy importante la realización de mejoras en los servicios, que deben tener calidad en las aguas y una buena depuración de las aguas residuales, para intentar reducir su impacto en la sociedad.

Existen alrededor de 6 millones de personas que no cuentan con servicios de calidad en el abastecimiento de agua y de evacuación de excrementos¹⁸. Se relaciona con la población más humilde y con menos poder adquisitivo, lo que se llama “población en riesgo sanitario”.

El mayor problema de salud que presenta la población son las diarreas. En Argentina, en 1998, se estimó una tasa del 20,4 por mil, en niños con menos de cinco años. Los niños son los más afectados por esta enfermedad que se traduce en una afección

¹⁸ ENOHS/SPIDES; 1999

media anual de 3,5 por cada mil, que puede prolongarse en el tiempo y causar deshidratación, que se agrava dependiendo del órgano infeccioso, intensidad del mismo, la edad, nutrición de la persona y su sistema inmune.

Son muchos los motivos y causas que afectan a la mortalidad infantil, pero si bien es cierto que un buen nivel de calidad en los servicios de agua y saneamiento y que cuanto mayor sea la cobertura los episodios de mortalidad infantil se reducen. Otras enfermedades como la Hepatitis “A” y otras que acontecieron en 1997 se incrementaron en lugares de población con un inferior nivel económico.

En 1992 volvió a aparecer el cólera en París, también en lugares de reducidos recursos económicos. Se consiguió controlar la enfermedad poco a poco y disminuyó de 2080 casos en 1993 a 188 en 1995, aunque después se elevó la cifra de nuevo a 424 en 1996 y 639 casos en 1997; el 66% en Salta y el 19% en Jujuy¹⁹. Este fue el principal motivo por el que se acometieron importantes inversiones, mejoras y expansión en los servicios de agua potable y saneamiento en esas provincias.

En los lugares rurales en los que las principales fuentes de abastecimiento son las naturales, donde carecen de servicios de agua y saneamiento, es donde aparecen los mayores casos afectados por el cólera y tifoidea, lo que deja claro el alto grado de contaminación del agua.

También existen otras enfermedades que se asocian a las concentraciones de sustancias malas y tóxicas procedentes de los efluentes de las actividades industriales, minería y la agricultura, que conforman grandes riesgos para la salud de la población, pues pueden causar cáncer u otras afecciones como cardíacas o pulmonares.

Aunque no se ha demostrado certeramente el efecto carcinogénico del Arsénico, son muchos los casos de cáncer de piel y de otro tipo en lugares en los que el agua tiene un alto grado de concentración de esta sustancia.

Ahora existen numerosas plantas que eliminan el Arsénico a través de ósmosis inversa, con ello solucionan el problema para el agua potable, aunque como contrapartida encuentran un problema de disposición de residuos.

5.5 Reúso de aguas residuales.

Cada vez es mayor el reuso de aguas residuales gracias a su utilidad en el riego agrícola u actividades forestales, proceso que ha sufrido un gran crecimiento, con efectos traducidos positivamente en el medio ambiente, sociales y económicos en los lugares

¹⁹ Ministerio de Salud, 1997

donde se utiliza. Económicamente supone una gran ventaja porque con el uso de estas aguas se aportan mayores nutrientes a los cultivos, lo que se traduce en mejores y mayores cosechas, además de la disminución en el coste de fertilizantes artificiales.

Este resuso es posible gracias, en su mayoría, al tratamiento de las aguas residuales en embalses y lagunas estables, que contribuyen al control de los patógenos, asegurando así la salud de la población de las áreas que las utilizan.

Es a través de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) junto a la base de las Directrices de Engelberg²⁰ que se realiza el control de calidad de las aguas, desde las que se han desarrollado actividades para la enseñanza de aplicación del reudo, su adaptación a las localidades y las tecnologías apropiadas para la consecución de los objetivos de calidad.

En Mendoza se encuentran las experiencias más importantes de reudo de aguas residuales, utilizadas para el riego agrícola en Campo Espejo, Palmira, Rivadavia y San Martín; con fines forestales en la Provincia del Chubut y Villa Nueva y para el riego hortofrutícola y forestal en la Provincia de Córdoba.

6. Desafíos y conflictos para el desarrollo sostenible de los recursos en el largo plazo.

Los problemas que hacen aflorar los desafíos, obstáculos y conflictos para hacer sostenibles los recursos en largo plazo son los relacionados con las instituciones, la legislación, la economía, la financiación y la forma de uso de los mismos. Analizando la parte de agua a la que se denomina superficial, nos encontramos con los inconvenientes de la desigual distribución geográfica y la variable estacional, hechos que inciden sobre todo en las zonas más áridas. En lo que respecta al agua subterránea, es su deficiente calidad el principal inconveniente, pues está compuesta de un alto grado de flúor y arsénico. A su vez, el agua subterránea está contaminada por los cursos de agua superficial de las actividades agrícolas y el regadío, también en algunas zonas nos encontramos con vertidos de industrias altamente contaminantes en regiones como Cordón Rosario-Plata, Bahía Blanca o Lujan de Cuyo. Sin olvidarnos de la contaminación que producen algunas actividades como el petróleo, la minería o el carbón y el descargue de efluentes de aguas sin tratar en zonas como San Roque. Otro fenómeno a destacar es la salinización de las tierras dedicadas a la agricultura a causa de un mal uso del agua, lo que se traduce en que quedan inutilizables el 30% de la superficie, así como la sobreexplotación de los acuíferos en zonas de Buenos Aires.

Los principales desafíos con los que se encuentran los territorios son el aumento de la cobertura de agua potable con las adecuadas condiciones de calidad y el tratamiento de las aguas de cloaca. La insuficiencia en la cobertura de agua potable urbana y rural es un hecho que repercute claramente en la salud de la sociedad, es por este motivo que cada vez es más difícil sortear los problemas, las deficiencias y el mantenimiento

²⁰ Detalles en <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/aya2/tema04.pdf>

de estos recursos en el largo plazo. Otro conflicto importante es el relacionado con el riego y su aprovechamiento para la producción, no se está aprovechando lo suficiente como para hacerlo sostenible en el futuro cuando la carencia de infraestructuras imposibilite hacerlo rentable a largo plazo. Pues, si no se cuenta con infraestructuras suficientes para el aprovechamiento del agua residual y fluvial como podrían ser los embalses u otros medios de transportar y almacenar el agua para su posterior aprovechamiento no será posible mantenerlos en futuras fechas.

Resulta desconcertante el mal aprovechamiento y uso del agua en todos los sectores y niveles. En el caso del regadío, sorprende que utilizando un 70% del agua que se extrae superficial y subterráneamente la eficiencia en su utilización solo sea de un 30 o 40% aproximadamente, además, existe un 40% de agua que se pierde en su tratamiento y distribución. Los conflictos con el uso y aprovechamiento del agua, de momento, no han alcanzado la importancia que merecen debido a factores como la baja demanda productiva y la casi inexistente falta de conciencia social con los derechos de calidad ambiental. Aún con esa clara falta de conciencia con respecto al tema ya se han planteado varios conflictos nacionales y jurisdiccionales que pueden agravarse más tarde a consecuencia de la falta de mecanismos, mala asignación y registro de los usos del agua. También influye de forma condicionante la debilidad de la prevención de los riesgos, que ha provocado la gran cantidad de inundaciones y torrentes.

Actualmente están fragmentados sectorial e institucionalmente los recursos hídricos a nivel nacional y provincial en cuanto a su gestión se refiere, puesto que no cuentan con un adecuado sustento legal en concordancia con el poco rigor que se da al registro público de los ya mencionados derechos de uso y aprovechamiento de las aguas. Destacando a la vez la inexistente coordinación institucional y la falta de comunicación e intercambio de información entre dependencias, lo que imposibilita una adecuada gestión del recurso. A ello hay que sumarle las debilidades con respecto a la falta de organización en recursos humanos, equipos y acceso a nuevas tecnologías. Todo ello se traduce en pérdidas millonarias anualmente debido a la mala gestión del riego, uso, aprovechamiento, salinidad y drenaje de las aguas.

La correcta asignación y registro de los derechos de uso de agua junto con la de los vertidos son los principales aspectos que harían una gestión correcta y sostenible de los recursos hídricos, pero la nula importancia que se da al registro de los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas provoca la falta de seguridad jurídica de los usuarios obstaculizando el posible desarrollo de una política de aguas adecuada²¹.

Afecta de forma condicionante en el sostenimiento de los recursos la baja participación de los usuarios en los mencionados procesos de planificación, gestión de los recursos, además, el sistema tarifario es insuficiente para cubrir los costes de mantenimiento, todo ello repercute indudablemente en el mantenimiento de los recursos en el largo plazo pues, la suma de todos estos conflictos unidos a la problemática de la financiación hacen bastante difícil su conservación y más aún su evolución.

²¹ Birf, 1995.

7. Normativa reguladora

En 1980 con el traslado que se realizó a las provincias de los servicios que hasta entonces venía prestando la Empresa Obras Sanitarias de la Nación, la OSN²², fue la más importante transformación sufrida por el sector al realizarse la descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento en Argentina, pero caracterizado por una administración muy débil.

Actualmente y tras gran cantidad de cambios, existen varias instituciones que se encargan de realizar las labores de planificación y control, elaboración de normativas y políticas y de su financiación, son las siguientes:

- Ministerio de Infraestructura y Vivienda, se creó en Diciembre de 1999²³, concentra las funciones del Gobierno Nacional enlazadas con la formulación de la política del sector de agua potable y saneamiento, así como de la financiación de las infraestructuras de servicios del sector, abarcando áreas relacionadas con la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación, que pretendía centrar las prioridades en el diseño de políticas y programas con vinculación a los recursos hídricos.

- Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, ENOHSA, depende del Ministerio de Infraestructura y vivienda, es un ente descentralizado con facultades para la gestión de obtención de financiación interna y externa, ejecuta programas y proyectos, administra fondos recibidos y concede créditos para financiar los proyectos que apruebe.

- Consejo Federal de Saneamiento, COFESA, se trata de un órgano de consulta creado a la vez que el ENOHSA para dar la oportunidad a las provincias de participar en la formulación de políticas del sector en el ámbito nacional. Está compuesta en su mayoría por Ministros y representantes de los Gobiernos Provinciales.

- Ministerio de Salud, se encarga de establecer las normas de calidad del agua que debe ser apta para el consumo humano, que se aplican sólo a las provincias que estén incorporadas a su legislación.

En lo que respecta a las provincias, son los estados Provinciales los responsables de dictar las políticas y las normas jurisdiccionales. Actualmente, la mayoría de las provincias han realizado una gran transformación de sus servicios de aguas y saneamiento gracias al apoyo del Estado Nacional, el resto de provincias están en proceso de realizarlo a la espera de líneas de financiación.

Los Municipios cuentan con responsabilidades en la regulación de la provisión de agua potable y saneamiento por delegación de funciones por parte de los Gobiernos Provinciales.

²² Ley 18.586, decreto 258/80 se dispone la transferencia a los gobiernos provinciales de los servicios públicos que eran prestados por Organismos o Empresas nacionales.

²³ Ley 23.233, promulgada el 15 /12/1999

7.1. Modelos regulatorios

Argentina apostó por regular por el modelo de agencia, es decir, hay un cuerpo legal y un marco específico para el sector en el que se detallan la normativa aplicable para la orientación y evaluación del comportamiento de los operadores. La regulación se realiza por una agencia especializada en el orden central, que controla que se cumpla la normativa vigente. Para cumplir con la eficiencia exigida a los operadores, se utilizaban sistemas de incentivos en las tarifas. Dicha eficiencia se encuentra sujeta a la competencia e independencia del Ente Regulador²⁴.

Este modelo resulta de aplicación integral, pues incluye reglamentos en los marcos reguladores, aspectos técnicos como normas para la calidad, aspectos económicos como las tarifas y precios, aspectos financieros de ejecución y financiación, aspectos legales que integran derechos y obligaciones y también ambientales.

El Plan de Inversiones es el principal elemento que estructura la regulación. Es propuesto por el concesionario que debe cumplir con la mejora de los servicios, la ampliación de cobertura y la puesta a punto y rehabilitación de las instalaciones ya existentes.

La aplicación de la regulación va a depender de cada jurisdicción, tanto es así que en la ciudad de Buenos Aires y los 17 Partidos del Gran Buenos Aires están inmersos en el área concesionada y las Provincias se regulan con los prestadores de los territorios provinciales aunque con incidencia del prestador principal. La aparición de los Entes Reguladores fue más tardía a la puesta en marcha de los servicios del operador principal, lo que provoca la inexistencia de una consolidación previa de ambos organismos.

Actualmente los Entes Reguladores se han centrado en el control y seguimiento de los contratos del Concesionario, quedando en un segundo nivel los aspectos regulatorios.

7.2. Marcos regulatorios

Con la aparición del sector privado a la prestación de servicios se hizo necesaria la construcción de marcos regulatorios que garantizaran la normativa aplicable y generasen espacios especiales para la resolución de los posibles conflictos que pudieran surgir.

Ha habido varias formas de aprobar los distintos Marcos Regulatorios, en algunos casos se ha hecho a través de Ley de las Legislaturas Provinciales, como en los casos de Tucumán, Santa Fe, Buenos Aires y Salta; mientras que en Mendoza, Córdoba y Jujuy, la Ciudad de Buenos Aires y los 17 Partidos del Gran Buenos Aires se realizó a través de Decretos de los Poderes Ejecutivos Provinciales. En la Ciudad de Buenos Aires y los 17 Partidos del Gran Buenos Aires se hizo a través del Decreto del Poder Ejecutivo

²⁴ Corrales, 1998

Nacional. Solo hay una provincia, la de Corrientes que no tiene Marco regulatorio y se rige por un conjunto de leyes y decretos que conforman los documentos de la concesión.

Los Entes Reguladores son los encargados de velar y verificar el cumplimiento de los Marcos Regulatorios por parte de los Operadores y también de aplicar las sanciones correspondientes a los mismos, pudiendo de ser necesario, intervenir los mismos.

8. Conclusiones

Tras el análisis realizado a las diversas cuestiones del trabajo podemos extraer como principal conclusión la importancia que tiene el agua, un agua potable y con las condiciones de salubridad necesarias para el consumo humano como elemento principal de unas buenas condiciones de vida y de su tratamiento como derecho fundamental universal, derecho extensible a todos y por el que muchas organizaciones luchan por hacerlo llegar a zonas donde todavía no es una realidad, queda claro que queda mucho trabajo por hacer por parte de los organismos internacionales para que el disfrute del mismo llegue a toda la población mundial. Destacar la importancia de los suministros y los servicios de agua y saneamiento, así como de las aguas residuales y sus posibles reúsos y aprovechamientos, como es el caso del regadío y, las infraestructuras para canalizar las aguas cloacales.

Especial referencia hemos de hacer al déficit de agua potable e infraestructuras que no hacen sino fomentar el círculo de pobreza y enfermedades en las zonas afectadas por esta carencia en las que se encuentran millones de personas en el mundo, pues, aunque los organismos y estados internacionales intenten ayudar con medidas sanitarias, de poco sirve tal ayuda, poco después vuelve a producirse una reinfección por la deficiencia y carencia de recursos y agua salubre. Por este motivo la necesidad de declarar el agua como derecho fundamental universal y lo más importante, que sea efectivo, además de considerarlo como un bien público global. Por ello es que se analizó también la importancia de este derecho a nivel internacional y la especial participación de la Organización de las Naciones Unidas tanto en las Conferencias sobre el agua y medioambiente como en otros ámbitos para darle el tratamiento e importancia que merece.

En Argentina está claro que a lo largo de los años se ha conseguido un buen nivel de recursos y una forma de gestión bastante aceptable, aunque nos queda claro que quedan mucho trabajo por hacer y muchos resquicios que solventar, como es el tema de la eficiencia en regadío y aprovechamiento del agua, la pérdida de agua potable que se produce al tratarla, así como hacerla llegar y hacerla accesible y de calidad para toda la población Argentina. Todo ello va a depender de la forma de seguir tratándola por parte de los organismos que lo gestionan, ya sea a nivel estatal, provincial o de municipios o las labores de concesionarias y empresas privadas o la mezcla de ambos. Tema de importancia es el relacionado con los conflictos y dificultades con los que se encuentra Argentina para el mantenimiento de los servicios en el largo plazo, es una cuestión difícil puesto que cada vez hay más demanda de recursos, infraestructuras

obsoletas que no fomentan el aprovechamiento y una falta de financiación que hace muy difícil la prestación del servicio a largo plazo, además del insuficiente sistema tarifario con el que cuentan. Es por eso que la aparición de organismos, entes y normativas reguladoras era cada vez más necesario para poder controlar e intervenir si fuera necesario a los concesionario que prestan los servicios y poder regular de forma adecuada la gestión de las políticas de agua y saneamiento del país.

9. Bibliografía

- Ausin, T. 2015: "Bienes públicos que dan la vida: El derecho humano al agua y al alimento", *Ciencia, pensamiento y cultura*, Madrid, ARBOR, Septiembre - Octubre 2015, 13-22.
- Babbo, L. 2018: "El territorio del saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires: técnica, política y capital en la conformación espacial de la ciudad (1871-1941)", *Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. X Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, Barcelona-Córdoba, DUOT, Junio 2018, 2-14.
- Cáceres, V. 2015: "Los orígenes y evolución de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires", *Agua y Territorio*, 29, 120-140.
- Calcagno, A. Mendiburo, N. y Gaviño Novillo, M. 2000: *Informe sobre la gestión del Agua en la República Argentina*, Enero 2000, 82-99, 68-73.
- Díaz Araujo, E. y Bertranou, A. 2003: "Investigación sistémica sobre regímenes de gestión del agua. El caso de Mendoza. Argentina", <https://www.cepal.org/samtac/noticias/documentosdetrabajo/1/23421/inar00304.pdf> *Global Water Partnershi-Asociación Mundial del Agua*, MIMEO, Junio 2003, 121-137.
- Garzonio, O. 2012: *Cronología del desarrollo de los servicios de agua y saneamiento*, 2012, Buenos Aires, FODECO, 7-38.
- Jofré, J. L. 2017: "Reconversión agrícola y gestión del agua en Mendoza (1976-2015): Una aproximación institucionalista", *Agua Y Territorio*, 10, 11-29
- Lanciotti, N y Regalsky, A. 2014: "Los sistemas de agua potable en la Argentina: gestión pública y gestión privada en dos grandes ciudades, Buenos Aires y Rosario", *Agua y Territorio*, 26, 162-176.
- Ley 11820, Marco Regulatorio para la Prestación de los Servicios Públicos de Provisión de Agua Potable Y Desagües Cloacales en la Provincia de Buenos Aires, 1996.
- Rückert, F. Q. 2018: "El poder público y las compañías de abastecimiento de agua en la Provincia de Rio Grande do Sul, Brasil (1822-1889)", *Agua Y Territorio*, 11, 22-33
- Ruiz Benavente, R. 2015: *El agua, un derecho fundamental universal (sin agua no hay vida)*, Ocaña, Junio 2015, 8-11.
- Wagner, F. 2017: "Las Huellas de lo Invisible", *Dos escalas de las Obras de Infraestructura Sanitaria en Núñez y el Bajo Belgrano*, 2017, Buenos Aires, 4-17.